

# КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

УДК 342.07 (045)

Капінус Л. І.,  
здобувач

## ПРОБЛЕМИ ВИРОБЛЕННЯ УНІФІКОВАНОГО ПОНЯТТЯ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ ТА ЙОГО ЗМІСТУ

*Здійснено дослідження змісту поняття «права на доступ до інформації», його співвідношенні зі спорідненими правами. Сформульовано авторське визначення терміну «інформація» та визначено зміст права на доступ до інформації. Запропоновано певні кроки, спрямовані на поліпшення національного інформаційного законодавства в даній сфері.*

**Ключові слова:** інформація, право на доступ до інформації, свобода слова, Модельний закон про свободу інформації.

Право на доступ до інформації посідає особливе місце в інформаційно-правових відносинах, оскільки виступає гарантією реалізації багатьох інших прав та свобод людини і громадянина. Незважаючи на певну кількість розвідок, присвячених праву на доступ до інформації, найбільш дискусійними залишаються ті, що спрямовані на формування категорійно-понятійного апарату, що і визначає актуальність даної наукової статті.

Застосування нами низки методів наукового дослідження уможливили дійти висновку, що в науковій літературі недостатньо опрацьовано питання змісту права на доступ до інформації і воно ще й досі не є концептуалізованими в рамках інформаційного права. Також слід зазначити, що неоднозначне розуміння базових понять, які використовуються при висвітленні цієї проблеми, зокрема відсутність уніфікованого визначення права на доступ до інформації на національному та універсальному рівнях, а також необхідність формування консенсуального категорійно-понятійного апарату і обумовило мету даної статті.

Виходячи з розуміння загальної проблеми даної наукової роботи, автором поставлені такі завдання: визначити підстави та доцільність порівняння понять право на доступ до інформації, «свобода слова» та «право на інформацію», проаналізувати існуючі дефініції поняття «інформація» та запропонувати авторське розуміння, сформулювати власне визначення «права на доступ до інформації».

Останнім часом питання права на доступ до інформації стало доволі популярним предме-

том розгляду науковців. У цьому ракурсі слід відмітити наукові праці В. Ліпкана [1 – 4], В. Цимбалюка, М. Швеця [5] та інші.

Щоб дослідити і визначити поняття та природу права на доступ до інформації необхідно визначитися з терміном «інформація». Поняття інформації сьогодні визначається як базове в багатьох галузях знань та наукових дисциплін. Констатуємо, що визначення поняття «інформація» потребує нового сучасного підходу та переосмислення, у тому числі в юриспруденції.

Узагальнюючи запропоновані підходи до розуміння інформації, доходимо наступного висновку: інформація – нові відомості та дані, отримані споживачем у результаті їх сприйняття і перероблення, оцінені користувачем як корисні і можуть бути подані у вигляді сигналів, знаків, звуків, рухомих або нерухомих зображень чи в інший спосіб та збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді.

Як пропозицію щодо усунення колізії та заповнення прогалин у формуванні універсального поняття інформації, як об'єкта права на доступ до інформації, на науковому рівні слід активізувати дослідження в таких сферах, як: інформаційне право, філософія права, правова інформатика, семантика, національно-безпекознавство та інших суміжних наук у комплексі. Це уможливить її уніфікацію з урахуванням специфіки за галузями, сферами, сегментами, просторами тощо. Це питання слід дослідити з метою подальшого закріплення у проекті Інформаційного Кодексу України.

## КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

Таким чином, запропонувавши визначення поняття «інформація», можемо перейти до тлумачення терміну «право на доступ до інформації» та його співвідношення зі спорідненими правами.

Свобода слова і вільне вираження у друкованій формі своїх поглядів і переконань гарантуються Конституцією України і закріплюється в Законі України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» [6]. Як слідує з цього визначення, свобода слова і вільне вираження своїх поглядів є нічим іншим як поняття тотожне до поняття «право на інформацію». Однак його застосовують здебільшого при визначенні суспільних відносин, пов'язаних із діяльністю засобів масової інформації.

