

УДК 342.7

DOI <https://doi.org/10.32782/npuuola.v33.2023.3>*Х. І. Кметик-Подубінська*

ДО ПИТАННЯ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ

Постановка проблеми. Право на доступ до інформації, будучи однією із фундаментальних засад сучасного демократичного суспільства, сьогодні без перебільшення може вважатися доволі потужним індикатором транспарентності публічної влади. У такому контексті існує нерозривний зв'язок між дотриманням права на доступ до інформації та якістю законодавства в цій сфері. Ухвалення спеціальних законодавчих гарантій щодо права на доступ до інформації, на думку експертів, суттєво поліпшує ситуацію з його забезпеченням. Низка країн світу прийняли закони щодо доступу до публічної інформації, закріпили право на доступ до інформації про діяльність влади на рівні Конституції та мають дієві спеціальні закони про доступ до інформації [6, с. 10]. Не винятком є і Україна з наявністю власного демократичного законодавства у сфері інформації. Сьогодні ці акти становлять основу правого регулювання доступу до інформації в Україні.

Формуючи власну систему норм, Україна обрала шлях демократичного розвитку у тісному зв'язку з міжнародною спільнотою. Закон України «Про інформацію» у статті 3 одним із напрямів державної інформаційної політики визначає сприяння міжнародній співпраці в інформаційній сфері та входженню України до світового інформаційного простору [7]. Україна є членом багатьох міжнародних організацій, ратифікувала значну кількість міжнародних актів та впровадила в національне законодавство міжнародні документи, які не потребують обов'язкової ратифікації, у сфері інформаційної політики. Інтеграція до міжнародного співтовариства є одним із орієнтирів створення інформаційного суспільства в ході законодавчого забезпечення права на доступ до інформації.

Стан і завдання дослідження. Дослідженням зазначеної проблематики займалося багато науковців, серед яких зокрема: П. П. Войтович, В. Ю. Дронов, Т. М. Олексюк, В. В. Ткаченко, Т. С. Федорова, І. А. Шуміло, Т. С. Шевченко, Т. А. Костецька, О. В. Кохановська, Н. В. Кушакова, А. І. Марущак, О. В. Нестеренко, А. В. Пазюк та інші. У працях висвітлено важливі аспекти стандартів права на доступ до інформації в світлі світових стандартів прав людини. Проте аналіз поло-

жень існуючих міжнародних стандартів досі залишається актуальним науково-практичним завданням.

Виклад основного матеріалу. За останні роки було ухвалено міжнародно-правові документи, які визнають право на доступ до інформації основоположним правом людини, а представники Організації Об'єднаних Націй, Ради Європи, ОБСЄ у своїх доповідях звертають увагу на те, що право на доступ до інформації є необхідною умовою для участі громадян в ухваленні державних рішень, запорукою розвитку демократії та фундаментом у боротьбі з корупцією [6, с. 23].

Міжнародні стандарти права на доступ до інформації визначені в низці міжнародно-правових документів. Ключовими актами у цій сфері є Загальна декларація прав людини (1948), Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (1950), Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (1976), Конвенція про захист осіб стосовно автоматизованої обробки даних особистого характеру (1981), Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція 1988 року), Європейська конвенція про транскордонне телебачення (1989), Конвенція про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті (1991), Угода про співробітництво в галузі інформації (1992), Про інформацію щодо іноземного законодавства» (в редакції 1993 року) [8, с. 392], «Йоганнесбурзькі принципи. Національна безпека, свобода висловлювань і доступ до інформації» та документи міжнародної організації «Артикль 19», зокрема: «Право громадськості знати. Принципи законодавства про свободу інформації», Модельний закон про свободу інформації (1995) [6, с. 23–24], Окінавська хартія глобального інформаційного суспільства (2000), а також Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів (Конвенція Тромсе 2009 року).

У Загальній декларації прав людини та Міжнародному пакті про громадянські та політичні права закріплено принцип свободи поглядів. Стаття 19 Пакту передбачає, що кожна людина має право безперешкодно дотримуватися своїх поглядів. 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. Користування цими правами накладає особливі обов'язки і особливу відповідальність. Воно може бути пов'язане з певними обмеженнями, які, однак, мають встановлюватися законом і бути необхідними для поважання прав і репутації інших осіб, а також для охорони державної безпеки, громадського порядку, здоров'я чи моральності населення [5].

