

Кагановська Т.Є.  
доктор юридичних наук, професор,  
декан юридичного факультету  
Харківського національного університету  
імені В.Н. Каразіна,  
Заслужений юрист України

## **Право на інформацію: адміністративно-правовий аспект**

**Анотація:** у статті зазначено, що інформація є однією з фундаментальних засад, на яких будується навколишній світ; наголошено, що транспарентність як інформаційний процес є сукупністю відносин, які виникають навколо доступу, передачі та поширення інформації; визначено істотні ознаки інформації як об'єкта адміністративно-правового захисту; проаналізовано нормативно-правове закріплення поняття інформації у вітчизняних і міжнародних документах; охарактеризовано правову природу права на інформацію.

**Ключові слова:** інформація, право на інформацію, інформаційні права, інформаційні відносини, транспарентність

**Аннотация:** в статье указано, что информация является одной из фундаментальных основ, на которых строится окружающий мир; отмечено, что транспарентность как информационный процесс представляет собой совокупность отношений, которые возникают вокруг доступа, передачи и распространения информации; определены существенные признаки информации как объекта административно-правовой защиты; проанализировано нормативно-правовое закрепление понятия информации в отечественных и международных документах; охарактеризована правовая природа права на информацию.

**Ключевые слова:** информация, право на информацию, информационные права, информационные отношения, транспарентность

**Summary:** the article states that information is one of the fundamental principles on which the outside world; stressed that transparency as an information process is a set of relations that arise around access, transmission and distribution; defines the essential features of information as an object of administrative and legal protection; analysis of regulatory consolidation of information from domestic and international instruments; describes the legal nature of the right to information.

**Key words:** information, right to information, information law, information relations, transparency

На сьогоднішній день знання й інформація стають ключовими ресурсами не лише розвитку суспільства, а і всього світового співтовариства. В умовах глобалізації та інформатизації, стрімкого розвитку комунікаційних та інформаційних технологій відбувається формування «інформаційного суспільства» в Україні. Підвищується суспільне значення і роль інформаційних відносин та інформаційної діяльності, що зумовлює істотне зростання необхідності правового регулювання цієї сфери.

Інформація як одна з фундаментальних засад, на яких будується навколишній світ, у найрізноманітніших формах стає предметом та продуктом інтелектуальної праці великої кількості людей. У сучасній літературі підкреслюється, що сама людина для збереження статусу «людини розумної» має набувати статусу «людини інформаційної» [1].

Законодавчо поняття «інформації» визначено в Законі України «Про інформацію» № 2657-ХІІ від 02.10.1992 року [2]. Зазначений закон у ст. 1 визначає інформацію як будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді. Бачимо, що законодавець закріпив лише такі ознаки інформації як:

- це будь-які відомості або дані;
- збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді.

Дещо іншим є визначення «публічної інформації», що закріплене в Законі України «Про доступ до публічної інформації» № 2939-VI від 13.01.2011 року [3], а саме, публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації.

Так, незважаючи на теоретичне визначення деяких науковців інформації як відносно самостійного явища та її самостійності щодо носія, законодавець закріпив як одну з основних ознак інформації її матеріальну закріпленість. Вважаємо, що такий підхід є виправданим, адже для реалізації права на захист та можливості існування інформації в юридичних правовідносинах, вона (її зміст – Т.К.) повинна бути закріплена на матеріальному носії.

Отже, можна побачити, наскільки широке коло відносин охоплює собою інформація та право на інформацію, тому для забезпечення

правомірного одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації, необхідної для реалізації прав, свобод та законних інтересів на законодавчому рівні закріплено певні права та обов'язки осіб, що становлять собою межі права на інформацію.

У всіх суспільних та державно-політичних системах існували та існують відносини, спрямовані на отримання інформації та обмеження доступу до неї. Відносини стосовно отримання доступу до інформації сприяли відкритості (транспарентності) інформації. Відносини з обмеження доступу до інформації породили таємницю інформації. Головною історичною тенденцією співвідношення таємниці інформації і транспарентності є зміни, пов'язані з поступовим переходом від панування таємниці інформації до превалювання транспарентності в усіх сферах суспільних відносин. У наш час поняття «свобода інформації» охоплює цілий комплекс прав і свобод: свободу слова (висловлення думок), свободу друку, право на отримання інформації, яка має суспільне значення, свободу поширення інформації будь-яким законним способом. Свобода інформації спирається на активність суб'єкта, а транспарентність інформації характеризує стан інформації щодо певного об'єкта – пасивна частина у свободі інформації. Транспарентність на відміну від свободи інформації передбачає можливість гарантованого отримання розшукованої інформації в повному обсязі. Метою транспарентності є забезпечення можливості отримання не будь-якої цікавої для суб'єкта інформації, а такої інформації, яка дасть змогу здійснити свої права в тій або іншій діяльності, яка створить у суб'єкта стан поінформованості про процеси, що відбуваються у цікавій йому сфері [4, с. 20–21].

