

УДК 342.9

А. МАРУЩАК, кандидат юридичних наук**ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ “ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ”¹**

***Анотація.** У статті розглядаються погляди провідних науковців на зміст поняття “доступ до інформації”, аналізуються випадки використання відповідного терміну у нормативно-правових актах, а також розробляється визначення поняття “доступ до інформації”.*

Інформаційні відносини на сучасному етапі свого розвитку потребують усе більшого регулюючого впливу права України. Це зумовлено не лише динамікою розвитку інформаційних технологій, а й виникненням багатьох випадків конфлікту інтересів різноманітних суб’єктів, вирішення яких уже неможливе за допомогою норм звичаїв, традицій, корпоративних норм тощо. Належне ж нормотворення у сфері регулювання інформаційних відносин потребує опрацювання змісту та форми відповідних термінопонять. Одним з ключових таких термінопонять є “доступ до інформації”. Адже право на інформацію пов’язане саме з доступом до останньої.

У науці інформаційного права провідні дослідники аналізують питання змісту та ознак поняття “право на інформацію”, практичної реалізації суб’єктивних інформаційних прав різними категоріями суб’єктів тощо. У своїх наукових працях зазначені і суміжні питання розкривають такі науковці: Брижко В.М., Демкова М.С., Калюжний Р.А., Колобанов Д.В., Кузенко Л.В., Петров Є.В., Швець М.Я., Яременко О.І. та інші.

Питання доступу до різних видів інформації розглядаються в аналітичних роботах окремих громадсько-політичних об’єднань [15, 16]. У них аналізуються матеріали, які стосуються проблем правового регулювання доступу до публічної інформації, результати моніторингів за дотриманням центральними органами державної влади права громадян на одержання інформації на основі процедури інформаційного запиту та за функціонуванням веб-сторінок центральних органів державної влади, а також запровадження в Україні електронного урядування.

Основними завданнями цієї статті визначаємо:

- 1) розкрити особливості використання термінопоняття “доступ до інформації” у міжнародно-правових і нормативно-правових актах України;
- 2) проаналізувати погляди провідних науковців щодо змісту поняття “доступ до інформації”;
- 3) розробити власне науково обґрунтоване визначення поняття “доступ до інформації”.

Питання реалізації права на інформацію і, зокрема, доступу до інформації регламентуються переліком нормативно-правових актів міжнародного характеру. Так, Загальна декларація прав людини 1948 року закріплює “свободу шукати, одержувати і поширювати інформацію та ідеї будь-якими засобами і незалежно від державних кордонів” [2, – Ст. 19].

Стаття 10 Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 року встановлює:

© А. Марущак, 2006

¹ Виконано в рамках реалізації проекту “Здійснення наукового дослідження “Правомірні засоби доступу громадян до інформації” на виконання Розпорядження Президента України від 14.12.2005 р. № 1276/2005-рп “Про призначення грантів Президента України для обдарованої молоді на 2006 рік” за фінансової підтримки Міністерства України у справах сім’ї, молоді та спорту.

“Кожна людина має право на свободу виявлення поглядів. Це право включає свободу... одержувати і поширювати інформацію та ідеї без втручання держави і незалежно від кордонів. Здійснення цих свобод, оскільки воно пов’язане з правами та обов’язками, може бути предметом таких формальностей, умов, обмежень або покарання, які встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку, з метою запобігання заворушенням або злочинам, для захисту здоров’я і моралі, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя” [3, – Ст. 32]. Подібна конструкція використана й у Міжнародному пакті про громадянські і політичні права 1966 року.

Конвенція про права дитини 1989 року закріплює обов’язок держав-учасниць забезпечити, щоб «дитина мала доступ до інформації і матеріалів із різних національних і міжнародних джерел, особливо до таких інформації і матеріалів, які спрямовані на сприяння соціальному, духовному і моральному благополуччю, а також здоровому фізичному і психічному розвитку дитини» [4, – Ст. 17].

Залежно від предмета правової регламентації питання доступу до різних видів інформації розкриваються також у Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (від 25.06.1998 р.), Конвенції про кіберзлочинність (від 23.11.2001 р.), Конвенції про захист дітей та співробітництво в галузі міждержавного усиновлення (від 29.05.1993р.), Кіотському протоколі до Рамкової конвенції Організації Об’єднаних Націй про зміну клімату (від 11.12.1997 р.), Угоді про міждержавний обмін науково-технічною інформацією (від 26.06.1992р.) та інших міжнародно-правових договорах та угодах.

