



ПОНЯТИЕ ПРАВА НА ИНФОРМАЦИЮ В КОНТЕКСТЕ ПРАВОМОЧИЙ, ВХОДЯЩИХ В ЕГО СОСТАВ

Евгений ПИЛАТ,

преподаватель кафедры основ права Львовского национального университета имени Ивана Франко

Summary

This article analyzes the right to information in its doctrinal and legislative sense. In addition, the article considers some powers, such as the creation, retrieval, collection, receipt, use, storage, distribution and protection of information. We investigate the meaning and legal application. The essence of the right to information is fed through the prism of the powers, which together fill it with content. Given the author's definition of the "right to information". When writing the article, the author relied on existing legislation (existing and expired), research reputable domestic and foreign legal scholars.

Key words: right on information, creation, searching, collecting, receipting, using, storing, distributing.

Аннотация

В данной статье проанализировано право на информацию в его доктринальном и законодательном понимании. Также в статье рассматриваются отдельные правомочия, такие как создание, поиск, сбор, получение, использование, хранение, распространение и защита информации. Исследуются их значение и законодательное применение. Сущность права на информацию подается сквозь призму правомочий, которые в совокупности наполняют его содержанием. Дано авторское определение «права на информацию». При написании статьи автор опирался на существующее законодательство (действующее, а также потерявшее силу), исследования авторитетных отечественных и зарубежных ученых юристов.

Ключевые слова: право на информацию, создание, поиск, сбор, получение, использование, хранение, распространение.

Постановка проблемы. Правильное понимание содержания права на доступ к информации является одной из гарантий корректного правоприменения в общественных отношениях в информационной сфере. Единое законодательное закрепление содержания этого права позволит предотвратить ошибки в применении норм информационного законодательства, а также создаст теоретическую и практическую базу нормотворческой деятельности государства.

Актуальность темы исследования подтверждается степенью нераскрытости темы – в настоящее время практически отсутствуют исследования в данном направлении, а наличие существующие можно характеризовать как таковые, что носят фрагментарный характер и не являются основой единой (целостной) концепции построения права на информацию.

Состояние исследования. Научный анализ проблем, связанных с теоретическим и практическим анализом права на информацию, показывает несоответствие определений отдельных правомочий общему содержательному наполнению права на информацию. Тем не менее отдельные исследователи так или иначе обращают внимание на эти проблемы и стараются подать свои решения. Среди них следует назвать работы Гариевича Ю., Демкову М., Кузенко Л., Письменицкого А., Фигель М., Швердяева С. и др., которые служили базой для дальнейшего

исследования рассматриваемых вопросов.

Целью и задачей статьи является анализ права на информацию в его доктринальном и законодательном понимании. Новизна работы заключается в подаче сущности права на информацию сквозь призму правомочий, которые в совокупности наполняют его содержанием. Автором обосновано и дано собственное определение права на информацию.

Изложение основного материала.

В научной литературе нет единого мнения по поводу того, что представляет собой «право на информацию». Некоторые ученые-юристы рассматривают право на информацию исключительно в плоскости открытости деятельности органов публичной власти, понимая под этим правом возможность гражданина получать официальную информацию от государственных органов, которой последние обладают в связи с реализацией своих полномочий [1, с. 91]. Отдельные авторы, ссылаясь на Конвенцию о защите прав человека и основных свобод (статья 10), Международный пакт о гражданских и политических правах (статьи 18 и 19), которые легли в основу соответствующих норм Конституции Украины, занимают позицию, согласно которой, существует право на свободу информации, а право на доступ к информации является ее составляющей [2, с. 20].

Понятие «право на информацию», кроме Конституции Украины, фигури-

рует в ряде других нормативно-правовых актов Украины. Один из основополагающих актов законодательства, регулирующего отношения в информационной сфере, – Закон Украины «Об информации», дает определение понятию информации, определяет круг субъектов информационных отношений и основных гарантий права на информацию.