Ще одним прикладом того, що право на доступ до інформації та свобода слова є самостійними правами можна зазначити ст. 34 Конституції України, де закріплені не лише свобода думки, слова, але і право на інформацію.

У національному законодавстві України відсутній законодавчий чи інший нормативний акт, який би регулював суспільні відносини, що виникають із приводу реалізації громадянами права на свободу слова і в цілому регулював би суспільні інформаційні відносини. Хоча окремі міжнародні недержавні інституції пропонують для використання у сфері внутрішньодержавного нормотворення Модельний закон про свободу інформації. Аналогами зазначеного Модельного закону у національному законодавстві можна вважати Закони України «Про інформацію», «Про звернення громадян», «Про доступ до публічної інформації» та ін.

Єдине, чого вимагає свобода інформації від держави – це дотримуватися політики невтручання. Навпаки, право на доступ до інформації репрезентує обов'язок держави створити певні умови для реалізації доступу до інформації. Тобто, якщо свобода інформації – це негативне право, то право на доступ до інформації є позитивним правом [7]. Окрім того, ці права розрізняє й Європейський суд з прав людини [8].

Пропонуємо таке визначення свободи слова: «право кожного громадянина вільно і незалежно збирати, зберігати, використовувати та поширювати будь-яку відкриту за режимом доступу інформацію як особисто, так і за допомогою матеріальних носіїв та засобів поширення інформації».

Поняття «доступ до інформації» входить до змісту поняття «свобода слова» як один із елементів, а саме отримання (пошук) інформації відповідними суб'єктами.

Перейдемо до розкриття самого змісту поняття «права на доступ до інформації». Це поняття використовується в чинному законодавстві України, однак законодавче його визначення відсутнє, що призводить до колізій, які почасти доводиться вирішувати в судовому порядку.

Здійснений нами формально-юридичний, логіко-семантичний, догматичний та герменевтичний аналізи визначень поняття «право на доступ до інформації» в юридичній літературі уможливило визначити, що автор, вживаючи термін «кожен», не пояснює, кого саме – людину чи громадянина має на увазі, а це, в свою чергу, призводить до сплутування та можливо-го бажання іноземців претендувати на отримання інформації, яка має гриф таємності, хоча і не всі громадяни України мають вільний доступ до такого типу документів. Також хотілося б відмітити застосування різних термінів при визначенні даного права, але, припускаємо, вони мають синонімічні сенсові навантаження. Отже, для більш точного та чіткого визначення права на доступ до інформації є необхідним аналіз його змісту та правомочностей, які до нього входять.

Сукупність правових норм, які регулюють відносини з приводу доступу до інформації, становлять об'єктивний зміст доступу до інформації.

Обмеженням є судження, що право на доступ до інформації – це право знайомитися з відомостями про себе. З даним твердженням не можна погодитись, адже особа має право доступу не лише до інформації про себе, також вона має право доступу до екологічної та правової інформації, та в деяких випадках, до інформації з обмеженим доступом. Іноді право знати тлумачиться як можливість представників ЗМІ звертатися до органів влади з інформаційними запитами щодо надання інформації про їх діяльність.

Останніми роками загальносвітовою є тенденція до розширення змісту права на доступ до інформації. Відповідно до нової концепції право на доступ до інформації – це не лише право на отримання офіційних документів та інформації, що знаходиться в розпорядженні органів державної влади та місцевого самовря-

дування, а й інформації, яка знаходиться у підприємств і організацій, що виконують специфічні завдання та/або отримують бюджетні кошти.

На думку Ліпкана В.А., право на інформацію має такі складові: збирання; зберігання; використання та поширення інформації. Відповідно до національного законодавства, автором здійснюється тлумачення цих складових частин [1, с. 203].

Як і будь-яке право, право на доступ до інформації містить низку обмежень, які обумовлені законодавчо визначеними чинниками. В Конституції України зазначається цей перелік [11, ст.34]. Обмеження встановлюються законом, проте немає умови, що вони мають бути «необхідними в демократичному суспільстві», як закріплено в статті 10 Європейської конвенції захисту прав людини та основоположних свобод [12].

