

УДК 347.4
DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2-1.13>

П. Д. Гуйван

кандидат юридичних наук, заслужений юрист України, професор,
професор Полтавського інституту бізнесу

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО ПРО ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ

У статті досліджені актуальні питання правового закріплення права особи на інформацію, з огляду на його багатогранність, широкий зміст та значну роль у задоволенні інтересів суб'єктів. Встановлено, що дане право містить в собі такі конкретні повноваження, як необхідність знати про створення певних інформаційних ресурсів, які мають стосунок до сфери суспільного чи особистого життя особи, можливість запитувати та отримувати публічно значущу чи особисту інформацію від уповноважених на розпорядження нею суб'єктів, вільно поширювати її та вимагати у встановлених законом випадках дотримувати конфіденційності. В роботі аналізується зміст та сутність свободи шукати, одержувати та поширювати інформацію у розумінні одного з найважливіших політичних та особистих прав людини за Загальною декларацією прав людини, Міжнародним пактом про громадянські та політичні права та іншими міжнародно-правовими документами. Наголошено на необхідності орієнтування українського законодавства на принципи, закладені у цих актах.

Згідно з позицією міжнародних інституцій інформаційні права і свободи людини становлять фундаментальні основи міжнародного інформаційного правопорядку. Вони розглядаються, передовсім, в контексті загальних прав людини, причому, якості такого компоненту, який забезпечує та зумовлює вільну та демократичну реалізацію усіх інших прав і свобод. Прикладом досить значного поступу у даній сфері є розвиток сучасного європейського інформаційного законодавства. Наразі воно невпинно вдосконалюється у напрямі гарантування основоположних принципів, що забезпечують реалізацію прав учасників міжнародного обміну інформацією, інформаційними продуктами та послугами. Реальне міжнародне право постійно демонструє зв'язок між свободою вираження поглядів та доступом до інформації. Це гарантує, що у сучасному суспільстві через соціальну і політичну роль, яку відіграє інформація, право кожного на отримання інформації та ідей має бути ретельно захищене.

Окремо досліджені нормативно правові акти вузької спеціалізації, спрямовані на забезпечення умов для вільного доступу кожної особи до публічної та особистої інформації та захист даного права. Зроблені пропозиції щодо коригування національного законодавства в даних напрямках.

Ключові слова: доступ до інформації, право на інформацію, публічний інтерес.

Постановка проблеми. Право особи на інформацію є елементом свободи слова як визначального та основоположного принципу демократії, гуманності та справедливості. Ступінь розвитку цього права характеризує ступінь прогресу самого суспільства, рівень особистої свободи особи, який реально забезпечується державою [1, с. 50]. Зі свого боку, право на інформацію також є багатоаспектним, воно досить багате і змістовне, має значну роль у задоволенні інтересів суб'єктів, тому вузьке, обмежене розуміння цього

найважливішого права є необґрунтованим [2]. Дане право містить в собі такі конкретні повноваження, як необхідність знати про створення певних інформаційних ресурсів, які мають стосунок до сфери суспільного чи особистого життя особи, можливість запитувати та отримувати публічно значущу чи особисту інформацію від уповноважених на розпорядження нею суб'єктів, вільно поширювати її та вимагати у встановлених законом випадках дотримувати конфіденційності.

Оскільки інформаційна комунікація в сучасному суспільстві набуває стрімкого розвитку, особливо в царині публічного

