



Б. М. Гоголь\*

## ЮРИДИЧНІ ГАРАНТІЇ ЗДІЙСНЕННЯ ПРАВА НА ІНФОРМАЦІЮ

Сучасний етап розвитку людства характеризується підвищенням ролі інформації в усіх сферах суспільної діяльності (економіці, освіті, науці, приватному житті тощо). За таких умов потреби фізичних та юридичних осіб в обміні інформацією значно зростають. Задоволення інформаційних потреб приватних осіб відбувається шляхом реалізації права на інформацію, яке надає можливість вільно збирати, зберігати, обробляти та поширювати інформацію. Здійснення та захист права на інформацію відбувається в межах цивільних правовідносин, тому ми вважаємо цілком виправданим закріплення зазначеного права не лише в Конституції України<sup>1</sup> (ст. 34), але й у ст. 302 Цивільного кодексу України<sup>2</sup> (далі — ЦК України) — кодексу приватного права.

Проте можливість особи вільно збирати, зберігати, обробляти та поширювати інформацію забезпечується не лише фіксацією права на інформацію у законодавстві, але й створенням необхідних умов для його реалізації — гарантій здійснення зазначеного права.

У зв'язку з цим, перед юридичною наукою постає завдання розроблення системи юридичних гарантій здійснення права на інформацію, яка б після її імплементації у чинне законодавство України забезпечила можливість найбільш ефективної реалізації зазначеного суб'єктивного права. Тому дослідження юридичних гарантій здійснення права на інформацію ми вважаємо вкрай актуальним.

Вивченням питань здійснення права на інформацію та інших інформаційних прав займалися вітчизняні та зарубіжні науковці: О. В. Кохановська, Д. В. Огородов, О. О. Снитников, Л. В. Туманова та інші. Дослідженню юридичних гарантій здійснення суб'єктивних прав присвячені праці Н. В. Безсмертної, М. В. Краснової, Е. О. Оліфіренко, П. М. Рабиновича, Р. О. Стефанчука та інших вчених.

Водночас питання юридичних гарантій здійснення права на інформацію є недостатньо розробленим в юридичній науці. Таку ситуацію навряд чи можна вважати задовільною, оскільки юридичні гарантії відіграють важливу роль у механізмі реалізації права на інформацію, забезпечуючи реальність його здійснення.

У зв'язку із зазначеним, метою даної статті є дослідження юридичних гарантій здійснення права на інформацію та вироблення пропозицій по вдосконаленню чинного законодавства щодо створення реальних умов для його реалізації.

Ми загалом погоджуємося з науковцями, які під юридичними гарантіями суб'єктивних прав розуміють правові норми, що визначають спеціфічні юридичні засоби здійснення прав, їх охорони та захисту у випадку правопорушення<sup>3</sup>.

Вважаємо, що поняття юридичних гарантій права на інформацію включає в себе такі елементи як юридичні гарантії здійснення, юридичні гарантії охорони та юридичні гарантії захисту зазначеного суб'єктивного права.

В даній статті ми зосередимо нашу увагу на дослідженні юридичних гарантій здійснення права на інформацію, під якими ми пропонуємо розуміти закріплені у юридичних нормах спеціальні юридичні засоби, які забезпечують реальність здійснення зазначеного суб'єктивного права.

У юридичній літературі справедливо відмічалось, що найважливішою формою правових гарантій реального здійснення суб'єктивних прав є кореспондуючий обов'язок<sup>4</sup>. Однак сприятливі умови для реалізації права на інформацію не можуть бути досягнуті лише за рахунок існування кореспондуючого обов'язку. Необхідним є покладення ряду додаткових обов'язків на державу по забезпеченню належного правопорядку для здійснення права на інформацію. Вважаємо, що такі обов'язки, будучи закріпленими у чинному законодавстві, і становлять сутність юридичних гарантій здійснення права на інформацію.

© Гоголь Б. М., 2008

\* старший викладач кафедри цивільного, господарського та кримінального права Національної академії управління (м. Київ)

<sup>1</sup> ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

<sup>2</sup> ОВУ. — 2003. — № 11. — Ст. 461.

<sup>3</sup> Антон О. А. Юридичні гарантії в трудовому праві // Університетські наукові записки. — 2005. — № 3 (15). — С. 185-190.

