

**ДО ПИТАННЯ ПРО ПРАВОВУ ПРИРОДУ ПРАВА ГРОМАДЯН НА ІНФОРМАЦІЮ
TO THE ISSUE OF LEGAL NATURE OF THE RIGHT TO INFORMATION
OF A UKRAINIAN CITIZEN**

Петров С.В.,
*викладач кафедри спеціальних дисциплін
факультету безпеки дорожнього руху
Донецького юридичного інституту
Міністерства внутрішніх справ України*

У статті розглянуто проблеми визначення правової природи права на інформацію. Сформульовано власну наукову концепцію щодо правової природи права на інформацію.

Ключові слова: правова природа, право на інформацію, громадянин України.

В статье рассмотрены проблемы определения правовой природы права на информацию. Сформулирована собственная научная концепция о правовой природе права на информацию.

Ключевые слова: правовая природа, право на информацию, гражданин Украины.

The article deals with problems of defining legal nature of the right for information. Own scientific conception about legal nature of the right for information is formulated.

Key words: legal nature, right to information, Ukrainian citizen.

Одним із найважливіших фундаментальних конституційних прав громадянина є право на інформацію. Реалізація права громадян на інформацію, забезпечення вільного доступу до неї має велике суспільне значення, оскільки, по-перше, без реалізації права на інформацію здійснення інших конституційних прав, свобод і обов'язків стає проблематичним, а інколи навіть неможливим. По-друге, реалізація права громадян на інформацію забезпечує реальну участь громадян у житті держави, що свідчить про рівень демократії в Україні. За відсутності вільного доступу громадян до інформації, інформаційної закритості, «непрозорості» органів публічної адміністрації весь набір демократичних інститутів легко може отримати імітаційно-декоративний характер, а «носії суверенітету і єдине

джерело влади» може перетворитися на маніпульований «електорат» [1].

З огляду на зазначене право громадян на інформацію має бути піддано подальшому науковому вивченню, спрямованому на розроблення дієвих та досконалих механізмів забезпечення його реалізації. Надзвичайно важливим для вирішення даного питання є визначення правової природи згаданого права.

В юридичній літературі проблематика права на інформацію отримала певний розвиток, зокрема, визначення правової природи права на інформацію неодноразово було предметом дослідження А.Б. Агапова, І.Л. Бачило, В.М. Брижка, А.Б. Венгерова, В.А. Копилова, Т.А. Костецької, О.В. Кохановської, Є.В. Петрова, А.А. Письменицького, В.С. Цимбалюка тощо, однак єдності

думок щодо названої проблематики на сторінках наукових видань не спостерігається. У зв'язку з наведеним метою даної статті є формулювання власної наукової концепції щодо правової природи права на інформацію.

Правову основу права на інформацію закладає нині чимала кількість нормативних актів, на стислому аналізі яких ми вважаємо за необхідне зупинитися.

Право на інформацію знайшло своє нормативне закріплення, насамперед, у Конституції України, в ст. 34 якої зазначено, що кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір [2]. Здійснення цього права 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.

Деталізація названого конституційного положення здійснюється вже на законодавчому рівні. У даному випадку йдеться, насамперед, про закони України «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації» «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про бібліотеки і бібліотечну справу», «Про Національний архівний фонд і архівні установи» та Цивільний кодекс України. Зазначені нормативно-правові акти закріплюють основні засади та положення щодо реалізації громадянами України права на інформацію.

Центральне місце серед названих нормативно-правових актів посідає Закон України «Про інформацію» [3]. Відповідно до ст. 5 даного закону кожен має право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації, необхідної для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів.

Серед нормативно-правових актів, що регулюють реалізацію права на інформацію, особливе значення має Закон України «Про доступ до публічної інформації» [4]. Даний акт визначає порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, та інформації, що становить суспільний інтерес.

Закріплення права на інформацію також міститься й у ст. 2 Закону України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» [5], відповідно до якої кожний громадянин має право вільно і незалежно шукати, одержувати, фіксувати, зберігати, використовувати та поширювати будь-яку інформацію за допомогою друкованих засобів масової інформації.

Відповідно до ст. 22 Закону України «Про бібліотеки і бібліотечну справу» [6] користувачі бібліотек мають право безоплатно користуватися інформацією про склад бібліотечних фондів через довідково-пошуковий апарат (крім комерційних баз даних); безоплатно отримувати в тимчасове користування документи з фондів бібліотеки, крім документів, придбаних за кошти, одержані від господарської діяльності бібліотеки; одержувати інформацію з інших бібліотек, користуючись каналами зв'язку, та ін.