отримання інформації та електронного спілкування, у тому числі й міжнародного, нормативне забезпечення поки що відстає від фактичного стану речей, деякі аспекти правовідносин залишаються недостатньо врегульованими. Зокрема, подальшого удосконалення потребує правовий механізм опосередкування захисту публічного та особистого життєвого інформаційного простору. Тож, українська правова система, як і національна практика правозастосування, потребують удосконалення, насамперед, в площині запровадження та використання адекватних засобів юридичної відповідальності. І належним зразком, орієнтиром у цьому поступі має бути усталена міжнародна практика регулювання вказаних відносин. Це дозволить запобігти масштабним негативним соціальним наслідкам, сприятиме захисту основоположних прав людини на інформацію.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням належної правової організації вільного доступу особи до інформації приділили увагу такі науковці, як М.Ф. Поліковський, К. Беляков, С.Є. Горбатюк, О.В. Нестеренко, В.В. Коваль, І.О. Кресіна, Т.А. Костецька та інші. В зазначених працях досліджені питання законодавчого закріплення положення про необхідність реалізації конституційного права на пошук, використання, поширення інформації особою для здійснення своїх законних інтересів. Однак, маємо зазначити, що в науковій літературі не проводилося детального аналізу міжнародних напрацювань у даній сфері. Тож, **метою цієї статті** є вивчення європейського та світового нормативного матеріалу з питань унормування відносин в царині вільного використання інформації, організації доступу суб'єктів до публічних та особистих відомостей та захисту цього права. На цій базі будуть зроблені рекомендації для подальшого розвитку національної правової системи в коментованій сфері.

Виклад основного матеріалу. Свобода шукати, одержувати та поширювати інформацію є одним з найважливіших політичних та особистих прав людини та включена в Загальну декларацію прав

людини (стаття 19) [3]. Воно впливає з права на свободу переконань і на вільне їх вираження. Дані повноваження особи можуть бути обмежені тільки за сукупності таких умов: обмеження встановлені законом, вони є «необхідними в демократичному суспільстві» [4, с. 242–243] і застосовуються виключно для забезпечення належного визнання і поваги прав і свобод інших та забезпечення справедливих вимог моралі, громадського порядку і загального добробуту. Коментоване право також врегульоване у ст. 10 Європейської Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, ст. 19 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права. Водночас в останньому документі вказується, що пошук, отримання і поширення інформації можуть здійснюватися особою будь-якими способами на свій розсуд, у тому числі усно, письмово або з допомогою друку або художніх форм вираження.

Принцип інформаційної відкритості закріплено в установчих документах Європейського Союзу [5, с. 131]. Він проявляється у доступності інформації, що становить суспільний інтерес або торкається окремих особистих інтересів особи; гарантує здійснення громадянами контролю за діяльністю державних органів, організацій і підприємств, громадських об'єднань, посадових осіб та прийнятих ними рішень, пов'язаних з дотриманням, охороною та захистом прав і законних інтересів. Українське національне законодавство теж приділяє цьому аспекті значну увагу. У статті 34 Основного Закону України сказано, що кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати та поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір. А стаття 32 Конституції передбачає, що 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. Також Основний Закон гарантує право вільного доступу до інформації про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту (ч. 2 ст. 50), право знати свої права і обов'язки (ч. 1 ст. 57),

встановлює, що закони та інші нормативно-правові акти, які визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законом. Важливим джерелом національного права в даній площині є Закон України «Про доступ до публічної інформації». Водночас крім загального декларування основних демократичних ідей права на доступ до інформації, українська правова система мусить врегулювати конкретні відносини в окремих галузях матеріальних взаємодій, чого поки що, на жаль, не спостерігається. Даний аспект діяльності законодавця обов'язково має реалізовуватися на основі ретельного дослідження та застосування міжнародного правового досвіду.

Інформаційні відносини за міжнародними актами ґрунтуються та розбудовуються, керуючись основними принципами міжнародного права. Це зокрема, принципи верховенства права, поваги до прав людини, рівності учасників відносин, дотримання міжнародних зобов'язань, вільного доступу до джерел інформації, не поширенню ідей, які загрожують національній безпеці, громадському порядку, моральному здоров'ю населення, запобігання неправомірному використанню національних інформаційних ресурсів для ворожої пропаганди та втручання у внутрішні справи інших держав тощо. Дані принципи щодо конкретних практичних відносин наповнюються реальним змістом і проявляються у повсякденному інформаційному обороті у вигляді узагальнених та усталених правил поведінки.