Стоит отметить, что этот акт был принят задолго до принятия Конституции Украины и за весь период своего существования много раз претерпевал существенные изменения (на сегодняшний день – более 10 раз). К сожалению, большинство из них нельзя назвать своевременными, поскольку по своему характеру они скорее проявляют желание законодателя догнать процессы глобальной информатизации и развития общественных отношений в информационной сфере, чем своевременное создание необходимых правовых регуляторов. В этих изменениях не прослеживается понимание комплекса проблем, подлежащих решению и нормированию. Поэтому содержание норм, а следовательно и их реализация на практике в целом носит фрагментарный характер.

С развитием законодательства претерпело изменения и само понятие «право на информацию». Так, например, в первоначальной редакции Закона Украины «Об информации» указывалось, что право всех граждан, юридических лиц и государственных



органов на информацию предусматривает возможность свободного получения, использования, распространения и хранения сведений, необходимых им для реализации ими же своих прав, свобод и законных интересов, осуществления задач и функций [3]. И только после переосмысления роли и значения информации в общественной жизни, после анализа и учета проблем, возникающих в процессе правоприменения норм материального права органами публичной власти, учитывая опыт зарубежных государств по реформированию законодательства в информационной сфере, имея большое желание имплементировать европейские стандарты в этой области, украинскому законодателю всё же удалось коренным образом изменить подходы и осовременить национальное законодательство принятием одного из важнейших для всех субъектов информационных отношений Закона Украины «О доступе к публичной информации».

Принятие этого закона повлияло на ряд других нормативно-правовых актов, в частности была принята и новая редакция Закона Украины «Об информации», которая изменила подход к пониманию права на информацию. Теперь под правом каждого на информацию законодатель предусматривает возможность свободного получения, использования, распространения, хранения и защиты информации, необходимой для реализации своих прав, свобод и законных интересов [4]. Как видим, чрезвычайно важным для законодательства стало четкое закрепление элемента «защиты информации», который является предпосылкой создания вполне реальных организационно-правовых гарантий обеспечения права на информацию в целом. Также исчезли архаичные правовые конструкции в виде указания на «органы государственной власти» и «осуществление задач и функций». Отныне правовая норма и по содержанию, и по характеру изложения способствует более однозначному восприятию и правопониманию, что выступает, в свою очередь, непосредственной предпосылкой правильного правоприменения.

Исследователь Л.В. Кузенко утверждает, что «без реализации права на информацию осуществления всего комплекса конституционных прав,

свобод и обязанностей было бы ограниченным, а зачастую и просто невозможным» [5, с. 12]. Однако, по нашему убеждению, с таким подходом согласиться нельзя, поскольку нельзя рассматривать все права человека и гражданина, закрепленные в Конституции Украины, как явления одного порядка. Более того, все их вряд ли можно называть одноуровневыми, поскольку порядок их реализации может существенно отличаться.

Например, существует целый ряд прав и свобод человека и гражданина, которые могут реализовываться непосредственно исходя из нормы, закрепленной ч. 2 ст. 8 Основного Закона о том, что нормы Конституции Украины являются нормами прямого действия [6]. Но, к сожалению, не все так просто.

Для примера возьмем право на жизнь (ст. 27 Конституции Украины). На первый взгляд может сложиться впечатление, что право на жизнь безоговорочно принадлежит к той группе прав, реализация которых не требует создания дополнительных механизмов по реализации отдельно взятым лицом своего права. По нашему мнению, в этом существует ряд проблем: **во-первых**, в этой же статье законодатель делает прямой запрет относительно противоправного лишения жизни (никто не может быть произвольно лишен жизни), **во-вторых**, следующим положением на государство возлагается специальная обязанность по защите этого права (обязанность государства - защищать жизнь человека). Кроме того, право человека на жизнь охраняется и нормами других отраслей права, в частности в Разделе II (Преступления против жизни и здоровья человека) Уголовного кодекса Украины предусмотрена ответственность за умышленное убийство (ст. 115) [7] и т. п.