Майже подібні положення містяться і в ст. 20 Закону України «Про Національний архівний фонд і архівні установи» [7], де передбачено, що кожному надається право користуватися документами або їх копіями у встановленому порядку та вимагати виготовлення копій за свій рахунок; отримувати від архівних установ довідки про відомості, що містяться в документах; публікувати, оголошувати, цитувати або іншим чином відтворювати текст і використовувати зміст архівних документів.

Не можна оминати увагою і Цивільний кодекс України [8], що, як і Закон України «Про інформацію», містить визначення права на інформацію. Зокрема, в ст. 302 Цивільного кодексу України закріплено, що фізична особа має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію. 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.

Таким чином, право на інформацію як у змістовному плані, так і з точки зору його реалізації регулюється численними правовими актами, насамперед, законодавчого порядку. З урахуванням викладеного, а також пам'ятаючи про теорію поділу права на приватне та публічне, можна дійти висновку, що право кожного на створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорону, захист інформації регулюється як приватно-правовими, так і публічно-правовими нормами, з яких, власне, й утворюються інформаційне право.

Необхідність виникнення та розвитку інформаційного права пояснюється потребою впорядкування суспільних відносин, які виникають між фізичними та юридичними особами, об'єднаннями громадян та органами публічної адміністрації щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації. У регулюванні таких відносин, безумовно, заінтересовані всі суб'єкти інформаційно-правових відносин, оскільки нині одним із головних пріоритетів України є прагнення побудувати орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх і спрямоване на розвиток інформаційне суспільство, в якому кожен міг би створювати і накопичувати інформацію та знання, мати до них вільний доступ, користуватися й обмінюватися ними, щоб надати можливість кожній людині повною мірою реалізувати свій потенціал, сприяючи суспільному й особистому розвитку та підвищуючи якість життя [9]. За цей час сформовано певні правові засади побудови інформаційного суспільства: прийнято низку нормативно-правових актів як приватно-правового, так і публічно-правового характеру, зокрема, щодо регулювання суспільних відносин у зв'язку зі створенням інформаційних електронних ресурсів, захистом прав інтелектуальної власності на ці ресурси, впровадженням електронного документообігу, захистом інформації. Таким чином, на державному рівні виробляються та приймаються норми, які мають сприяти реалізації права на інформацію та, відповідно, розвитку інформаційного суспільства в Україні. Такі норми, власне, й утворюють інформаційне право.

Вивчення сучасної наукової літератури, присвяченої з'ясуванню сутності та місця інформаційного права в системі національного права, показало, що більшість вчених розглядає його як комплексне утворення, до змісту якого входять норми різної правової природи. Так, наприклад, на думку А.І. Марущака, за природою правового походження інформаційне право є комплексною галуззю національного права України, яка має приватноправову і публічно-правову природу [10, с. 89]. Подібної позиції дотримується також і Т.О. Пікуля, який вважає, що за природою правового походження інформаційне право слід розглядати як міжгалузевий комплексний інститут національного права України, який має приватноправову і публічно-правову природу, тобто норми права розроблюються та формуються як на публічному (державному), так і на приватному рівнях суспільних відносин [11, с. 243]. В.С. Цимбалюк розглядає за правовою природою походження інформаційне право як міжгалузевий комплексний інститут національного права України, що має приватно-правову і публічно-правову природу, тобто

норми права розробляються і формуються як на публічному (державному), так і приватному рівнях суспільних відносин. Через предмет регульованих суспільних відносин (інформацію) інформаційне право, на думку вченого, має зв'язок з іншими міжгалузевими інститутами права: банківським, страховим, конкурентним, екологічним, місцевого самоврядування, авторським, інтелектуальною власності, винахідницьким, рекламним тощо. Інформаційне право утворює в поєднанні з ними велику, складну, агреговану гіперсистему права третього порядку. Тобто відповідно до положеннями теорії гіперсистем права інформаційне право базується на засадах правових систем другого порядку, якими є п'ять галузей права: провідна галузь – конституційне, окремі галузі – адміністративне, цивільне, трудове, кримінальне. У своїй єдності вони утворюють єдину систему першого порядку – право України (українське право). На погляд В.С. Цимбалюка, домінуючою методологією розроблення і формування інформаційного права України повинні стати доктринальні положення сучасного вітчизняного конституційного права (основа – Конституція України) та узагальнені дані найкращих здобутків міжнародного права щодо визнання пріоритету верховенства прав людини у сфері суспільних інформаційних відносин. При такому підході доктринально визнається також багатооб'єктність юридичних норм щодо застосування законодавства з метою правової кваліфікації суспільних інформаційних відносин, природної єдності всіх умовно визначених галузей права [12, с. 74]. Р.А. Калюжний, В.Д. Гавловський, М.В. Гуцалюк також розглядають інформаційне право за правовою природою походження як міжгалузевий комплексний інститут національного права України, що має приватно-правову і публічно-правову природу [13].