Згідно з позицією міжнародних інституцій інформаційні права і свободи людини становлять фундаментальні основи міжнародного інформаційного правопорядку. Вони розглядаються, передовсім, в контексті загальних прав людини, причому, якості такого компоненту, який забезпечує та зумовлює вільну та демократичну реалізацію усіх інших прав і свобод. Прикладом досить значного поступу у даній сфері є розвиток сучасного європейського інформаційного законодавства. Наразі воно невпинно вдосконалюється у напрямі гарантування основоположних принципів, що забезпечують реалізацію прав учас-

ників міжнародного обміну інформацією, інформаційними продуктами та послугами. Водночас захист прав людини в галузі інформації та комунікації є основною засадою функціонування демократичної держави. Закони про основні інформаційні права надають збалансованість і рівність усіх суб'єктів правовідносин у сфері свободи слова та обміну інформацією.

Але в основних міжнародно-правових актах, конвенціях інформаційні права і свободи, як і інші права людини, проголошуються в загальному, декларативному вигляді. Відтак, велике значення для практичного здійснення особою інформаційних прав, має практика застосування та захисту інформаційних прав людини на універсальному рівні (Комітетом ООН з прав людини) та регіональному рівні (Міжамериканський і Європейський судами з прав людини тощо). Така практика є інструментом конкретизації та реалізації інформаційних відносин на міжнародному рівні. І це істотно впливає на розвиток міжнародного інформаційного права, його доктрини та практики. Так, у доповіді 1995 року на 52-й сесії ООН спеціальний доповідач містер Абід Хусейн продемонстрував зв'язок між свободою вираження поглядів та доступом до інформації. Він зазначив, що у сучасному суспільстві через соціальну і політичну роль, яку відіграє інформація, право кожного на отримання інформації та ідей має бути ретельно захищене. Право шукати інформацію або мати доступ до неї є одним з найважливіших елементів свободи слова та виразу. Свобода буде позбавлена ефективності, якщо люди не мають доступу до інформації. Доступ до інформації є основою для демократичного способу життя. Тому слід ретельно виявляти тенденцію, спрямовану на відсутність доступу людей до інформації.

Також було відмічено, що у права на доступ до інформації є багато аспектів. Воно включає: – загальне право громадськості мати доступ до, що становить суспільний інтерес інформації з різних джерел; – права засобів масової інформації на доступ до інформації; – права окремих осіб запитувати та отримувати яка представляє суспільний інтерес інформацію

та інформацію, яка може вплинути на їх права особистості. Особливістю реалізації права на інформацію, на думку спецдоповідача ООН, є те, що право на свободу думок і їх вільне вираження є «активізатором» інших прав. Доступ до інформації часто необхідний для окремих осіб, що прагнуть здійснити інші права. Право на інформацію виступає в субсидіарній ролі, тобто без нього ні громадськість, ні індивід не зможуть реалізувати належні їм інші права. Без реалізації права на інформацію неможлива повноцінна реалізація права на участь в управлінні своєю країною [6].

У 2011 році Комітет ООН з прав людини прийняв Зауваження загального порядку № 34 до ст. 19 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права. У цьому документі комітет роз'яснив, що право на вільне вираження думок, передбачене пунктом 2 статті 19 Пакту, містить право на доступ до інформації, яка є у державних органів. До складу інформації, яку можуть запитувати користувачі, входять записи в державних органах, незалежно від форми її зберігання, джерел і дати їх реєстрації. Пакт захищає доступ до будь-якої інформації, що надійшла до державного органу або виробленою їм, за винятком зазначених законом обмежень. До державних органів належать не тільки органи виконавчої, але законодавчої та судової влади. Також таким слід вважати інші органи, коли вони виконують державні розпорядчі функції. Кожна особа повинна мати право упевнитися в ясній формі, чи міститься в автоматизованих файлах даних інформація особистого характеру, і якщо міститься, то яка і з якою метою. Кожна особа повинна мати також можливість упевнитися, які державні органи або приватні особи або органи мають інформацію, яка необхідна для неї (п. 18 Зауважень).