Виникнення права на інформацію обумовлене зростанням інтересу як до самої інформації, так і, насамперед, до змісту інформації.

Основу права на інформацію, визначено в ст. 34 Конституції України «кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Кожен має право вільно збирати, зберігати,

використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб на свій вибір. Здійснення цих прав 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» [5]. Стаття 32 Конституції України проголошує, що «не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини. Кожний громадянин має право знайомитися в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях з відомостями про себе, які не є державною або іншою захищеною законом таємницею. Кожному гарантується судовий захист права спростовувати недостовірну інформацію про себе і членів своєї сім'ї та права вимагати вилучення будь-якої інформації, а також право на відшкодування матеріальної і моральної шкоди, завданої збиранням, зберіганням, використанням та поширенням такої недостовірної інформації» [5].

Конкретизуються зазначені конституційні положення у Законі України «Про інформацію» № 2657-ХІІ від 02.10.1992 року, Законі України «Про звернення громадян» № 393-96-ВР від 02.10.1996 року, Законі України «Про доступ до публічної інформації» № 2939-VI від 13.01.2011 року, Законі України «Про захист персональних даних» № 2297-VI від 01.06.2010 року та ін. Зокрема, в ст. 5 Закону України «Про інформацію», право на інформацію визначено як право кожного на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації, необхідної для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів. Слід зазначити, що право на інформацію не є абсолютним і необмеженим. Реалізація права на інформацію не повинна порушувати громадські,

політичні, економічні, соціальні, духовні, екологічні та інші права, свободи і законні інтереси інших громадян, права та інтереси юридичних осіб. Іншими словами, перефразовуючи стародавній принцип, право особи на інформацію закінчується там, де починається право іншої особи.

Важливим елементом права на інформацію, як об'єкта адміністративно-правового захисту є гарантії його реалізації. Загальні положення щодо гарантій визначені в ст. 6 Закону України «Про інформацію». Зокрема, збирання, зберігання, використання і поширення інформації про особисте життя фізичної особи без її згоди не допускаються, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини. Та не допускається збирання інформації, яка є державною таємницею або конфіденційною інформацією юридичної особи.

Щодо міжнародно-правових актів, ратифікованих Україною, то визначення права на інформацію можемо знайти в наступних:

- Загальна Декларація прав людини, проголошена Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 року, у ст. 19 як складову права кожної людини на свободу переконань і на вільне їх вираження визначила свободу шукати, одержувати і поширювати інформацію та ідеї будь-якими засобами [6];

- Стаття 10 Європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 04 листопада 1950 року [7] вказує, що кожен має право на свободу вираження поглядів;

- Міжнародний Пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 року [8] п. 2 ст. 19 якого, визначає, що кожна людина має право на вільне вираження свого погляду; це право включає свободу шукати, одержувати і поширювати будь-яку інформацію та ідеї, незалежно від державних кордонів, усно, письмово чи за допомогою друку або художніх форм вираження чи іншими способами на свій вибір.

На законодавчому рівні, як в українських нормативно-правових актах, так і у зазначених міжнародно-правових, визначено, що реалізація права на інформацію пов'язана з деякими обмеженнями, умовами та санкціями. Такий підхід є виправданим, оскільки свобода відповідної діяльності кожного члена суспільства повинна поєднуватися з інтересами суспільства загалом.

Зважаючи на те, що користування вказаними правами, як і свободою слова і думки, згідно з міжнародно-правовими нормами (зокрема, ч. 3 ст. 19 Міжнародного Пакту про громадянські і політичні права, а також п. 2 ст. 10 Європейської Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, де визначено, що «здійснення цих свобод, оскільки воно пов'язане з обов'язками і відповідальністю, може підлягати таким формальностям, умовам, обмеженням або санкціям, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі, для захисту репутації чи прав інших осіб, для запобігання розголошенню конфіденційної інформації або для підтримання авторитету і безсторонності суду»), покладає особливі обов'язки і особливу відповідальність, щоб не допустити зловживання ними, Основний Закон України встановив низку випадків обмежень здійснення цих прав законом. Це інтереси національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя (ч. 3 ст. 34 Конституції України).

Тобто обмеження права на інформацію пов'язані, насамперед, з необхідністю захистити життєво важливі інтереси особи, суспільства, держави.

Реалізації права на інформацію одних суб'єктів у багатьох випадках сприяють юридичні обов'язки інших суб'єктів. Так, наприклад, відповідно до Закону України «Про звернення громадян» [9] органи державної влади і

місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, об'єднання громадян, засоби масової інформації, їх керівники та інші посадові особи в межах своїх повноважень зобов'язані у разі прийняття рішення про обмеження доступу громадянина до відповідної інформації при розгляді заяви чи скарги скласти про це мотивовану постанову.

Російські науковці зазначають, що «існує певна правова прогалина» у розумінні «права на інформацію». У більшості випадків під цим поняттям мають на увазі право на доступ до інформації, хоча, як випливає з Конституції Російської Федерації й основних міжнародних документів, це право містить у собі низку інших аспектів. Серед них: пошук, одержання, виготовлення й поширення інформації.