<sup>4</sup> Стефанчук Р. О. Особисті немайнові права фізичних осіб у цивільному праві (поняття, зміст, система, особливості здійснення та захисту): Монографія / Відп. ред. Я. М. Шевченко. — Хмельницький: Видавництво Хмельницького університету управління та права, 2007. — С. 170-171.



Проведений нами аналіз чинного законодавства дозволяє виділити такі найбільш важливі юридичні гарантії здійснення права на інформацію:

1. Можливість обмеження здійснення права на інформацію лише у передбачених Конституцією України випадках на підставі закону.

2. Заборона необґрунтованого засекречування інформації.

3. Доступність офіційної інформації для приватних осіб.

4. Свобода діяльності засобів масової інформації.

Розглянемо зазначені гарантії більш детально.

Однією з найважливіших гарантій здійснення права на інформацію є нормативно закріплене положення про можливість обмеження його здійснення лише у передбачених Конституцією України випадках на підставі закону. Зазначене положення зафіксовано у ч. 3 ст. 34 Конституції України, відповідно до якої, здійснення права вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію може бути обмежене законом в інтересах 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.

Така гарантія також знайшла своє втілення у низці міжнародних угод. Так, п. 3 ст. 19 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права<sup>5</sup> та ч. 2 ст. 10 Європейської конвенції про захист прав і основних свобод людини<sup>6</sup> фактично передбачають можливість обмеження прав шукати та поширювати інформацію лише задля забезпечення державної безпеки та/або охорони прав інших осіб у випадках передбачених законом.

Наведені положення Конституції України та міжнародних угод покликані не допустити свавільне та безпідставне обмеження органами державної влади можливості особи здійснювати право на інформацію, оскільки такі обмеження можуть перетворити зазначене фундаментального право людини на суто декларативне право.

Необхідно зазначити, що в Україні на даний момент відсутня судова практика застосування правових норм, що регламентують можливість держави обмежувати здійснення права на інформацію. Натомість Європейським судом з прав людини вже вироблена певна методика оцінки правомірності дій держави у зазначених випадках. Вивчення такої практики Європейського суду має не лише наукову, але й практичну цінність, оскільки, відповідно до ст. 17 Закону України "Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини"<sup>7</sup>, застосування практики Європейського суду є обов'язковим для вітчизняних судів.

Дослідження практики Європейського суду по даній категорії справ дає підстави стверджувати, що вирішуючи питання про правомірність обмежень здійснення інформаційних прав особи державою Європейський суд послідовно аналізує фактичні обставини справи та юридичну аргументацію учасників спору з точки зору наступної тріади критеріїв:

1. Чи були дії влади засновані на законі.

2. Чи відповідають вони цілям обмеження, що передбачені п. 2 ст. 10 Європейської конвенції.

3. Чи були такі дії в даних конкретних обставинах необхідними в демократичному суспільстві<sup>8</sup>.

Показовим у даному разі є рішення Європейського Суду від 24 листопада 1993 р. у справі "Інформаціонсфєрайн Лєнта" та інші проти Австрії", в якому проведений аналіз обмежень прав і свобод в інформаційній сфері на предмет їх необхідності в демократичному суспільстві.

Заявники у даній справі скаржились, що вони не можуть створити радіостанцію і телестанцію, оскільки відповідно до законодавства Австрії це право зарезервовано виключно за Австрійською радіомовною корпорацією. Вони стверджували, що це призводить до появи монополії, яка несумісна з положеннями ст.10 Європейської конвенції. З їх точки зору діючі в Австрії правила, які закріплюють монополію Австрійської радіомовної

<sup>5</sup> Бюлетень законодавства і юридичної практики України. — 2005. — № 1.

<sup>6</sup> ОВУ. — 2006. — № 32. — Ст. 2371.

<sup>7</sup> ВВР. — 2006. — № 30. — Ст. 260.

<sup>8</sup> СМІ и Интернет: проблемы правового регулирования / Автор-составитель — В. Н. Монахов. — М.: ЭКОПРИНТ, 2003. — С. 71.



корпорації, відображають бажання влади забезпечити політичний контроль за аудіовізуальною сферою на шкоду плюралізму і свободі творчості.