З метою ефективного здійснення права на доступ до інформації країнам-учасникам в пріоритетному порядку слід відкрити широкий доступ до урядової інформації, що має суспільний інтерес. Державам-учасникам слід докладати всіх зусиль для забезпечення легкого, швидкого, ефективного та практичного доступу до такої інформації. Слід також засну-

вати необхідні процедури, що дозволяють населенню отримати доступ до інформації, наприклад з допомогою законодавства про свободу інформації. Ці процедури повинні забезпечувати своєчасну обробку запитів на отримання інформації відповідно до чітких правил, що не суперечать Пакту. Плата за обробку запитів на отримання інформації не повинна створювати невиправданих перешкод для доступу до інформації. Владі слід обґрунтовувати будь-яка відмови в наданні доступу до інформації. Необхідно створити механізм обробки фактів про відмову в наданні інформації, а також про залишені без відповіді запит (п. 19) [7].

Право особи на комунікаційну свободу прописане в численних актах міжнародного права. Скажімо, у Декларації про право та обов'язок окремих осіб, груп і органів суспільства заохочувати та захищати загально визнані права людини та основні свободи, затвердженій резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 9 грудня 1998 року, проголошується, що кожна людина має право, індивідуально і спільно з іншими, заохочувати та прагнути захищати та здійснювати права людини та основні свободи на національному та міжнародному рівнях. Кожна людина, індивідуально і спільно з іншими, має право: а) знати, шукати, добувати, отримувати та мати у своєму розпорядженні інформацію про всіх правах людини та основних свободах, у тому числі доступ до інформації про те, яким чином забезпечуються ці права і свободи у внутрішньому законодавстві, в судовій та адміністративній системах; б) як передбачається в міжнародних договорах про права людини та інших відповідних міжнародних договорах, що вільно публікувати, передавати або поширювати серед інших думки, інформацію та знання про всі права людини та основні свободи; с) вивчати, обговорювати, складати та мати думки щодо дотримання всіх прав людини та основних свобод як в законодавстві, так і на практиці, і привертати увагу громадськості до цих питань, використовуючи ці та інші відповідні кошти. Кожна людина має право, індивідуально і спільно з іншими, розвивати та обговорювати нові ідеї та принципи, що стосуються

прав людини, і домагатися їх визнання (ст. 1, 6, 7) [8].

За напрямками інформаційної діяльності суб'єктів відповідних відносин міжнародне законодавство напрацювало окремі нормативно правові акти вузької спеціалізації. Вони спрямовані на забезпечення умов для розвитку й охорони всіх форм власності на інформаційні ресурси, створення та вдосконалення регіональних і національних систем і мереж, забезпечення їхньої взаємодії в інформаційному просторі; запровадження умов для інформаційного забезпечення юридичних і фізичних осіб та інших споживачів інформації на основі використання національних інформаційних ресурсів, гарантування інформаційної безпеки. Так, отримали відповідне спеціальне забезпечення інститути інформаційного права, які регулюють питання доступу до інформації в певних сферах діяльності, яка становить значний суспільний інтерес.

Наприклад, право на доступ до інформації розглядається в якості одного з процесуальних екологічних прав за Оргуською конвенцією, прийнятою Європейською Економічною Комісією ООН про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля. Згідно з ч. 3 ст. 3 цього міжнародного акту Кожна зі Сторін сприяє екологічній просвіті та підвищенню рівня поінформованості громадськості з проблем навколишнього середовища, особливо щодо одержання доступу до інформації, участі в процесі прийняття рішень і доступу до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища [9]. Відповідно до приписів Конвенції гарантіями доступу до інформації є такі основоположні засади, як свобода доступу (обов'язкове надання необхідної інформації за запитом без будь-якого обґрунтування); активне інформування громадськості з допомогою Інтернету, публікацій звітів про стан навколишнього середовища; перед відмовою в наданні інформації необхідно врахувати ступінь інтересу до неї громадськості; за відсутності інформації в розпорядженні органів, до яких за нею звертаються, суб'єкт інформаційного запиту надсилає запит

до органів, які мають можливість його задовольнити; негайне інформування громадськості в разі виникнення загрози здоров'ю людини та/або навколишньому середовищу (ст. 4, 5 Конвенції).