Для характеристики правової природи права на інформацію слід зазначити такі підходи до його розуміння. У рамках вузького підходу право на інформацію трактується лише як право на одержання (доступ) до інформації, тобто як відносне право. Широкий підхід же припускає віднесення до права на інформацію всіх видів суб'єктивних прав, спрямованих на інформацію чи на здійснення дій з нею. До суб'єктивного права на інформацію в широкому розумінні відносять дві групи суб'єктивних прав: 1) абсолютні права на інформацію (як приклад, можна назвати право на інформацію, яка становить таємницю); 2) відносні права на інформацію (до яких належить право на одержання інформації, право на поширення інформації та інші відносні права).

Право на інформацію включає в себе право здійснювати певний комплекс правомірних дій (збирання, пошук, передача, отримання тощо).

Вважаємо, що право на інформацію також включає право на захист інформації: право на захист від недостовірної (недоброякісної) інформації, на захист інформації про особу (персональні дані); офіційної документованої інформації; право на захист інформації в автоматизованих системах; право власника інформації та інші.

Таким чином, можна погодитися з визначенням права на інформацію, наданим А.І. Марущаком: «суб'єктивне право на інформацію – гарантована державою можливість фізичних, юридичних осіб і держави (державних органів) вільно одержувати, використовувати, поширювати та зберігати 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» [10].

Підсумовуючи викладене слід зазначити, що універсальне конституційне право на інформацію містить у собі такі конкретні можливості, які в сукупності і становлять так звані інформаційні права суб'єктів інформаційних відносин:

- право кожного вільно збирати, одержувати, зберігати, використовувати і поширювати будь-яку (масову, офіційну, правову, статистичну, науково-технічну інформацію, інформацію як результат творчості та інше) інформацію, за винятком обмежень, встановлених Конституцією України, чинним законодавством;

- право особи давати згоду на збирання, зберігання, використання та поширення інформації про неї для соціально-економічних, культурних та інших соціальних цілей;

- право громадянина мати доступ до відомостей про себе (крім тих, що становлять захищену законом таємницю) в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях, право кожного перевіряти достовірність інформації про себе і членів своєї сім'ї, право спростовувати недостовірні відомості у судовому порядку; право вимагати вилучення будь-якої інформації про себе;

- право кожного на відшкодування матеріальної і моральної шкоди, завданої збиранням, зберіганням, використанням та поширенням недостовірної інформації про себе і членів своєї сім'ї;

- право на забезпечення таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції;



- право на вільний доступ і поширення інформації про стан навколишнього середовища (екологічна інформація), про якість харчових продуктів і предметів побуту;

- право на правову інформацію – право знати свої права і обов'язки, право на вільний доступ до нормативно-правових актів, що їх визначають;

- право на офіційну фінансову інформацію;

- право на інформацію як результат творчості та інші.

Зазначений перелік інформаційних прав доповнюється правовими можливостями, встановленими чинним законодавством. Серед них такі: право власності на інформацію; право на заснування друкованих засобів масової інформації, на одержання через них масової інформації; право на заснування телерадіоорганізацій, на заснування інформаційних агентств; право на науково-технічну інформацію; право на захист від поширення відомостей, що не відповідають дійсності, право на їх спростування; право одержувати інформацію про діяльність органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднання громадян та деякі інші.

Отже, зважаючи на викладене, бачимо, що право на інформацію ми можемо розуміти в двох аспектах – широкому та вузькому. У рамках вузького підходу, право на інформацію трактується лише як право на одержання (доступ) до інформації, тобто як відносне право. Широкий підхід же припускає віднесення до права на інформацію усіх видів суб'єктивних прав, спрямованих на інформацію чи на здійснення дій з нею.

### **Список використаних джерел:**

1. Наумов В. Б. Право и Интернет: Очерки теории и практики. – М.: Книжный дом «Университет», 2002. – 432 с.

2. Закон України «Про інформацію» № 2657-ХІІ від 02.10.1992 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 48. – Ст. 650.

8. Закон України «Про доступ до публічної інформації» № 2939-VI від 13.01.2011 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 32. – Ст. 314.

4. Транспарентність влади в контексті європейської інтеграції України: конспект лекції до короткотермінового семінару в системі підвищення кваліфікації кадрів / уклад.: Е.А. Афонін, О.В. Суший. – К.: НАДУ, 2010. – 48 с.

5. Конституція України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
6. Всеобщая декларация прав человека/ Принята и провозглашена в резолюции 217 А (III) Генеральной Ассамблеи от 10 декабря 1948 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_015).
7. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04 листопада 1950 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_004).
8. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_043).
9. Закон України «Про звернення громадян» № 393-96-ВР від 02.10.1996 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 47. – Ст.256.
10. Марущак А.І. Інформаційне право: Доступ до інформації: Навч. посіб. – К.: КНТ, 2007. – 532 с.