Таким образом, имеется целый механизм правового обеспечения права на жизнь, что прямо предусмотрено Конституцией. То есть для полноценной реализации права на жизнь необходимо, чтобы государство принимало меры для обеспечения этого права.

Еще сложнее ситуация с реализацией тех прав, где предполагается прямая корреспондирующая обязанность другого субъекта по реализации таких прав. От такого субъекта зачастую за-

кон требует совершить абсолютно конкретные действия, и только их надлежащее и своевременное совершение сможет гарантировать реализацию лицом своего права. Поэтому в целом безоговорочно подтвердить возможность реализации прав личности только на основании норм Основного Закона по меньшей мере трудно.

Выяснив все это, попробуем вернуться в плоскость исследования именно «права на информацию». Согласно ч. 2 ст. 6 (гарантии права на информацию) Закона Украины «Об информации», реализация права на информацию может быть ограничена законом в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья населения, для защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия [8]. В то же время законодатель установил условия обеспечения права на информацию, в частности, в соответствии с ч. 1 ст. 6 упомянутого закона, а именно:

- созданием механизма реализации права на информацию;
- созданием возможностей для свободного доступа к статистическим данным, архивным, библиотечным и музейным фондам, другим информационным банкам, базам данных, информационным ресурсам;
- обязанностью субъектов властных полномочий информировать общественность и средства массовой информации о своей деятельности и принятых решениях;
- обязанностью субъектов властных полномочий определить специальные подразделения или ответственных лиц для обеспечения доступа запрашивающих к информации;
- осуществлением государственного и общественного контроля за соблюдением законодательства об информации;
- установлением ответственности за нарушение законодательства об информации [8].

Кроме Закона Украины «Об информации», Закона Украины «О доступе к публичной информации», понятие «права на информацию» фигурирует в



нормативно-правовых актах, регулирующих отношения других отраслей права, например таких, как гражданское, хозяйственное, трудовое и др. Все это позволяет более глубоко исследовать содержание права на информацию через призму отраслевого законодательства и с учетом особенностей национальной правовой системы Украины.

Исходя из норм национального законодательства, регулирующих право на информацию, можно выделить те основные и отличительные черты, которыми законодатель наполняет общий смысл права на информацию.

Во-первых, фактическое наполнение права на информацию, которое закреплено ч. 2 ст. 34 Конституции Украины, отличается от того, которое содержится в действующей редакции Закона Украины «Об информации». **Общими чертами** этих двух норм является наличие следующих правомочий:

- 1) хранение;
- 2) использование;
- 3) распространение.

Отличительными же чертами являются:

- 1) наличие в Конституции Украины правомочия по сбору информации;
- 2) наличие в Законе Украины «Об информации» правомочий относительно получения и защиты информации.

Сами же правомочия по содержанию можно характеризовать как конкретные законодательно закреплённые права и обязанности. Поэтому все базовые права, которые содержатся в нормах действующих нормативно-правовых актов, включают соответствующие правомочия, более конкретными возможностями поведения субъекта, которые в совокупности определяют само право как меру возможного поведения такого субъекта.

Исходя из приведенного, можем констатировать тот факт, что содержательное наполнение права на информацию в Законе Украины «Об информации» несколько расширено по отношению к норме ч. 2 ст. 34 Конституции Украины за счет наличия дополнительных правомочий касательно получения и защиты информации.

Во-вторых, сравнительный анализ вышеприведенных норм законодательства Украины дает возможность сделать вывод о том, что в целом в соответствующих актах содержится схожее

понимание права на информацию с точки зрения законодателя, однако есть некоторые отклонения, как, например, правомочия по «получению» (а не «обретению»). По нашему мнению, подобные неточности являются ничем иным, как проявлением несовершенства законодательной техники в процессе нормотворческой деятельности государства, ведь исходя из значения этих терминов они являются синонимами, что подтверждается соответствующими статьями «Большого толкового словаря современного украинского языка» [9, с. 867], который слово «получать» (главное значение) интерпретирует как «брать, принимать то, что направляется, предоставляется вручается и т. д.; обрета́ть.» [9, с. 827].

