

УДК 342.9

А.І. МАРУЩАК, кандидат юридичних наук, доцент

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ: ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ*Анотація.* Щодо змісту поняття “забезпечення доступу до інформації”.

Отримання учасниками суспільних відносин достовірної і повної інформації про процеси та явища у суспільстві, державі, навколишньому середовищі є основою реалізації їх (учасників) інформаційних потреб, складовою формування демократичного суспільства. Важливе значення мають правові та інституційні механізми, які б надавали змогу громадянам, юридичним особам приватного і публічного права одержати необхідну їм інформацію. Провідну роль у формуванні таких механізмів цілком логічно відіграє держава. Вітчизняне законодавство серед головних напрямів і способів державної інформаційної політики визначає “забезпечення доступу громадян до інформації” [1, ст. 6].

Питання формування і розвитку суспільних інформаційних відносин і відповідного їх правового регулювання розглядають у своїх наукових працях Арістова І.В., Брижко В.М., Калюжний Р.А., Костецька Т.А., Петров Є.В., Цимбалюк В.С., Швець М.Я. та інші науковці. Проте питання змісту та складових поняття “забезпечення доступу до інформації” у працях зазначених фахівців не розглядається. Саме тому у статті спробуємо вирішити такі завдання: визначити зміст поняття “забезпечення доступу до інформації” та охарактеризувати його складові.

Попередні дослідження автора дали підстави стверджувати, що доступ до інформації в суб’єктивному розумінні – це гарантована державою можливість фізичних, юридичних осіб і держави (державних органів) одержувати відомості, необхідні їм для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій, що не порушує права, свободи і законні інтереси інших громадян, права та інтереси юридичних осіб. В об’єктивному розумінні доступ до інформації – це сукупність правових норм, що регламентують суспільні інформаційні відносини щодо одержання їх учасниками відомостей, необхідних їм для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій [11].

Уточнення змісту поняття “доступ до інформації” в суб’єктивному розумінні зумовлене наступними міркуваннями. У листі Вищого господарського суду України щодо практики застосування господарськими судами законодавства про інформацію рекомендується “відрізнати право суб’єктів інформаційних відносин на інформацію від права власності на інформацію як об’єкт цивільних прав” [6**Ошибка! Источник ссылки не найден.**, п. 3]. Специфіка інформації як особливого ресурсу суспільної діяльності та розвитку, зумовлює неоднозначність правового регулювання різних за суб’єктивним складом відносин. Про право власності на інформацію однозначно можна говорити щодо інформації з обмеженим доступом, тобто конфіденційної і таємної інформації. Така інформація завжди комусь належить, хоча й може перебувати у володінні чи користуванні інших осіб. Наприклад, конфіденційна інформація про стан здоров’я особи може перебувати у володінні медичного працівника (у такому випадку дані відомості підпадуть під правовий режим лікарської таємниці), хоча власником такої інформації є фізична особа. Крім того, інформації притаманна характеристика щодо неодноразового поширення, що зумовлює існування невизначеної кількості володільців і, досить часто, неможливість чітко визначити її власника.

© А.І. Марущак, 2008

Стосовно права суб'єктів інформаційних відносин на інформацію, то воно передбачає можливість *вільного* одержання, використання, поширення та зберігання відомостей, необхідних їм для реалізації ними своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій [1 **Ошибка! Источник ссылки не найден.**, ст. 9]. Із даного визначення випливає, що таке суб'єктивне право учасників інформаційних відносин стосується переважно відкритої інформації, адже лише до такої інформації не може бути обмежено доступ, тобто така інформація одержується, використовується, поширюється та зберігається *вільно*. Право власності на інформацію як об'єкт цивільних прав передбачає, що інформація може відчужуватися або переходити від однієї особи до іншої в порядку правонаступництва чи спадкування або іншим чином, якщо вона не вилучена з цивільного обороту або не обмежена в обороті, або не є невід'ємною від фізичної чи юридичної особи [2, ст. 178]. Іншими словами, інформація може бути товаром.

Поняття “доступ до інформації” включає в себе можливість отримання як певних відомостей як складової суб'єктивного права на інформацію, так і інформації як товару, тобто як об'єкта цивільних прав. Визначення поняття “доступ до інформації” не містить слова “вільно” (одержувати відомості), тобто в дане поняття ми включаємо можливість одержувати будь-які відомості незалежно від режиму доступу до них (відкрита чи інформація з обмеженим доступом) та суб'єктів такого доступу.