На наш погляд, названі підходи є дещо застарілими. У даному випадку йдеться про те, що їх автори орієнтуються на розроблену за радянських часів концепцію комплексних галузей права. Її виникнення, на думку Р.С. Мельника, було пов'язане з наявністю в радянській правовій теорії методологічної кризи, яка виникла навколо ідеї поділу радянського права на галузі виходячи з предмета та методу правового регулювання. Неможливість групування галузей радянського права за цими критеріями і породила визнання факту існування комплексних правових утворень, у межах яких відповідно до радянської теорії права неможливо було виділити «чисті» предмет та метод правового регулювання [14, с. 325-326].

Однак за сучасних умов розвитку держави повернення до теорії поділу права на приватне й публічне та врахування її положень у теоретичних розробках з права концепція комплексних галузей виглядає застарілою та такою, що не відповідає реаліям ані наукової, ані правозастосовної діяльності. Яскравим прикладом наведеного може слугувати судова діяльність. Нині, як відомо, в Україні запроваджену чітку спеціалізацію органів судової влади (судів), яка виявляється у функціонуванні судів загальної юрисдикції, господарських та адміністративних судів. Інакше кажучи, кожен із названих судів розглядає окрему категорію спорів: або приватно-правові, або публічно-правові спори, які впливають з відповідних матеріальних правовідносин. Таким чином, кожна галузь українського права має бути віднесена або до приватного, або до публічного права, оскільки в протилежному випадку буде неможливо встановити правову природу спірних правовідносин.

Викладене безпосередньо стосується також інформаційного права, у зв'язку з чим виникає питання про те, яку ж правову природу має названа галузь: приватну чи публічну? Відповідаючи на це запитання, зазначимо, що, дійсно, інформаційні правовідносини регулюються як нормами цивільного, так і нормами адміністратив-

ного права, оскільки названі правовідносини реально виникають як між приватними особами, так і між приватними особами та представниками публічної адміністрації. З огляду на вказане можна дійти висновку, що інформаційне право фактично складається з приватно-інформаційного та публічно-інформаційного права, кожне з яких, відповідно, є складовим елементом (підгалуззю) цивільного та адміністративного права.

Відзначимо, що подібний підхід до диференціації галузей права є не новим. Протягом значного часу він з успіхом застосовується в європейській правовій науці. Так, наприклад, німецькі вчені, які досліджують господарське право, виділяють у його межах приватне господарське право, господарсько-кримінальне право та публічне господарське право, вивченням кожного з яких займаються, відповідно, представники науки цивільного, кримінального та адміністративного права [15, с. 12-13]. Вважаємо, що подібний підхід є повністю придатним і для вивчення українського інформаційного права, в межах якого повинні бути виділені названі складові елементи. Інакше кажучи, категорія «інформаційне право» є свого роду правовою абстракцією, формою узагальнення, яка використовується для об'єднання в одне ціле приватно-інформаційного, адміністративно-інформаційного та кримінально-інформаційного права. У даному випадку категорію «інформаційне право» можна порівняти з категорією «право», яка, відповідно, поділяється на приватне та публічне право. Ми переконані, що подібний поділ має зберігатися не тільки для права загалом, але й для його складових елементів, одним з яких є інформаційне право.

Між названими складовими елементами інформаційного права є суттєві відмінності. Так, приватно-інформаційне право регулює майново-вартісні відносини й особисті немайнові відносини між фізичними та юридичними особами щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації. Інакше кажучи, предметом регулювання приватно-інформаційного права є сфера «приватних справ»: сфера статусу вільної особи, приватної власності на інформацію, вільних договірних відносин у сфері інформації, спадкування інформації, вільного переміщення інформаційних товарів, інформаційних послуг і фінансових коштів щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації.

Натомість адміністративно-інформаційне право регулює відносини між органами публічної адміністрації або між приватними особами й органами публічної адміністрації щодо забезпечення публічного інтересу у сфері створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації. У межах адміністративно-інформаційного права органи публічної адміністрації як представники держави мають широку сферу адміністративного розсуду та здійснюють одностороннє волевиявлення у сфері створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації шляхом прийняття адміністративних актів, які розраховані на ієрархічні відносини суб'єктів права щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації.