Власне, проблематика міжнародно-правового захисту навколишнього середовища, у тому числі й шляхом удосконалення відповідних інформаційних взаємин, перебуває в зоні підвищеного інтересу європейських та світових інституцій. Тож, право на інформацію було визнано ключовим чинником захисту навколишнього середовища. Це, зокрема, пояснюється тим, що екологічні проблеми кидають виклики традиційному міжнародному правопорядку, на цім виникає суперечність між принципом невіддільного державного суверенітету над природними ресурсами (у тому числі право держави визначати основи природоохоронної політики) і принципом взаємозалежності компонентів навколишнього середовища, яка не визнає державних кордонів і державного суверенітету [10, с. 10]. Відтак, право на доступ до інформації закріплено в міжнародних договорах і угодах про забруднення навколишнього середовища і зміні клімату, а також в резолюціях Ради ООН з прав людини з охорони навколишнього середовища.

Аби врегулювати вказані суперечності у принципі № 10 Декларації по навколишньому середовищу і розвитку (Ріо-де-Жанейро, 1992 р.) було проголошено право кожної людини на інформацію щодо довкілля. Екологічні проблеми найкраще вирішувати за участю всіх зацікавлених громадян на відповідному рівні. На національному рівні кожна людина повинна мати відповідний доступ до інформації про навколишнє середовище, яка зберігається державними органами, включно інформацію про небезпечні матеріали та екологічно небезпечної діяльності в місцях їх проживання, а також можливість брати участь в процесах прийняття рішень. Держави сприяють і заохочують інформованість громадськості і її участь шляхом широкого поширення інформації. Повинен бути забезпечений ефективний доступ до судових та адміністративних процедур, у тому числі відшкодування заподіяної шкоди та засоби правового захисту [11].

Положення про належний доступ до інформації включені до міжнародного законодавства про боротьбу з корупцією. Конвенція ООН проти корупції (UNCAC) у ст. 13 передбачає, що держави-учасниці мають забезпечити громадськості реальні можливості ефективного доступу до інформації, вживати заходів для виявлення, заохочення і захисту свободи шукати, публікувати та поширювати інформацію про корупцію. Держави-учасники мусять вживати заходів, які необхідні для підвищення прозорості в державному управлінні, включно прийняття процедур або положень, що дозволяють широкому загалу отримувати, коли це необхідно, інформацію про організацію, функціонування та процеси прийняття рішень в питаннях державного управління з належним урахуванням захисту конфіденційності та особистих даних про рішення і правові акти, які стосуються представників громадськості.

З викладеного можемо дійти певних **висновків**. Отже, належний та пропційний розвиток суспільства постійно потребує відповідного отримання, аналізу та поширення правдивої інформації. З часом відбувається деталізація, диференціація і спеціалізація інформації, яка може представляти суспільний інтерес і повинна бути доступна всім членам суспільства без істотних формальних перешкод. Доступ до інформації, яка становить публічний інтерес, є одним з основних інструментів підвищення відкритості влади. Отримання вказаних відомостей істотно впливає на очікуваність та визначеність правового статусу особи, надає їй можливості планувати зміни у своєму особистому житті та житті суспільства. Відтак, необхідно щоб в соціумі були встановлені чіткі та зрозумілі правила поведінки у даній сфері. Вивчення міжнародного законодавства дозволяє спрямувати національні зусилля у сфері забезпечення належного доступу до інформації на пріоритет її відкритості – органи влади різного рівня зобов'язані надати запитувану інформацію, якщо немає законних підстав для відмови в наданні необхідних відомостей. Відмова має бути винятком,

який ґрунтується виключно на законних підставах. Оприлюднення відомостей про діяльність органів влади, виконання ним своїх публічних функцій бути регулярною практикою. А судовий захист інформаційних прав особи повинен ґрунтуватися не на презумпції переваги інтересів владних структур, як то відбувається зараз, а на пріоритеті охорони інформаційних прав та інтересів конкретної людини.