Розглянемо зміст поняття “забезпечення”. Великий тлумачний словник сучасної української мови дає таке визначення дієслова “забезпечувати” (“забезпечити”): 1. Постачаючи щось у достатній кількості, задовольняти кого, будь-що у якихось потребах. 2. Створювати надійні умови для здійснення будь-чого; гарантувати щось. 3. Захищати, охороняти будь-кого, будь-що від небезпеки [9]. За С.І. Ожеговим дієслово “забезпечити” означає “зробити щось цілком можливим, дійсним, реально здійсненим” [10]. Поняття “забезпечення” визначається як дія за значенням дієслова “забезпечувати” [9].

Законодавство України містить немало прикладів використання термінів “забезпечення”, “забезпечувати”. Як правило, йдеться про сукупність заходів, спрямованих на задоволення певних прав, процесів, потреб та інтересів учасників суспільних відносин.

Закон України “Про інформацію” передбачає такі 3 способи *забезпечення доступу до відкритої інформації*, а саме – шляхом:

- систематичної публікації її в офіційних друкованих виданнях (бюлетенях, збірниках);
- поширення її засобами масової комунікації;
- безпосереднього її надання заінтересованим громадянам, державним органам та юридичним особам [1, ст. 29].

У Законі України “Про інформацію” використовується також конструкція “діяльність по забезпеченню інформацією” [1, ст. 28]. На нашу думку, зазначене поняття не є тотожним поняттю “забезпечення доступу до інформації” і стосується, насамперед, обов'язку органів державної влади та місцевого самоврядування оприлюднювати інформацію про власну діяльність, а також задовольняти інформаційні запити громадян. З метою, наприклад, забезпечення доступу до законодавчих та інших нормативних актів всім громадянам держава забезпечує видання цих актів масовими тиражами у найкоротші строки після набрання ними чинності [1, ст. 22].

Проблема забезпечення права на інформацію досліджується і вітчизняними науковцями. Так, Т.А. Костецька зазначає, що “забезпечення права на інформацію – завдання не просте і потребує вирішення цілого комплексу питань: юридичного, організаційного і технологічного характеру” [8, с. 4].

У систему забезпечення доступу до інформації варто, насамперед, включити створення організаційно-правових умов для отримання суб'єктами необхідної їм інформації. Правове забезпечення доступу до інформації полягає у формуванні системи загальнообов'язкових правил поведінки у сфері отримання інформації, юридична сила яких охороняється державою. Організаційне (інституційне) забезпечення доступу до інформації виражається у створенні органів влади та наділenni їх відповідними повноваженнями щодо задоволення інформаційних потреб учасників інформаційних відносин.

Досвід правового регулювання інформаційних відносин у зарубіжних країнах та на міждержавному рівні свідчить про те, що основний акцент робиться на регламентації доступу до інформації про діяльність держави та її органів, а також до інформації, що перебуває у їх володінні [14, с. 269-291].

Провідні вітчизняні дослідники інформаційних відносин обґрунтовано зазначають, що “важливою гарантією у забезпеченні права на інформацію є відповідні рішення Комітету Міністрів Ради Європи, який... прийняв рекомендації щодо права на доступ до інформації, якою володіють державні органи: 1) кожен у межах юрисдикції країн-членів має право одержувати за запитом інформацію, якою володіють державні органи; 2) для забезпечення доступу до інформації мають бути вжиті дійові та належні заходи; 3) у доступі до інформації не може бути відмовлено на підставі того, що це не стосується специфічних інтересів особи, яка подає запит на інформацію; 4) доступ до інформації має бути забезпечений на рівних засадах; 5) будь-яка відмова у доступі до інформації підлягає переглядові на вимогу та ін.” [13, с. 357].

Вітчизняне законодавство також містить низку положень, які включаємо у правове забезпечення доступу до інформації. Так, наприклад, діяльність місцевих органів виконавчої влади висвітлюється регіональними телерадіоорганізаціями [3, ст. 11]. Відповідно до Закону України “Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації” Національна телекомпанія України і Національна радіокомпанія України включають до інформаційних програм у день, коли відбувалася відповідна подія, повідомлення про:

- особливо актуальні рішення Кабінету Міністрів України;
- заяви Кабінету Міністрів України;
- міжнародні контакти та переговори в Україні і за кордоном делегацій Кабінету Міністрів України, глав іноземних держав та урядів до України;
- прес-конференції, зустрічі з громадянами та виступи Прем'єр-міністра України;
- інші суспільно значимі факти діяльності органів державної влади України;
- важливі факти діяльності органів місцевого самоврядування [3, ст. 16].