Предыдущая редакция Закона Украины «Об информации» от 2 декабря 2010 года четко устанавливала извлечение, использование, распространение, защиту и хранение информации как основные виды информационной деятельности (ст. 14), а также давала определения этих элементов, в частности:

– получение информации – это приобретение, накопление в соответствии с действующим законодательством Украины документированной или публично объявляемой информации гражданами, юридическими лицами или государством;

– использование информации – это удовлетворение информационных потребностей граждан, юридических лиц и государства;

– распространение информации – это обнародование, реализация в установленном законом порядке документированной или публично объявляемой информации;

– защита информации – это комплекс правовых, организационных, информационно-телекоммуникационных средств и мер, направленных на предотвращение неправомерных действий относительно информации;

– хранение информации – это обеспечение надлежащего состояния информации и ее материальных носителей [8].

Гораздо больший интерес вызывает наличие в законодательстве других понятий – «поиск», «фиксирование», «ознакомление» и «доступ». Для выяснения их содержания следует также

обратиться к вышеупомянутым справочным материалам.

Слово «поиск» рассматривается в нескольких значениях, но нас интересует только общее и специальное значение этого слова, под которым следует понимать «искание, разыскивание чего-либо; ... поиск данных, спец. – анализ элементов данных с целью нахождения данных с определенными свойствами» [9, с. 1099].

Попутно отметим, что сам термин «поиск» по отношению к праву на информацию закреплен Всеобщей декларацией прав человека (ст. 19) «... это право включает ... свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ» [10]. В Конституции Украины термин «поиск» по отношению к праву на информацию не употребляется, как и не используется правовая конструкция «независимо от государственных границ».

Что касается последнего, то отдельные ученые, исследуя фактическое содержание права на информацию, в частности А.А. Письменицкий, считают это существенным недостатком правового регулирования и, давая свое собственное определение, подчеркивают, что осуществление права на информацию должно определяться с обязательным закреплением конструкции «независимо от государственных границ» [11]. По нашему мнению, такая формулировка не является целесообразной и оправданной, поскольку, *во-первых*, в национальном законодательстве Украины не содержится прямого территориального ограничения реализации права на информацию, а *во-вторых*, оно не противоречит общему порядку реализации права на информацию.

О необходимости включения и нормативно-правового закрепления правомочия «поиска» в состав права на информацию, то это более чем целесообразно. По нашему мнению, следует учитывать тот факт, что «сбор» (в законодательстве употребляется обычно на первом месте – как исходное, базовое понятие) не всегда предусматривает процедуру поиска, хотя следует отметить, что **сбор** может применяться как своего рода первый шаг в процессе реализации лицом своего субъективного права на информацию.



Вместе с тем бывают случаи, когда стадия поиска все же будет предшествовать непосредственно «собираю» информации. Например, если лицо не уверено в достоверности информации, которую ищет, когда лицо не знает, у какого именно распорядителя информации есть необходимые ему сведения, или в случае, когда обладает неполной или неточной информацией и пытается найти подтверждение или опровержение необходимой информации или дополнить ее содержание и т. п. Также могут быть случаи, когда лицо после завершения поиска не находит нужной информации, в таком случае исключается возможность осуществления каких-либо дальнейших действий по реализации права на информацию из-за отсутствия непосредственного объекта таких правоотношений - найденной информации.

Исходя из вышеизложенного, считаем ошибочным невключение законодателем правомочия «поиска» в общее содержание понятия «права на информацию».

По нашему мнению, следует обратить также внимание на такую правомочность как создание информации. Важной особенностью данного элемента права на информацию является то, что соответствующий субъект наделяется правом на создание информации, которой раньше не существовало – новой информации. Законодательное закрепление этого права все же есть и в Конституции Украины, и в Гражданском кодексе Украины.