Основою реалізації передбаченого Конституцією України права на доступ до інформації є його деталізація в поточному законодавстві. Нині в Україні інформаційна діяльність регламентується чисельними нормативно-правовими актами. Однак, на думку вчених та фахівців, і ми з цим погоджуємось, у сфері доступу до інформації правове регулювання інформаційних відносин, зокрема, законодавче забезпечення права на доступ до інформації потребує свого подальшого вдосконалення. Інформаційне законодавство значною мірою залишається декларативним, не отримуючи повноцінної реалізації, особливо у відносинах між органами публічної влади і пересічними громадянами [13, с. 216].

Визначаючи зміст права на доступ до інформації, необхідно зазначити, що зміст даного права становить сукупність правових норм, які регламентують відносини з приводу доступу до інформації.

Основним, після Конституції, є Закон України «Про інформацію», в якому немає окремого визначення права на доступ до інформації, але розкривається поняття «режим доступу до інформації».

Незважаючи на те, що поняття «доступ до інформації» використовується у чинному законодавстві України, однак визначення його не розкривається.

Здійснений нами контент-аналіз, де мультиплікандом виступала терміносполука «право на доступ до інформації», уможливив резюму-

вати про використання термінів, суміжних із даним поняттям: «отримання можливості одержати інформацію», «порядок одержання, використання, поширення і зберігання інформації», «надання дозволу на ознайомлення з інформацією». Саме зазначені конструкції доцільно використати при формуванні визначення поняття «доступ до інформації».

Доступ до інформації є самостійним інформаційним правом, яке передбачає можливість для учасників інформаційних відносин вільно одержати, використовувати, поширювати та зберігати відомості, необхідні для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій. Саме це становить сутність та внутрішню особливість даного права – його зміст.

Аналізуючи порушення права на доступ до інформації, а саме – екологічної, в історичному аспекті, можемо згадати замовчування інформації про вибух на ЧАЕС (найбільша екологічна катастрофа того часу, сталася 26 квітня 1986 р., а евакуація населення з м. Прип'яті розпочалася лише 1 травня 1986 р.) або в Японії (11 березня 2011 року сталася найбільша радіаційна аварія (за заявою японських офіційних осіб – 7-го рівня за шкалою INES [14]), досить тривалий час населенню не повідомляли достовірну інформацію, обґрунтовуючи це небажанням поширення паніки [15]). Згадки щодо гарантій права на інформацію, його реалізації також містяться в багатьох інших галузях законодавства (екологічному, виборчому, законодавстві про інформатизацію тощо).

На нашу думку, не можна обмежуватися лише одним аспектом реалізації даного права як отримання (ознайомлення), оскільки особа, яка фактично отримала інформацію, має право нею розпоряджатися або просто зберігати.

Обмеження доступу особи до інформації на міжнародній арені та всередині країни призводить до таких негативних наслідків, як бажання особи дізнатися більше незваними шляхами або, в свою чергу, приховати інформацію про себе. Адекватно утаємниченню зростає рівень хакерської активності та промислового шпіонажу.

Питання вдосконалення правового регулювання суспільних відносин, що виникають з приводу доступу до інформації, є актуальними. Це пов'язане не лише з розвитком демократичних перетворень у державі та активністю вітчизняних і зарубіжних громадсько-політичних інституцій у дослідженні зазначе-

ної проблематики, а й з конкретними недоліками чинних норм вітчизняного права.

Безумовно, законодавство України з регламентації доступу до інформації потребує змін. Однак такі зміни мають ґрунтуватися на результатах фундаментальних наукових досліджень відповідних суспільних відносин, що складаються в Україні. Слід зрозуміти зміст поняття «доступ до інформації», правильно визначити суб'єктів доступу, а також види, категорії інформації, до яких можливий доступ, та процедуру одержання інформації, правові режими доступу до інформації.

Перспективними дослідженнями в цьому напрямі вважаємо виявлення меж правового регулювання відносин, що виникають з приводу одержання (надання) інформації, а також розкриття правових процедур доступу до різних видів інформації різних категорій суб'єктів. Ґрунтовних наукових досліджень потребують питання щодо обмеження доступу до інформації.