Право одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів закріпила Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. Разом з тим, стаття 10 Конвенції не перешкоджає державам вимагати ліцензування діяльності радіомовних, телевізійних або кінематографічних підприємств. 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 [3].

Конкретизація елементів механізму доступу до інформації з урахуванням технічного прогресу міститься в Орхуській конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля. У ній виокремлено ряд принципів доступу, зокрема право на отримання інформації, яка створюється органами публічної влади, у відповідь на поданий запит; обов'язок органів публічної влади поширювати відомості про наявну в них публічну інформацію; надання відомостей про відповідні процедури діяльності органів публічної влади, що дозволяють отримувати інформацію або надають можливість зацікавленим особам приймати участь у прийнятті рішень; встановлено конкретні вимоги та строки надання відповідної інформації, виключний перелік виключень та обмежень у реалізації права на доступ до екологічної інформації [2].

Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів закріпила право на доступ до офіційних документів та можливі його обмеження, питання запитів та їх опрацювань, форми доступу і положення про оприлюднення документів тощо. Здійснення права доступу до офіційних документів відповідно до Конвенції: надає суспільству джерело інформації; допомагає громадськості формувати думку про стан суспільства та про державні органи; сприяє єдності, результативності, ефективності та підзвітності державних органів, допомагаючи, тим самим, підтвердженню їх легітимності [4].

Змістовно важливими актами в світлі інформатизації глобального простору є Декларація тисячоліття ООН (2000), Конвенція про кіберзлочинність (2001), Декларація ООН «Побудова інформаційного суспільства: глобальне завдання в новому тисячолітті» (2003), «Туніське зобов'язання» та «Туніська програма для інформаційного суспільства» (2005). Зокрема, Декларація тисячоліття ООН, серед основоположних завдань світової спільноти «на зорі нового тисячоліття» встановила забезпечення повсюдного та рівномірного доступу до таких позитивних проявів глобалізації як «блага нових технологій, особливо інформаційно-комунікаційних технологій». У свою чергу, Декларація ООН «Побудова інформаційного суспільства: глобальне завдання в новому тисячолітті» («Женевська Декларація принципів» і «Женевський План дій») визначили конкретні шляхи розвитку інформаційного суспільства через мінімізацію цифрової нерівності на міжнародному та національному рівнях. У подальшому «Туніське зобов'язання» та «Туніська програма для інформаційного суспільства» у своїх положеннях основну увагу зосередили на фінансових механізмах для подолання цифрового розриву, на управлінні Інтернетом і пов'язаних з цим питаннях [8, с. 392].

Стандарти закріплені також в численних рекомендаціях і резолюціях, зокрема «Про доступ до інформації, що знаходиться у розпорядженні державних органів»

(Рекомендація Ради Європи № R (81) 19), «Про проблеми кримінально-процесуального права, пов'язані з інформаційними технологіями» (Рекомендація № R (95), «Про право на недоторканість приватного життя» (Резолюція № 1165 Парламентської Асамблеї Ради Європи 1998 року), Резолюція 60/45 Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй «Досягнення у галузі інформатизації та телекомунікацій в контексті міжнародної безпеки» (2005). Рекомендація № R (81) 19 містить загальні принципи доступу до офіційних документів. Кожен орган країни ЄС створює загальний реєстр своїх документів. Документи видаються у вигляді, зазначеному у запиті запитувача – у вигляді копії, включаючи електронну копію, якщо документ існує в такій формі, або (без права виносити за межі установи) у вигляді оригіналу. Рекомендації № R (2002) 2 містять більш широкі принципи застосування юридичних норм (зобов'язують розпорядників інформації складати щорічні звіти щодо використання інформації), а також передбачають принцип надання якомога більшого ефекту в реалізації права на доступ до публічної інформації [9, с. 44].

Окрім того, положення стандартів закріплені на рівні директив, таких як Директива 96/9/ЄС Європейського Парламенту та Ради «Про правовий захист баз даних», Директива 97/66/ЄС «Стосовно обробки персональних даних і захисту права на невтручання в особисте життя в телекомунікаційному секторі», Директива 99/93/ЄС «Про систему електронних підписів, що застосовується у межах Співтовариства» [8, с. 392], Регламент 2016/679 Європейського Парламенту та Ради (ЄС) від 27 квітня 2016 року про захист фізичних осіб у зв'язку з опрацюванням персональних даних і про вільний рух таких даних, та про скасування Директиви 95/46/ЄС (Загальний регламент про захист даних), а також в практиці Європейського суду з прав людини [6, с. 23-24].