У зазначених міжнародно-правових угодах їх учасники – суб’єкти міжнародного права, як правило, беруть на себе зобов’язання щодо забезпечення доступу громадян, держав, міждержавних утворень до інформації. Таким чином, акцентується увага на створенні державами за допомогою національних правових механізмів умов для доступу до інформації, іншими словами – забезпеченні доступу до інформації.

Відносини щодо доступу до інформації в Україні в основному регламентує Закон України “Про інформацію” [5]. Однак доступ до окремих видів інформації різними суб’єктами регламентується Законами України “Про державну таємницю», “Про телекомунікації”, “Про Національну програму інформатизації”, “Про Концепцію Національної програми інформатизації”, “Про охорону праці”, “Про науково-технічну інформацію”, “Про телебачення і радіомовлення”, “Про бібліотеки і бібліотечну справу”, “Про охорону культурної спадщини”, “Про охорону дитинства”, “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” та іншими.

Найбільш докладно на рівні законодавчих актів регламентуються питання доступу до інформації фінансово-банківського характеру. Так, Закон України “Про Національний банк України” містить статтю 57 “Доступ до інформації”, у якій закріплено право Національного банку безоплатно одержувати від банків, банківських об’єднань та юридичних осіб, які отримали ліцензію Національного банку на здійснення окремих банківських операцій, інформацію про їх діяльність та пояснення стосовно отриманої інформації і проведених операцій, а для підготовки банківської та фінансової статистики, аналізу економічної ситуації Національний банк має право безоплатно отримувати необхідну інформацію від органів державної влади і органів місцевого самоврядування та суб’єктів господарювання усіх форм власності [6. – Ст. 57].

Закон України “Про банки і банківську діяльність” закріплює право доступу клієнта до інформації щодо діяльності банку [7. – Ст. 56], а Закон України “Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг” визначає право клієнта на інформацію щодо діяльності фінансової установи [8. – Ст. 12]. В аналізованих законодавчих актах поняття “доступ до інформації” означає право одержувати (отримувати) інформацію.

Незважаючи на те, що термінопоняття “доступ до інформації” використовується у чинному законодавстві України визначення його не розкривається. Натомість, Закон України “Про захист інформації в автоматизованих системах” встановлює, що “доступ до інформації в системі – отримання користувачем можливості обробляти інформацію в системі” [11. – Ст. 1].

Закон України “Про інформацію” дає визначення поняття *“режим доступу до інформації – це передбачений правовими нормами порядок одержання, використання, поширення і зберігання інформації”* [5. – Ст. 28]. Така конструкція є зрозумілою, оскільки у поняття “режим” включається комплекс організаційно-правових та інших заходів, що у даному випадку визначають порядок одержання, використання, поширення і зберігання інформації.

Закон України “Про державну таємницю” закріплює визначення поняття *“доступ до державної таємниці – надання повноважною посадовою особою дозволу громадянину на ознайомлення з конкретною секретною інформацією та провадження діяльності, пов’язаної з державною таємницею, або ознайомлення з конкретною секретною інформацією та провадження діяльності, пов’язаної з державною таємницею, цією посадовою особою відповідно до її службових повноважень”* [10. – Ст. 1].

Як бачимо, законодавство України при використанні термінів, суміжних до поняття “доступ до інформації”, містить конструкції “отримання можливості обробляти інформацію”, “порядок одержання, використання, поширення і зберігання інформації”, “надання дозволу на ознайомлення з інформацією”. На нашу думку, при визначенні поняття “доступ до інформації” найбільш доцільним буде використання термінів “отримання (ознайомлення)”.

Проаналізуємо погляди науковців на зміст поняття “доступ до інформації”. Про важливість нормативно забезпечених можливостей щодо отримання інформації свідчать позиції провідних науковців, які визначають, що “нерівність суб’єктів суспільних відносин у доступі до інформації веде до нерівності соціальної” [13. – С. 100].

Яременко О.І. досліджує право на доступ до правової інформації та механізми його реалізації, розкриваючи, зокрема, такі засоби забезпечення доступу, як офіційні і неофіційні оприлюднення нормативно-правових актів та аналізуючи особливості доступу до ненормативної офіційної правової інформації [14].