Враховуючи, що більшість існуючих матеріальних норм у сфері інформаційних відносин відповідає міжнародним вимогам, то необхідність вдосконалення національного законодавства, перш за все, повинно концентруватися на прийнятті дієвих положень щодо механізмів та гарантій права на доступ до інформації і забезпечення захисту та інформаційної безпеки людини, суспільства і держави.

#### Література

1. *Ліпкан В. А.* Інформаційна безпека України : глосарій / В. А. Ліпкан, Л. С. Харченко, О. В. Логінов. – К. : Текст, 2004. – 136 с.

2. *Ліпкан В. А.* Систематизація інформаційного законодавства України : [монографія] / В. А. Ліпкан, В. А. Залізняк ; за заг. ред. В. А. Ліпкана. – К. : О. С. Ліпкан, 2012. – 304 с.

3. *Ліпкан В. А.* Адміністративно-правовий режим інформації з обмеженим доступом в Україні : [монографія] / В. А. Ліпкан, В. Ю. Баскаков ; за заг. ред. В. А. Ліпкана. – К. : О. С. Ліпкан, 2013. – 344 с.

4. *Ліпкан В. А.* Інформаційна безпека України в умовах євроінтеграції: [Навчальний посібник] / В. А. Ліпкан, Ю. Є. Максименко, В. М. Желіховський. – К.: КНТ, 2006. – 280 с.

5. *Цимбалюк В. С.* Інформаційне права (основи теорії і практики). Монографія / В. С. Цимбалюк. – К. : «Освіта України», 2010. – 388 с.

6. *Про* друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні: Закон України від 16 листопада 1992 р. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2782-12>

7. *Конституційне* право на доступ до інформації: сутність, зміст та обсяг / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.khpg.org/index.php?id=1207743167>

8. *Закони та практика ЗМІ у одинадцяти демократіях світу (порівняльний аналіз) / ARTICLE 19; Харківська правозахисна група.* – Харків : Фоліо, 2000. – 208 с.

9. *Кормич Б. А.* Організаційно-правові основи політики інформаційної безпеки України : автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук, спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Б. А. Кормич. – Х., 2004. – 31 с.

10. *Ясечко С. В.* Проблема суб'єктивного права на інформацію в цивільному праві / С. В. Ясечко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://archive.nbu.gov.ua/portal/soc\\_gum/vkhnuv/s/2010\\_50/50/34.pdf](http://archive.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/vkhnuv/s/2010_50/50/34.pdf)

11. *Конституція України:* затверджена Законом України від 28.06.1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.

12. *Європейська конвенція захисту прав людини та основоположних свобод від 04 листопада 1950 р.* – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004)

13. *Тарасенко Р. Б.* Інформаційне право: Навчально-методичний посібник / МВС України, Луган. держ. ун-т внутр. справ ім. Е. О. Дідоренка. – Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2010. – 512 с.

14. *ІНЕС.* Международная шкала ядерных и радиологических событий / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.iaea.org/Publications/Factsheets/Russian/ines\\_rus.pdf](http://www.iaea.org/Publications/Factsheets/Russian/ines_rus.pdf)

15. *На АЭС в Японии прогремел взрыв* / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://top.rbc.ru/special/japan/12/03/2011/557937.shtml>

*Капінус Л. І.*

Проблемы выработки унифицированного понятия права на доступ к информации и его содержание

Проведено исследование содержания понятия «право на доступ к информации», его соотношение со сродненными правами. Сформулировано авторское определение понятия «информация» и определено содержание права на доступ к информации. Предложено определенные шаги улучшения национального информационного законодательства в данной сфере.

**Ключевые слова:** информация, право на доступ к информации, свобода слова, Модельный закон о свободе информации.

### **L. Kapinus**

Problems of developing a unified concept of the right of access to the information and its contents

The analysis of the content of the notion «right on the access to information» and its correlation with related rights is done. The author's definition of «information» is formulated and the content of the right on access to information is defined. The certain steps towards improvements of the national informational legislation in this sphere are offered.

**Keywords:** information, right on the access to the information, freedom of speech, Model Law on Freedom of Information.