Варто зазначити, що положення міжнародно-правових документів оперують різними категоріями, зокрема «свобода переконань і право на вільне їх вираження», «свобода інформації», «безперешкодно дотримуватися своїх поглядів», «свобода вираження поглядів», «свобода засобів масової інформації», «свобода вираження своїх думок, включаючи право на спілкування», «свобода думки та висловлювань». Тому дослідники цілком обґрунтовано звертають увагу на відсутність в міжнародно-правових актах єдиного терміну, який позначає право на інформацію. Зазначені права і свободи включають у свій зміст і свободи засобів масової інформації, а в результаті здійснення міжнародно визнаного права на інформацію формується глобальний інформаційний простір [1, с. 430].

Основними міжнародними стандартами у сфері права на доступ до інформації відповідно до зазначених міжнародно-правових документів можна виокремити: 1) принцип максимальної відкритості – уся інформація у володінні публічних органів є відкритою, крім передбачених законом винятків; 2) відомості, доступ до яких закривається, мають бути ясними, описуватися вузько і відповідати контролю згідно з «трискладовим тестом», а саме: інформація повинна мати відношення до легітимної мети, передбаченої законом; оприлюднення інформації повинно загрожувати спри-

чиненням суттєвої шкоди вказаній легітимній меті; шкода, яка може бути заподіяна вказаній меті, має бути вагомішою, ніж суспільний інтерес в отриманні інформації; 3) обсяг інформації, доступ до якої обмежується, про публічну особу має бути значно меншим, ніж обсяг інформації про приватну особу; 4) процедура доступу до інформації має бути чітко визначеною, а загальний строк надання інформації за запитом – стислим; 5) передбачено не лише право на доступ до інформації, якою володіють органи державної влади та місцевого самоврядування, а й до інформації, яка належить приватним організаціям, якщо оголошення цієї інформації зменшить ризик шкоди головним суспільним інтересам; 6) наявність спеціального позасудового механізму захисту права на доступ до інформації (інформаційний уповноважений); 7) захист «викривачів» («whistleblowers») [6, с. 64].

Висновки. Таким чином, міжнародно-правові документи акумулюють важливі стандарти прав і свобод людини та громадянина у сфері інформації і окремі аспекти реалізації цих прав, міжнародну співпрацю щодо інформатизації та розбудови інформаційного суспільства, міжнародне регулювання питань зв'язку й електронних комунікацій тощо. Завдяки ним на міжнародно-правовому рівні встановлені вимоги щодо надання інформації, термінів, процедур і правил оприлюднення вичерпної інформації у процесі прийняття владних рішень, закріплено базові принципи доступу до інформації для усіх суб'єктів інформаційних відносин. У своїй сукупності та системному застосуванні міжнародні стандарти у сфері доступу до інформації становлять основу формування правових механізмів їх реалізації в національному законодавстві.

Література

1. Войтович П. П. Міжнародні стандарти права на інформацію. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. С. 425–432.
2. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська Конвенція), ратифікована Законом № 832-XIV від 06.07.99. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015#Text
3. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) (Європейська конвенція з прав людини), ратифікована Законом № 475/97-ВР від 17.07.97. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text
4. Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів, ратифікована Законом № 631-IX від 20.05.2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001-09#n2
5. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права. Генеральна Асамблея ООН від 16 грудня 1966 року, ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII від 19.10.73. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text
6. Науково-практичний коментар до Закону України «Про доступ до публічної інформації». Київ, 2012. 335 с. URL: <https://www.rada.gov.ua/uploads/documents/72474.pdf>
7. Про інформацію. Закон України від 02.10.1992 року № 2657-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>
8. Ткаченко В. В. Міжнародні інформаційні правові стандарти, до яких має адаптуватись інформаційне законодавство України. *Матеріали науково-практичної конференції викладачів, аспірантів та студентів Сумського НАУ (14–18 квітня 2014 р.)*. В 3 т. / Т.І. Суми, 2014. С. 392.
9. Федорова Т. С., Дронов В. Ю. Право на доступ до інформації та захист персональних даних у міжнародному праві та міжнародних відносинах. *Нове українське право*. Випуск 3, 2023. С. 41–46.
10. Юрченко М. М., Костова Н. І. Міжнародні стандарти ЄС щодо доступу до публічної інформації: порівняльний аналіз з Україною. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 5/2021. С. 320–322. URL: http://www.lsej.org.ua/5_2021/77.pdf

Анотація

Кметик-Подубінська Х. І. До питання міжнародних стандартів права на доступ до інформації. – Стаття.