На думку Європейського суду найбільші обмеження на свободу слова накладає державна монополія на теле- та радіомовлення. Тому, не зважаючи на доводи австрійського уряду про виправданість таких обмежень, суд постановив, що втручання з боку держави, які є предметом спору, не являються необхідними в демократичному суспільстві. Виходячи з цього, Європейського суд визнав порушення ст. 10 Європейської конвенції<sup>9</sup>.

Переходячи до розгляду наступної гарантії здійснення права на інформацію — заборони необґрунтованого засекречування інформації, необхідно зазначити, що, згідно зі ст. 28 Закону України “Про інформацію”<sup>10</sup>, за режимом доступу інформація поділяється на відкриту інформацію та інформацію з обмеженим доступом. Інформація з обмеженим доступом, в свою чергу, поділяється на конфіденційну і таємну, що передбачено у ст. 30 зазначеного закону.

Формально-логічний аналіз положень чинного законодавства України, зокрема ст. ст. 5, 28 Закону України “Про інформацію”, дає підстави стверджувати, що відкритою є вся інформація, яка не віднесена до інформації з обмеженим доступом. Презумпція відкритості інформації є необхідною умовою для забезпечення реалізації права на інформацію. Натомість необґрунтоване віднесення органами державної влади відомостей до категорії інформації з обмеженим доступом негативним чином впливає на реальність здійснення зазначеного права. І хоча у ч. 4 ст. 28 Закону України “Про інформацію” згадується про недопущення таких дій як один з напрямків діяльності органів державної влади, на наш погляд, в зазначеному законі необхідно чітко зафіксувати, що органи державної влади можуть відносити відомості до категорії інформації з обмеженим доступом лише на підставах і в порядку передбачених законодавством. На даний час такий порядок визначається рядом нормативно-правових актів, зокрема Законом України “Про державну таємницю”<sup>11</sup>.

Важливу роль у забезпеченні відкритості інформації та гарантуванні здійснення права на інформацію відіграє заборона засекречування деяких категорій відомостей. Їх перелік зафіксований у законодавстві України, зокрема у ч. 4 ст. 30 Закону України “Про інформацію”, ч. 2 ст. 50 Конституції України, Постанові Кабінету Міністрів України від 9 серпня 1993 р. № 611 “Про перелік відомостей, що не становлять комерційної таємниці”<sup>12</sup>. Відповідно до зазначених нормативно-правових актів, відомостями, які не можуть бути віднесені до інформації з обмеженим доступом чи комерційної таємниці, є інформація про стан довкілля, якість харчових продуктів, аварії та катастрофи, незаконні дії органів державної влади тощо. Засекречування таких відомостей позбавляє особу можливості отримувати життєво важливу інформацію, що може завдати шкоди її життю та здоров’ю. Тому закріплення у законодавстві переліку відомостей, які не можуть бути віднесені до інформації з обмеженим доступом, є необхідним.

До важливих юридичних гарантій здійснення права на інформацію також слід віднести нормативні положення про доступність відкритої інформації, якою володіють органи державної влади у зв’язку з реалізацією ними своїх повноважень. Відповідно до ст. 21 Закону України “Про інформацію”, інформація державних органів та органів місцевого і регіонального самоврядування — це офіційна документована інформація, яка створюється в процесі поточної діяльності законодавчої, виконавчої та судової влади, органів місцевого і регіонального самоврядування.

Доступність такої інформації, яка в юридичній літературі отримала назву “офіційна інформація” чи “урядова інформація”<sup>13</sup>, є необхідною передумовою реалізації права на інформацію та багатьох інших суб’єктивних прав. І хоча у ст. 10 Закону України “Про інформацію” передбачений обов’язок органів державної влади та місцевого самоврядування інформувати про свою діяльність та прийняті рішення, існуючий в нашій державі стан речей з доступністю офіційної інформації є незадовільним, що в значній мірі пов’язано із недосконалістю діючої нормативної бази. На наш погляд, основним недоліком чинного законодавства у цій

<sup>9</sup> СМІ и Интернет: проблемы правового регулирования / Автор-составитель — В. Н. Монахов. — М.: ЭКОПРИНТ, 2003. — С. 73-74.

<sup>10</sup> ВВР. — 1992. — № 48. — Ст. 650.

<sup>11</sup> ВВР. — 1994. — № 16. — Ст. 93.

<sup>12</sup> ЗП України. — 1993. — N 12. — Ст. 269.

<sup>13</sup> Швердяев С. Н. Право на информацию: к вопросу о конституционно-правовой сущности // Право и политика. — 2001. — № 10. — С. 91-100.