Відео- та аудіозаписи про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що зберігаються в державних архівах, можуть використовуватися громадянами України і журналістами відповідно до Закону України “Про Національний архівний фонд і архівні установи” та Закону України “Про державну таємницю”. Відзначимо, що зазначені норми не обмежують права акредитованих журналістів і технічних працівників здійснювати власний відео- та аудіозапис на засіданнях, нарадах, інших офіційних заходах для власних архівів [3, ст. 17].

Однак Регламент Кабінету Міністрів України визначає деякі особливі процедури доступу до інформації про його діяльність, зокрема:

- питання щодо присутності на засіданні Кабінету Міністрів представників засобів масової інформації та проведення на ньому кіно-, відео- і фотозйомок, а також звукозапису вирішується Прем'єр-міністром [4, параграф 17, п. 7];

- учасникам засідання та запрошеним *забороняється приносити* на засідання кіно-, відео- і фотоапаратуру та звукозаписувальну техніку, а також засоби зв'язку [4, параграф 17, п. 6];

- члени Кабінету Міністрів не можуть діяти всупереч позиції Кабінету Міністрів, *оприлюднювати без згоди Прем'єр-міністра* будь-яку інформацію про перебіг засідання Кабінету Міністрів та оцінку позицій, які висловлюються членами Кабінету Міністрів на засіданнях [4, параграф 4, п. 3];

- інформація з окремих питань діяльності Прем'єр-міністра, Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів на запит об'єднання громадян доводиться до їх відома зазначеними посадовими особами письмово, усно, по телефону чи шляхом публічного виступу [4, параграф 179, п. 3];

- за рішенням Прем'єр-міністра може бути проведено закрите засідання Кабінету Міністрів. У закритому засіданні беруть участь члени Кабінету Міністрів, а також особи, присутність яких необхідна для розгляду питання. Підготовка матеріалів з питань, які розглядаються на закритому засіданні, допуск на засідання, оформлення протоколу та прийнятих актів здійснюються з дотриманням встановлених правил роботи із секретними документами або документами, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави [4, параграф 25, п. 1 – 3].

Регламент Верховної Ради України передбачає, зокрема, що *відкритість* засідань Верховної Ради забезпечується шляхом допуску на них в установленому порядку представників засобів масової інформації. Представники засобів масової інформації акредитуються на певний строк або на весь термін роботи поточної сесії Верховної Ради при її апараті. Відмова в акредитації повинна бути вмотивована. Апарат Верховної Ради може надавати акредитованим представникам засобів масової інформації матеріали, які надаються народним депутатам, за винятком тих, про нерозголошення чи ненадання яких у встановленому порядку прийнято відповідне рішення. *Гласність* засідань Верховної Ради забезпечується шляхом їх трансляції по телебаченню і радіо, публікації стенографічних бюлетенів і рішень у “Відомостях Верховної Ради України”, газеті “Голос України” та інших виданнях Верховної Ради, а також шляхом розміщення інформації на офіційному веб-сайті Верховної Ради. *Час, обсяг, форма трансляції, обсяг друку* визначаються відповідно до закону Регламентом, окремими постановами Верховної Ради [5, ст. 3].

У систему правового забезпечення включаємо також норми права, які регламентують порядок доступу до державної таємниці, повноваження суб'єкта господарювання щодо встановлення режиму доступу до комерційної таємниці, правовий режим конфіденційної інформації про особу тощо.

Створення державних органів і наділення їх відповідними повноваженнями щодо формування умов для отримання інформації учасниками інформаційних відносин включаємо до організаційного (інституційного) забезпечення доступу до інформації. Усі органи державної влади, зважаючи насамперед на їх обов'язок оприлюднювати інформацію про свою діяльність, забезпечують доступ до інформації. Особливий правовий статус у даній сфері мають органи, що володіють особливими повноваженнями в інформаційній сфері: Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, Міністерство

транспорту та зв'язку України, Міністерство юстиції України, Міністерство культури і туризму України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, Державний комітет статистики України, Державний комітет архівів України, Національна комісія з питань регулювання зв'язку України та інші.

Звичайно, діяльність громадських організацій, інших юридичних осіб приватного права, громадян щодо створення умов для отримання інформації учасниками інформаційних відносин також включаємо до змісту поняття “забезпечення доступу до інформації”, хоча така діяльність не включається у зміст поняття “організаційно-правове забезпечення доступу до інформації”. Адже лише держава повноважна формувати загальнообов'язкові на території України правила поведінки та створювати відповідні органи для здійснення контролю за належним виконанням таких правил.