Окремі дослідники розрізняють активне і пасивне право на доступ до інформації [15. – С. 51-56]. Активне право на доступ до інформації відкриває можливість безпосереднього ознайомлення з інформацією органів виконавчої влади. До процедури активного доступу до інформації органів виконавчої влади дослідники Центру політико-правових реформ відносять такі форми доступу:

- 1) направлення громадянами запиту до органів виконавчої влади про надання інформації;
- 2) відвідування відкритих робочих засідань органів влади;
- 3) доступ до відкритих архівів офіційної інформації органів виконавчої влади [15. – С. 51].

За способом забезпечення громадян інформацією дослідники виділяють такі форми пасивного доступу: поширення інформації у засобах масової інформації, випуск спеціалізованих брошур і збірників, розміщення інформації в Інтернеті, розміщення інформації на стендах офіційної інформації в приміщеннях, де розташовані органи виконавчої влади [15. – С. 56].

Дослідники Українського незалежного центру політичних досліджень аналізують стан та пропонують власні моделі удосконалення доступу громадян до “державної інформації”, “інформації про діяльність органів влади” [16. – С. 6]. Хоча власне зміст поняття “доступ до інформації” зазначеними дослідниками не розкривається.

Хрипко С.Л. розкриває право громадян та інших суб’єктів на доступ до інформації, не визначаючись із співвідношенням понять “доступ до інформації” та “право на інформацію” [17. – С. 6].

Костецька Т.А. акцентує увагу на необхідності вирішення в системі інформаційного законодавства серед інших проблеми “забезпечення права безплатного доступу до інформації або одержання її на комерційних засадах” [18. – С. 9], пропонує принцип, відповідно до якого “усім учасникам інформаційних відносин держава має забезпечувати рівні права і можливості доступу до інформації, якщо тільки вона не є таємною” [18. – С. 16]. Костецька Т.А. визначає, що “право на інформацію – це право, яке складається з численних (без перебільшення) інформаційних прав і свобод”, і вважає актуальним серед них “право на збирання, одержання інформації з метою задоволення особистих прав і свобод, інтересів, повноважень, обов’язків тощо” [18, – С. 21]. З аналізу підрозділу наукової роботи Костецької Т.А., який має назву “Гарантії забезпечення доступу до інформації”, робимо висновок, що науковець під поняттям “доступ до інформації” розуміє збирання, одержання інформації. Важливим, на нашу думку, є також “достовірність” як принцип забезпечення доступу до інформації [18. – С. 24]. Костецька Т.А. зазначає, що “дотримання достовірності, а відповідно й інших вимог до якості інформації, вироблених інформаційною теорією і практикою (повнота, доступність, своєчасність, регулярність, комплексність та ін.), є важливим чинником, який забезпечує право на інформацію” [18, – С. 24].

На нашу думку, поняття “доступ до інформації” можна трактувати у суб’єктивному та об’єктивному розумінні.

Доступ до інформації є складовою суб’єктивного права на інформацію, яке передбачає можливість для учасників інформаційних відносин вільного одержання, використання, поширення та зберігання відомостей, необхідних їм для реалізації ними своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій. Саме така складова права на інформацію, як одержання відомостей, необхідних громадянам, юридичним особам і державі для реалізації ними своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій, становить зміст доступу до інформації.

Доступ до інформації як складова суб’єктивного права на інформацію передбачає реалізацію можливості отримання (одержання) інформації. Причому засоби одержання інформації можуть бути різними: офіційні і неофіційні публікації в засобах масової інформації, надання усної або письмової інформації за інформаційними запитами або зверненнями громадян тощо. Важливим принципом доступу до інформації є не порушення прав, свобод і законних інтересів інших громадян, прав та інтересів юридичних осіб приватного та публічного права.