Що ж стосується кримінально-адміністративного права, то його завдання полягає в охороні та захисті засобами кримінальної відповідальності інформаційних прав фізичних та юридичних осіб.

Таким чином, інформаційне право можна визначити як належним чином диференційовану систему приватно-правових, адміністративно-правових та кримінально-правових норм, які регулюють суспільні відносини у сфері створення, збирання, одержання,

зберігання, використання, поширення, охорони й захисту інформації.

Адміністративно-інформаційне право є складовим елементом Особливого адміністративного права, його підгалузю, покликаною регулювати адміністративно-інформаційні відносини, які виникають між публічною адміністрацією та приватними особами, а також публічною адміністрацією та іншими юридичними особами публічного права з приводу створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони й захисту інформації.

Подібний висновок про місце адміністративно-інформаційного права в системі національного права базується на розробленій Р. С. Мельником концепції системи адміністративного права, в межах якої автором виділено Загальне та Особливе адміністративне право, останнє з яких, на думку науковця, будується виходячи з переліку обов'язків (функцій) публічної адміністрації. Порядком реалізації кожної з таких функцій, а відповідно, регулювання відносин, що будуть виникати у цій сфері між публічною адміністрацією та приватними особами, всередині публічної адміністрації, а також між останньою та іншими суб'єктами публічного права, як вважає Р.С. Мельник, здійснюється за рахунок окремої підгалузі Особливого адміністративного права [14, с. 327-328], однією з яких і є адміністративно-інформаційне право.

Підсумовуюче зазначене, необхідно наголосити на тому, що суспільні відносини щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації, які виникають, змінюються та припиняються у зв'язку з реалізацією громадянами права на інформацію, можуть мати різну правову природу. Це пов'язано, насамперед, із тим, що учасниками інформаційних правовідносин є значне коло суб'єктів, кожен з яких має різний правовий статус, що впливає, відповідно, і на методи правового регулювання. Як наслідок, на державному рівні виробляються та приймаються норми, які, з одного боку, мають сприяти вільному одержанню, використанню, поширенню, зберіганню та захисту інформації, необхідній для реалізації громадянами своїх прав, свобод і законних інтересів, а з іншого – надавати державі можливість впливати на ці процеси задля досягнення загально значущих (публічних) цілей.

Таким чином, визначене на конституційному рівні право громадян на інформацію може набувати різної правової природи, оскільки процес його реалізації регулюється нормами різних підгалузей права – приватно-інформаційного, адміністративно-інформаційного та кримінально-інформаційного. Виходячи з викладеного, в межах кожної з названих підгалузей права мають бути передбачені власні механізми забезпечення реалізації права громадян на інформацію.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Афанасьєва О. Право громадян на інформацію и его гарантии / Ольга Афанасьєва [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.strana-oz.ru>.
2. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Про інформацію : закон України від 02.10.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
4. Про доступ до публічної інформації : закон України від 13.01.2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.
5. Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні : закон України від 16.11.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 1. – Ст. 1.
6. Про бібліотеки і бібліотечну справу : закон України від 27.01.1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 7. – Ст. 45.
7. Про Національний архівний фонд і архівні установи : закон України від 24.12.1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 15. – Ст. 86.
8. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.
9. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки : закон України від 09.01.2007 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 12. – Ст. 102.
10. Марущак А.І. Інформаційне право: Доступ до інформації : навч. посіб. / А.І. Марущак. – К. : КНТ, 2007. – 532 с.
11. Пікуля Т.О. Інформаційне право України у системі правових наук / Т.О. Пікуля // Науковий вісник Юридичної академії Міністерства внутрішніх справ. – 2005. – № 4 (24). – С. 240–246.
12. Цимбалюк В.С. Інформаційне право (основи теорії і практики) : монографія. – К. : Освіта України, 2010 – 388с.
13. Калюжний Р.А. Питання концепції реформування інформаційного законодавства України / Р.А. Калюжний, В.Д. Гавловський, М.В. Гуцалюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bezreka.com>.
14. Мельник Р.С. Система адміністративного права України : монографія / Р.С. Мельник. – Х. : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2010. – 398 с.
15. Шмідт-Ассман Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Е. Шмідт-Ассман ; пер. з нім. Г. Рижков, І. Соїко, А. Баканов ; відп. ред. О. Сироді. – 2-ге вид., перероб. та доп. – К. : К.І.С., 2009. – 552 с.