У систему забезпечення доступу до інформації варто також включити створення матеріальних, у тому числі технічних і інформаційно-телекомунікаційних умов. Причому суб'єктами створення таких умов можуть виступати як державні органи та установи, так і юридичні особи приватного права, громадяни та їх об'єднання. Перші, наприклад, реалізують норму, відповідно до якої для висвітлення діяльності органів кожної із гілок державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні в обсягах державного замовлення Національній телекомпанії України і Національній радіокомпанії України відводиться три відсотки від річного обсягу часу загальнонаціонального каналу, на якому здійснюється мовлення. У разі проведення спільних заходів цих органів квота часу для їх висвітлення розподіляється порівну [3, ст. 19]. Діяльність місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування висвітлюється в друкованих засобах масової інформації регіональної та місцевої сфери розповсюдження на умовах, визначених у договорах між цими органами і редакціями зазначених друкованих засобів масової інформації [3, ст. 21]. Друга група суб'єктів (недержавних) створюють інформаційно-телекомунікаційні системи, надають послуги з доступу до мережі Інтернет, видають книжкову продукцію, створюють інформаційно-довідкові системи тощо.

З розвитком інформаційних технологій особлива увага як державних органів, так і недержавних суб'єктів звертається на створення технічних і інформаційно-телекомунікаційних умов для задоволення інформаційних потреб учасників інформаційних відносин. Це і створення електронної інформаційної системи “Електронний Уряд”, і постійне удосконалення засобів доступу до інформації, підвищення їх якісних та кількісних характеристик тощо.

Однак на сьогодні забезпечення людини інформацією набуває такого обсягу, що нерідко негативно впливає на її свідомість і загалом на стан здоров'я. Вбачається, що дана проблема у недалекому майбутньому має стати об'єктом уваги державних органів. Провідні вітчизняні дослідники – представники наукової школи Р.А. Калюжного та М.Я. Швеця уже досліджують дану проблему. Так, вони зазначають, що “для того, щоб інформаційне забезпечення потреб певного соціуму було ефективним, практика і теорія відпрацювали до нього перелік вимог” [7, с. 48]. Серед них: *мінімальність інформації* – передбачає обмеження збору і опрацювання лише тих повідомлень (інформації), без яких неможливо управляти об'єктом; *достатність інформації* – означає, що інформація повинна давати вичерпне й повне уявлення про функціонування об'єкта, а також оптимальні чи близькі до них рішення. При визначенні потреб в окремих видах інформації необхідно, у першу чергу, враховувати значимість для управління її кожного виду, частоту створення, взаємозв'язок з іншими видами інформації. Однією з головних вимог, які висувуються до організації управління, є забезпечення високої *достовірності*

відомостей. Без достовірної інформації про об’єкт управління неможливо організувати його роботу, використати найбільш досконалі методи управління [7, с. 48-49].

Зважаючи на викладені вимоги, відзначимо, що їх невиконання нерідко стає причиною помилок і втрат як у життєдіяльності конкретних осіб, так і дестабілізації обстановки у цілому суспільстві. Адже, “наш час характеризується значним поширенням інформації, множинністю каналів її донесення до користувача, впливом її змісту і форми на всі сфери життя суспільства, світосприйняття людей і ухвалення рішень правлячою елітою. Поряд із величезними обсягами різноманітної та альтернативної інформації, новими формами її подачі зросли й обсяги інформаційного шуму – надлишкової для людини інформації, а то й інформації, покладання на яку може завдати шкоди” [12].

Російські дослідники І.Л. Бачило, В.Н. Лопатін, М.А. Федотов виділяють так звану “вредную информацию” (“шкідливу інформацію”) – інформацію, оборот которой запрещен в силу вреда и опасности для общества и человека” [15, с. 85]. Дослідники зазначають, що “в отличие от других случаев, когда государство должно создавать условия для реализации права граждан на доступ к информации или защищать информацию ограниченного доступа, здесь оно должно создавать условия для защиты самого человека и общества от вредоносного влияния определенного рода информации. В данном случае информация не является тайной, но ее распространение может нанести определенный вред интересам и правам человека, общества и государства” [15, с. 451]. І.Л. Бачило, В.Н. Лопатін, М.А. Федотов виділяють такі 5 видів шкідливої інформації:

“1) інформацію, направленную на разжигание ненависти, вражды и насилия (в том числе возбуждающую социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть, вражду, превосходство, рознь, нетерпимость; інформацію, содержащую призывы к войне);

2) ложную інформацію (в том числе недобросовестную, недостоверную, заведомо ложную рекламу);

3) інформацію, содержащую посягательства на честь, доброе имя и деловую репутацию других лиц;

4) непристойную інформацію (в том числе порнографію, неетичную рекламу);

5) інформацію, оказывающую деструктивное воздействие на здоровье людей (в том числе рекламу со скрытыми вставками)” [15, с. 454-455].