У статті досліджено питання міжнародних стандартів права на доступ до інформації. Автором зауважено, що одним із напрямів державної інформаційної політики України визначено сприяння міжнародній співпраці в інформаційній сфері та входженню до світового інформаційного простору. Власне тому вивчення положень ключових міжнародно-правових актів у сфері права на доступ до інформації є важливим аспектом інтеграції до міжнародного співтовариства та орієнтиром для створення інформаційного суспільства в ході законодавчого забезпечення права на доступ до інформації в Україні.

Оптимальною методологічною основою для дослідження є комплекс філософсько-світоглядних підходів до вивчення міжнародних стандартів права на доступ до інформації, загальнонаукових та спеціально юридичних методів. Використано методи аналізу, синтезу, дедукції, індукції, історико-правовий, термінологічний, герменевтико-правовий, порівняльно-правовий та формально-юридичний методи.

У статті прослідковано поступове формування міжнародно-правових стандартів права на доступ до інформації протягом багатьох років. Виокремлено низку міжнародно-правових документів, присвячених важливим аспектам права на інформацію в світлі загальних стандартів прав людини. З'ясовано ключові положення відповідних міжнародних актів, якими закладено основи доступу до інформації, участі громадськості в процесі прийняття рішень, доступу до правосуддя, безпеки і свободи інформації, а також доступу до офіційних документів. Акцентовано на питанні стандартів побудови інформаційного суспільства в світлі нових технологій, проблем цифрової нерівності, цифрових розривів, а також захисту персональних даних.

Автором зроблено висновок про те, що міжнародно-правові документи акумулюють важливі стандарти, яких рекомендовано дотримуватися урядам і парламентам країн при ухваленні законодавства у сфері доступу до інформації та його застосуванні на практиці. У своїй сукупності та системному застосуванні зазначені міжнародні документи становлять основу формування правових механізмів їх реалізації в національному законодавстві.

Ключові слова: інформація, доступ до інформації, публічна інформація, інформаційне суспільство, міжнародні стандарти, право на інформацію, свобода інформації, глобальний інформаційний простір.

Summary

Kmetyk-Podubinska K. I. Regarding the Issue of International Standards of the Right to Access to Information. – Article.

The article examines the issue of international standards of the right to access to information. The author noted that one of the directions of the state information policy of Ukraine is the promotion of international cooperation in the information sphere and entry into the world information space. That is precisely why the study of the provisions of key international legal acts in the field of the right to access to information is an important aspect of integration into the international community and guidelines for the creation of an information society in the course of legislative provision of the right to access to information in Ukraine.

The optimal methodological basis for research is a complex of philosophical and worldview approaches to the study of international standards of the right to access to information, general scientific and specifically legal methods. The methods of analysis, synthesis, deduction, induction, historical-legal, terminological, hermeneutic-legal, comparative-legal and formal-legal methods were used.

The article traces the gradual formation of international legal standards of the right to access to information over many years. A number of international legal documents devoted to important aspects of the right to information in the light of general standards of human rights are highlighted. The key provisions of relevant international acts, which lay the foundations for access to information, public participation in the decision-making process, access to justice, security and freedom of information, as well as access to official documents, have been clarified. Emphasis is placed on the issue of standards for building an information society in the light of new technologies, problems of digital inequality, digital gaps, as well as personal data protection.

The author concluded that international legal documents accumulate important standards that governments and parliaments of countries are recommended to follow when adopting legislation in the field of access to information and its application in practice. In their totality and systematic application, these international documents constitute the basis for the formation of legal mechanisms for their implementation in national legislation.

Key words: information, access to information, public information, information society, international standards, right to information, freedom of information, global information space.