Відносини щодо доступу до інформації регулюються різними соціальними нормами, у тому числі нормами права. Правові норми упорядковують суспільні відносини що-

до доступу до інформації з метою реалізації прав, свобод і законних інтересів громадян (іноземців та осіб без громадянства), їх об'єднань, юридичних осіб приватного права, а також здійснення завдань і функцій органами державної влади. Сукупність правових норм, які регламентують відносини з приводу доступу до інформації, складає об'єктивний зміст доступу до інформації. Оскільки такі норми входять до різних “класичних” галузей права України (конституційного, цивільного, адміністративного, фінансового та інших), то зазначену сукупність норм можна назвати міжгалузевим інститутом права доступу до інформації. З іншого боку, в умовах розвитку інформаційних правовідносин зазначений інститут відносимо до інформаційного права України як галузі права, що знаходиться на етапі формування (виокремлення власного предмета, напрацювання власних методів правового регулювання).

Таким чином, зважаючи на викладене вище, *доступ до інформації у суб'єктивному розумінні – це гарантована державою можливість фізичних, юридичних осіб і держави (державних органів) вільно 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.*

У якості висновків з проведеного дослідження зазначимо, що термінопоняття “доступ до інформації” можна трактувати в суб'єктивному та об'єктивному розумінні. Доступ до інформації не слід ототожнювати з поняттям “право на інформацію”. Доступ до інформації є складовою суб'єктивного права на інформацію і передбачає реалізацію можливості отримання (одержання) інформації.

В об'єктивному розумінні доступ до інформації – це інститут галузі інформаційного права України, який регламентує суспільні інформаційні відносини щодо одержання (отримання) їх учасниками відомостей, необхідних їм для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій.

Перспективами подальших наукових розвідок у даному напрямі визначаємо дослідження принципів доступу до інформації в Україні, завдань і засобів забезпечення доступу до інформації, а також механізмів доступу до різних видів інформації суб'єктами з різним правовим статусом.

Використана література

1. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Загальна декларація прав людини 1948 року // Док. ООН/PES/217 А.
3. Конвенція про захист прав і основних свобод людини 1950 року, Перший протокол та протоколи №№ 1, 4, 6, 7, 9, 10 та 11 до Конвенції (Рим, 4.XI.1950) // Голос України. – 2001. – № 3 від 10.01.2001.
4. Конвенція про права дитини 1989 року.
5. Закон України “Про інформацію” // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48 від 01.12.1992.
6. Закон України “Про Національний банк України” // Відомості Верховної Ради. – 1999. – № 29. – Ст. 238.

7. Закон України “Про банки і банківську діяльність” // Відомості Верховної Ради. – 2001. – № 5-6. – Ст. 30.
8. Закон України “Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг” // Відомості Верховної Ради. – 2002. – № 1. – Ст. 1.
9. Закон України “Про звернення громадян” // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
10. Закон України “Про державну таємницю” // Відомості Верховної Ради. – 1994. – № 16. – Ст. 93.
11. Закон України “Про захист інформації в автоматизованих системах” // Відомості Верховної Ради. – 1994. – № 31. – Ст. 286.
12. Рішення Конституційного Суду України №5-зп від 30 жовтня 1997 року (справа К.Г.Устименка) у справі щодо офіційного тлумачення статей 3, 23, 31, 47, 48 Закону України “Про інформацію” та статті 12 Закону України “Про прокуратуру” // Єдиний державний реєстр нормативно-правових актів № 4310/1997.
13. Брижко В.М., Гавловський В.Д., Калюжний Р.А., Попович В.М., Цимбалюк В.С. Вступ до інформаційної культури та інформаційного права; За ред. М.Швеця та Р.Калюжного / Науково-дослідний центр правової інформатики Академії правових наук України. – Ужгород : ІВА, 2003. – 240с.
14. Яременко О. Правове регулювання доступу до офіційної правової інформації в Україні // Правова інформатика. – К.: НДЦПІ АПрН України. – № 1 (9)/2006. – С. 10-15.
15. Доступ до інформації та електронне урядування / Автори-упорядники М.С. Демкова, М.В. Фігель. – К.: Факт, 2004. – 336 с.
16. Інформаційна відкритість органів державної влади України; За заг. ред. М.Лациби. – К.: Український незалежний центр політичних досліджень, 2005. – 156 с.
17. Хрипко С.Л. Інформаційне право: Навч.-метод. посібник. – Донецьк: ТОВ “Юго-Восток, Лтд”, 2005. – 234 с.
18. Костецька Т.А. Право на інформацію в Україні / НАН України; Інститут держави і права ім. В.М.Корецького. – К., 1998. – 39 с.

~~~~~ \* \* \* ~~~~~