Цілком поділяємо таку позицію провідних російських дослідників інформаційного права. Зауважимо, що вітчизняне право містить норми, що передбачають відповідальність за публічні заклики до насильницької зміни чи повалення конституційного ладу або до захоплення державної влади, незаконне поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, розголошення державної, комерційної або банківської таємниці тощо. Органи державної влади наділені повноваженнями щодо здійснення контролю за обмеженим поширенням порнографічних та інших аморальних видань, наприклад, Держкомтелерадіо України бере участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері захисту суспільної моралі. Однак, на нашу думку, цілісного підходу до формування державної політики протидії поширенню шкідливої інформації в Україні на сьогодні немає. Зазначена проблема, безумовно, має бути предметом досліджень науковців інформаційного права. Створення ж умов для непоширення або нейтралізації шкідливої інформації насамперед на державному рівні, включаємо у зміст поняття “забезпечення доступу до інформації”, оскільки шкідлива інформація унеможливує отримання учасниками інформаційних відносин повної, достовірної, мінімально достатньої інформації.

Висновки.

Забезпечення доступу до інформації – це створення організаційно-правових, матеріальних, у тому числі технічних і інформаційно-телекомунікаційних, умов для гарантування можливості фізичних, юридичних осіб і держави (державних органів) одержувати достовірні і мінімально достатні відомості, необхідні їм для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій.

Забезпечення доступу до таємної та конфіденційної інформації передбачає також комплекс заходів для розмежування можливості отримати такі відомості одних суб'єктів від неможливості їх отримання іншими суб'єктами.

У систему доступу до інформації включаємо також заходи з нейтралізації негативного впливу на особу та суспільство шкідливої (у тому числі неправдивої) інформації.

Перспективами подальших досліджень у даному напрямі визначаємо розробку змісту та видів шкідливої інформації, комплексного державного механізму протидії її поширенню і нейтралізації негативних наслідків, у тому числі обґрунтування повноважень правоохоронних органів у даній сфері.

Використана література

1. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 48. – Ст. 650.
2. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – Ст. 461.
3. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації : Закон України від 23.09.1997 р. № 539/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 49. – Ст. 299.
4. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 р. № 950 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 54. – Ст. 2180.
5. Про Регламент Верховної Ради України : Постанова Верховної Ради України від 16.03.2006 р. № 3547-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 23. – Ст. 202.
6. Про деякі питання практики застосування господарськими судами законодавства про інформацію: Лист Вишого господарського суду від 28.03.2007 р. № 01-8/184 // Вісник господарського судочинства. – 2007. – № 3. – С. 46.
7. Вступ до інформаційної культури та інформаційного права / Гавловський В.Д., Калюжний Р.А., Попович В.М., Цимбалюк В.С. ; заг. ред.: М. Я. Швець, Р. А. Калюжний; Науково-дослідний центр правової інформатики НАПрН України. – Ужгород: ІВА, 2003. – 240 с.
8. Костецька Т.А. Право на інформацію в Україні / Т.А. Костецька; НАН України ; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. Вища школа права. – К., 1998. – 39 с.
9. Великий тлумачний словник сучасної української мови [Текст] / голов. ред. В.Т. Бусел. – К.-Ірпінь: ВТФ “Перун”, 2005. – 1728 с.
10. Словарь русского языка : 70000 слов ; сост. С.И.Ожегов ; под ред. Н.Ю. Шведовой. – [23-е изд., испр.]. – М. : Рус. яз. – 1990. – 915 с.
11. Марущак А. І. Визначення поняття “доступ до інформації” // Правова інформатика. – 2006. – № 3(11)/2006. – С. 67-72.
12. Павленко Р. Гуманітарні аспекти інформаційної безпеки : виклики і відповіді // Людина і політика. – 2001. – № 3. – С. 82.
13. Правове забезпечення інформаційної діяльності в Україні ; за заг. ред. Ю.С. Шемшученка, І.С. Чижа. – К.: ТОВ “Видавництво “Юридична думка”, 2006. – 384 с.
14. Марущак А.І. Правомірні засоби доступу громадян до інформації : науково-практичний посібник / А.І. Марущак. – Біла Церква: Вид-во “Буква”, 2006. – 432 с.
15. Информационное право : учебник / И.Л. Бачило, В.Н. Лопатин, М.А. Федотов; под ред. акад. РАН Б.Н. Топорнина. – [2-е изд., с изм. и доп.]. – СПб.: Издательство Р. Асланова “Юридический центр Пресс”, 2005. – 725 с.