Список використаної літератури:

1. Цибульська А.В. Право на доступ до інформації в Україні: конституційно-правовий аспект. *Вісник Дніпропетровського університету імені Альфреда Нобеля. Серія «Юридичні науки»*. 2013. № 2 (5). С. 49–54.
2. Комшалюк І.С., Поліковський М.Ф. Конституційне право на інформацію в Україні. Матеріали Другої Всеукраїнської Інтернет-конференції «Конституціалізм в Україні (ідеї, концепції, доктрини) : історія і сучасність» (м. Львів, 25 квітня 2013 р.). URL: <http://historylaw.lp.edu.ua/documents/Materials2.pdf>
3. Загальна декларація прав людини : Декларація, Міжнародний документ від 10.12.1948. Офіційний вісник України. 2008. № 93. С. 89. Ст. 3103.
4. Коваль В.В. Право на доступ до інформації. Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. 2011. № 3 (46). С. 241–246.
5. Пилаєва В.М. Наукові підходи до визначення принципу транспарентності у діяльності органів виконавчої влади у вітчизняному адміністративному праві. *Право і суспільство*. 2016. № 2. Ч. 2. С. 128–132.
6. Report of the Special Rapporteur, Mr. Abid Hussain, pursuant to Commission on Human Rights resolution 1993/45, E/CN.4/1995/32, 14 December 1994. URL: <http://hrlibrary.umn.edu/commission/country52/39-add1.htm>
7. Human Rights Committee 102nd session Geneva, 11-29 July 2011. General comment No. 34. Article 19 : Freedoms of opinion and expression. URL: <https://undocs.org/en/CCPR/C/GC/34>
8. Декларація про право та обов'язок окремих осіб, груп і органів суспільства заохочувати та захищати загальновизнані права людини і основні свободи, затвердженій резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 9 грудня 1998 року. URL:

- http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_349
9. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля від 25.06.1998 року : Закон № 832-XIV від 06.07.99 року. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/ru/994_015
10. Задорожній О.В, Медведєва М.О. Міжнародне право навколишнього середовища : Підручник. Київ, 2010. 509 с.
11. Декларація Ріо-де-Жанейро щодо навколишнього середовища та розвитку: Конференція ООН з навколишнього середовища і розвитку, 3-14 червня 1992 року. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_455

Huivan P. International law on access to information

The article explores topical issues of legal recognition of the human right to information, given its versatility, wide meaning and significant role in meeting the interests of subjects. It is established that this right includes such specific powers as the need to know about the creation of certain information resources related to the public or personal sphere in a person's life, the ability to request and receive publicly relevant or personal information from subjects authorized to dispose of it, to freely distribute and require it in cases prescribed by law to maintain confidentiality. The paper analyzes the content and essence of freedom to seek, receive and disseminate information in the understanding of one of the most important political and personal human rights in accordance with the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights and other international legal documents. The necessity of orientation of the Ukrainian legislation on the principles laid down in these acts is noted.

According to the position of international organizations, information rights and freedoms of a person constitute the fundamental basis of the international information law and order. They are considered, first of all, in the context of general human rights, and, moreover, as such a component that ensures and conditions the free and democratic realization of all rights and freedoms. An example of very significant progress in this area is the development of modern European information legislation. Now it is constantly being improved in the direction of ensuring the fundamental principles ensuring the realization of the rights of participants in the international exchange of information, information products and services. Real international law constantly demonstrates the connection between freedom of expression and access to information. This ensures that in modern society, through the social and political role that information plays, the right of everyone to receive information and ideas should be carefully protected.

The special legal acts of narrow specialization, aimed at ensuring the conditions for free access of every person to public and personal information and the protection of this right, were studied separately. Considered such international guarantees access to information, as the mandatory provision of the necessary information upon request without any justification; actively informing the public about the state of the environment; ensuring legal grounds for refusal to provide information and the like. It is made proposals for the adjustment of national legislation in these areas.

Key words: access to information, right to information, public interest.