сфері є відсутність чітко визначеної процедури надання офіційної інформації органами державної влади. У зв'язку з цим, вкрай необхідним є розроблення законодавства, яке б чітко регламентувало порядок отримання офіційної інформації приватними особами. Вважаємо, що ядром такого законодавства має стати Закон України “Про доступ до офіційної інформації”, в якому повинні бути визначені основні засади, умови, порядок надання офіційної інформації органами державної влади, права фізичних та юридичних осіб щодо її отримання.

При розробленні законодавства, яке буде регламентувати порядок отримання офіційної інформації, необхідним є врахування зарубіжного досвіду, зокрема положень рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи R (81) 19 “Про доступ до офіційної інформації, яка знаходиться в розпорядженні державних органів”.

В зазначеній рекомендації закріплено ряд основоположних принципів, спрямованих на забезпечення доступності офіційної інформації: положення про право кожної людини на отримання по запиті урядової інформації; принцип розгляду звернення за інформацією в розумні строки; вимога пояснити причину відмови у наданні інформації; можливість оскаржити відмову у наданні інформації; заборона відмовляти у наданні інформації на тій підставі, що особа, яка за нею звернулася, не має спеціальних інтересів у даній галузі тощо. Наведені принципи, на наш погляд, мають бути зафіксовані у Законі України “Про доступ до офіційної інформації”.

Мабуть ні в кого не викликає сумнівів, що в сучасному суспільстві важливою передумовою реалізації права на інформацію є свобода діяльності засобів масової інформації (далі — ЗМІ). Правові норми, які проголошують свободу діяльності ЗМІ та спрямовані на її забезпечення, закріплені як у вітчизняному законодавстві так і в міжнародних угодах.

Важливе місце серед таких норм займають положення про заборону цензури (ч. 3 ст. 15 Конституції України, ч. 3 ст. 2 Закону України “Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні”<sup>14</sup>), про заборону контролю за змістом поширюваної інформації та втручання у діяльність журналіста (ст. 45<sup>1</sup> Закону України “Про інформацію”), про заборону створення будь-яких органів державної влади задля здійснення такого контролю (ч. 3 ст. 45<sup>1</sup> Закону України “Про інформацію”, ч. 2 ст. 2 Закону України “Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні”).

Також виправданим кроком у напрямку забезпечення свободи ЗМІ стало встановлення кримінальної відповідальності за умисне перешкоджання законній професійній діяльності журналістів та переслідування журналіста за виконання професійних обов'язків (ст. 171 Кримінального кодексу України<sup>15</sup>).

Викладене дозволяє зробити висновок про те, що важливим елементом механізму реалізації права на інформацію є юридичні гарантії здійснення зазначеного суб'єктивного права. Під юридичними гарантіями здійснення права на інформацію ми пропонуємо розуміти закріплені у юридичних нормах спеціальні юридичні засоби, які забезпечують реальність здійснення зазначеного суб'єктивного права.

Пропонуємо виділити наступні найбільш важливі гарантії здійснення права на інформацію:

1. Можливість обмеження здійснення права на інформацію лише у передбачених Конституцією України випадках на підставі закону.
2. Заборона необґрунтованого засекречування інформації.
3. Доступність офіційної інформації для приватних осіб.
4. Свобода діяльності засобів масової інформації.

Вважаємо, що законодавство України потребує удосконалення у сфері гарантування здійснення права на інформацію. Так, у Законі України “Про інформацію” необхідно чітко зафіксувати, що органи державної влади можуть відносити відомості до категорії інформації з обмеженим доступом лише на підставах і в порядку передбачених законодавством. Окрім того, нам видається необхідним прийняття Закону України “Про доступ до офіційної інформації”, в якому повинні бути визначені основні засади, умови, порядок надання офіційної інформації, основні права фізичних та юридичних осіб щодо її отримання.

Зроблені висновки можуть бути використані для подальших досліджень здійснення права на інформацію та юридичних гарантій цього суб'єктивного права.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою цивільного, господарського та кримінального права Національної академії управління (протокол № 9 від 29 травня 2008 року)*

<sup>14</sup> ВВР. — 1993. — № 1. — Ст. 1.

<sup>15</sup> ВВР. — 2001. — № 25-26. — Ст. 131.