Основной Закон гарантирует для граждан свободу литературного, художественного, научного и технического творчества, защиту интеллектуальной собственности, их авторских прав, моральных и материальных интересов, возникающих в связи с различными видами интеллектуальной деятельности (ст. 54). Кроме того, в статье 41 содержатся гражданско-правовые принципы права на результаты творчества, в частности «каждый имеет право владеть, пользоваться и распоряжаться своей собственностью, результатами своей интеллектуальной, творческой деятельности» [6]. Поэтому логичным представляется положение Гражданского кодекса Украины, в котором среди оснований возникновения гражданских прав и обязанностей выделя-

ется «создание литературных, художественных произведений, изобретений и других результатов интеллектуальной, творческой деятельности [12]» (п. 2 ч. 2 ст. 11). Таким образом, считаем, что, поскольку любые результаты интеллектуального творчества человека предусматривают создание новой информации, значит право на информацию по своему содержанию должно включать правомочия по созданию информации.

«Фиксация», исходя из содержания толкового словаря, является закреплением чего-либо в сознании, памяти, изложении; отражение, закрепление с помощью записи, рисунка, фотографии и т. п. [9, с. 1535]. Итак, главными семантическими свойствами «фиксирования» являются закрепление чего-либо необходимыми средствами. В нашем же случае представляется правильным говорить о «фиксировании информации» как о закреплении информации на любых материальных носителях, поскольку фиксация в сознании или памяти подвергает риску такие необходимые свойства информации как полнота и достоверность, а это, в свою очередь, может служить потерей ее содержания. Что касается необходимости включения «фиксации» в общее понятие права на информацию, у нас в этом большие сомнения, поскольку упомянутое право по содержанию включает правомочие по «хранению» информации, а именно сохранение, в целом, предполагает фиксацию информации на материальном носителе. Поэтому, на наш взгляд, специальное выделение (включение) правомочия «фиксация» никак не повлияет (не расширит и не сузит) на содержательное наполнение права на информацию в целом.

Далее перейдем к понятию «ознакомление». Предлагаем рассматривать «ознакомление» как процесс; выражается через глагол «знакомиться», то есть получать сведения о ком-то или чем-то, приобретать определенные знания в чем-то [9, с. 834]. В таком контексте следует упомянуть и правомочие по «использованию» информации. По нашему мнению ознакомление с информацией является одним из видов использования информации, соответственно правомочие по использованию информации полностью включает в

себя ознакомление с содержанием. Исходя из приведенного, считаем нецелесообразным выделять «ознакомление» как отдельное правомочие в составе права на информацию.

Очень интересным является понятие «права на доступ к информации». Следует согласиться с Ю. Гариевичем в том, что надлежащее нормотворчество в сфере регулирования информационных отношений требует проработки содержания и формы соответствующих терминопонятий, ключевым среди которых является «доступ к информации», поскольку право на информацию действительно определяется прежде всего возможностью доступа к последней [13].

Выводы. Соответственно, следует окончательно определиться с содержательным наполнением права на информацию в целом. Наиболее полное определение этого права можно дать, лишь учитывая все правомочия, входящие в его состав.

Поэтому, учитывая результаты проведенного анализа, предлагаем следующее определение права на информацию: **«право на информацию» (как субъективное право) – это право на создание, поиск, сбор, получение, использование, хранение, распространение и защиту информации не запрещенным законом способом.**

Список использованной литературы:

1. Шевердяев С. Н. Право на информацию: К вопросу о конституционно-правовой сущности // Право и политика. – 2001. – № 10. – С. 91-100.
2. Доступ до інформації та електронне урядування / Автори-упорядники М. С. Демкова, М. В. Фігель. – К. : Факт, 2004. – 336 с.
3. Закон України «Про інформацію» від 02.10.1992 № 2657-XII // Голос України, 1992, 11, 13.11.92 № 217 (у первинній редакції).
4. Закон України «Про інформацію» від 02.10.1992 № 2657-XII // Голос України, 1992, 11, 13.11.92 № 217 (у редакції Закону від 13.01.2011 р.).
5. Кузенко Л. В. Правове регулювання права громадян на інформацію в сфері державного управління : автореферат дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 2003. – 20 с.



6. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

7. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III // Відомості Верховної Ради України, 2001, № 25-26 (29.06.2001), ст. 131.

8. Закон України «Про інформацію» від 02.10.1992 № 2657-XII // Голос України, 1992, 11, 13.11.92 № 217.

9. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Голов. ред. В. Т. Бусел, редактори-лексикографи: В. Т. Бусел, М. Д. Василюга-Дерибас, О. В. Дмитрієв, Г. В. Латник, Г. В. Степенко. – К.: Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.

10. Загальна декларація прав людини Прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_015.

11. Письменицький А. А. «Фактичний зміст права на інформацію та принцип верховенства права: теоретико-термінологічний аспект» // Вісник Харківського національного університету ім. Каразіна № 841, Харків, ХНУ ім. Каразіна, 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/natural/vkhnu/Pravo/2009_841/28.pdf.

12. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV (зі змінами) // Голос України від 12.03.2003 – № 45.

13. Доступ до інформації в Україні : ретроспективний аналіз Ю. Гарієвич. – 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Npd/2011_2/gariev.pdf.

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ УКРАИНСКОГО СТРАХОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В УСЛОВИЯХ АДАПТАЦИИ К ЕВРОПЕЙСКИМ СТАНДАРТАМ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Андрей ПИНЧУК,
народный депутат Украины

Summary

In the article the question about equivalence of state regulation of insurance legislation in Ukraine with standards of European Union is analyzed. Special attention is paid to questions of legal basis of state regulation and governmental supervision of insurance. Conclusions about the necessity of improvement of Ukrainian insurance legislation are made. The main ways of such improvement are defined and specific recommendations of its adaptation to legislation of European Union are given.

Key words: state regulation, governmental supervision, insurance legislation, European Union, adaptation of legislation, reform of public administration.

Аннотация

В статье рассмотрен вопрос о соответствии законодательного регулирования страхования в Украине стандартам Европейского Союза. Особое внимание уделено правовым основам государственного регулирования и надзора за страховой деятельностью. Сделаны выводы о необходимости усовершенствования украинского законодательства в сфере страхования. Определены основные пути такого усовершенствования и даны конкретные рекомендации по его адаптации к законодательству Европейского Союза.

Ключевые слова: государственное регулирование, государственный надзор, страховое законодательство, Европейский Союз, адаптация законодательства, реформа государственного управления.

Постановка проблемы. В настоящее время Украина активно участвует в евроинтеграционных процессах, в частности актуальным является вопрос о заключении Соглашения об ассоциации с Европейским Союзом (далее – ЕС). Интеграция Украины в европейское политическое, экономическое и правовое пространство с целью получения полноправного членства в ЕС закреплено в Законе Украины «Об основах внешней и внутренней политики». При этом в законе указывается, что неотъемлемой частью евроинтеграции является переход к европейской модели надзора за рынками [1].

Следует отметить и то, что в соответствии со статьей 51 Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Украиной и Европейскими Сообществами и их государствами-членами, Украина взяла на себя обязательства привести свое национальное законодательство в соответствие с европейским в ряде ключевых отраслей. К таким ключевым отраслям относится и законодательство про финансовые услуги [2].

Одним из наиболее развитых рынков финансовых услуг в Украине является страхование. Украинские страховые компании широко взаимодействуют с иностранными партнерами, в частности из стран ЕС. Особенно усилились эти тенденции после вступления Украины в Всемирную Организацию торговли. Вместе с тем полноценное сотрудничество между украинскими и европейскими страховщиками возможно только после унификации законодательства про страхование (и, в особенности, его части касающегося государственного регулирования страховых рынков) с Директивами ЕС и нормами, разработанными Международной организацией в сфере надзора за страховой деятельностью (IAIS).

Актуальность темы исследования состоит в том, что Закон Украины «О страховании» [3] значительно устарел и не соответствует большинству европейских стандартов, а Закон Украины «О финансовых услугах и государственном регулировании рынков финансовых услуг» [4] не оперирует понятием страхования как специфического вида небанковских финансовых