

НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО

В. С. Політанський

**ПРАВО НА ІНФОРМАЦІЮ
ЯК ФУНДАМЕНТАЛЬНЕ
ПРАВО ЛЮДИНИ**

Монографія

Харків
«Право»
2017

УДК 340.12:342.727

ББК 67.0+67.300.3

П50

*Рекомендовано до друку рішенням вченої ради
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
(протокол №2 від 21 жовтня 2016 р.)*

Рецензенти:

А. М. Колодій – професор кафедри конституційного та міжнародного права Національної академії внутрішніх справ, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України;

Д. Д. Пеца – доцент кафедри теорії та історії держави і права Ужгородського національного університету, кандидат юридичних наук, доцент

Політанський В. С.

П50 Право на інформацію як фундаментальне право людини : монографія / В. С. Політанський. – Харків : Право, 2017. – 208 с.

ISBN 978-966-937-096-9

Монографію, яку ви зараз тримаєте в руках та читаете, задумано як своєрідний міст, що має об'єднати теоретичні здобутки та практику. Іншими словами, ця робота присвячена дослідженню процесу еволюції права на інформацію від його зародження як засобу боротьби за політичну свободу до набуття ним оновленого змісту в умовах формування інформаційного суспільства, що дає підстави розглядати його в контексті третього покоління прав людини. Указано на місце права на інформацію в системі прав людини залежно від: а) покоління прав людини; б) ступеня визначеності можливої поведінки й характеру державного забезпечення; в) механізму реалізації й характеру зобов'язань держави; г) кола носіїв прав людини; д) способів його здійснення. Визначено основні особливості закріплення та реалізації права на інформацію в Україні відповідно до стандартів відкритості, доступності та свободи обміну інформацією, закріплених у міжнародно-правових документах з прав людини. Здійснено порівняльно-правовий аналіз особливостей становлення, розвитку та здійснення права на інформацію в країнах сталої демократії (на прикладі Франції, ФРН, США) та в країнах, які стали на шлях свого демократичного розвитку (на прикладі Польщі, Чехії, Словаччини).

Видання розраховано на науковців, законодавців, викладачів, практичних працівників, аспірантів, студентів та широке коло читачів, які цікавляться проблемами права на інформацію.

УДК 340.12:342.727

ББК 67.0+67.300.3

© Політанський В. С., 2017

© Видавництво «Право», 2017

ISBN 978-966-937-096-9

Зміст

Вступ.....	4
------------	---

Розділ 1 СУЧАСНІ КОНЦЕПЦІЇ ПРАВА НА ІНФОРМАЦІЮ

1.1. Право на інформацію: передумови та етапи становлення	7
1.2. Поняття та зміст права на інформацію	24
1.3. Право на інформацію в Україні: законодавче регулювання	43

Розділ 2 ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА ІНФОРМАЦІЮ

2.1. Проблеми реалізації права на інформацію	72
2.2. Гарантії здійснення права на інформацію	91
2.3. Обмеження права на інформацію	111

Розділ 3 ПРАВО НА ІНФОРМАЦІЮ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ТА ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

3.1. Право на інформацію в міжнародно-правових документах	131
3.2. Право на інформацію в країнах сталої демократії	145
3.3. Право на інформацію в країнах, які стали на шлях демократичного розвитку	163

Висновки.....	179
---------------	-----

Список використаних джерел	185
----------------------------------	-----

*Присвячується моїм батькам
Політанській Світлані Іванівні,
Політанському Станіславу Йосиповичу*

==== Вступ

Упродовж тисячоліть головними засобами організації суспільства виступають право й держава, розвиток яких здійснюється на базі синтезу інформації про вчорашній і сьогоднішній стан суспільства та ситуацію в ньому. Саме від політичних, ідеологічних, економічних, культурологічних, релігійних, етнічних та інших чинників залежатиме, якими будуть право й держава в майбутньому. Як відомо, за силою впливу на свідомість суспільства засоби масової інформації називають четвертою владою після законодавчої, виконавчої та судової.

Починаючи ще від VII ст. право на інформацію розумілося у своєму особливому значенні під впливом гуманістичної філософії. Пізніше в Європі на розвиток цього права вплинули потреби людей у все точнішій інформації про події та явища, що відбуваються в довколишньому світі. Цілком очевидно, що в різні історичні періоди право на інформацію розвивалося залежно від тогочасної ситуації в суспільстві, цим і пояснюються різні підходи до розуміння права людини на інформацію.

Якщо розглядати розвиток права на інформацію в контексті його становлення, стає очевидним, що кожне наступне покоління намагалося захистити права людини надійніше, ніж попереднє, забезпечити більший обсяг власних прав та свобод. Кожний крок на історичному шляху надавав нових якостей праву людини на інформацію, але цей процес відбувався не стихійно, а завдяки постійній боротьбі прогресивних сил за свої права та свободи.

Нині розвиток вітчизняної правової науки пов'язаний з методологічним переозброєнням, переосмисленням і уточненням її предмета. Належне місце в цьому процесі посідає дослідження права на інформацію. Саме щодо оцінки ролі й місця права на інформацію в українській правовій системі сьогодні спостерігається суперечлива ситуація. У правознавців

немає сумнівів, що право на інформацію відіграє важливу роль у правому житті та розвитку суспільства, активно впливає на процеси формування права й правореалізації. Проте досі цей феномен не можна визнати належним чином дослідженим та реалізованим у вітчизняній юридичній науці та практиці.

У науковій літературі склалися два основних підходи до розуміння права на інформацію. Прибічники першого розглядають це право в площині проблематики відкритості, гласності діяльності державних органів. Його метою є обґрунтування правових можливостей громадянина на отримання інформації, відомостей, якими володіють державні органи у зв'язку з реалізацією ними своїх повноважень. Прихильники другого підходу право на інформацію сприймають як комплексне суб'єктивне право людини, що складається з можливості вільно здійснювати будь-які операції з інформацією, як правило, безвідносно до її призначення та змісту. Україна є головним стрижнем у становленні інформаційного суспільства як координатор діяльності учасників інформаційних відносин, як законодавець, що забезпечує правові засади розвитку відповідних правовідносин, юридичний гарант реалізації права на інформацію, здатний захистити суб'єктів права від несанкціонованого доступу до інформації, забезпечити недоторканність приватного життя людини, реалізацію права на інтелектуальну власність в інформаційній галузі, а також забезпечити умови конкурентоспроможності в інформаційній індустрії при дотриманні правил функціонування інформаційних систем.

Відносини в галузі інформації підпадають під регулятивні дії загально-визнаних міжнародних принципів та договорів, які конкретизовані в міжнародних документах різної юридичної сили. Через свої документи (договори, декларації, хартії, пакти, протоколи, конвенції, рекомендації тощо) міжнародні організації впливають на національне законодавство окремих країн, прагнучи закласти в ньому чітку вимогу щодо дотримання загально-визнаних основних прав і свобод людини.

Автор висловлює щирю вдячність своєму вчителю та науковому керівнику – доктору юридичних наук України, професору, президенту та академіку Національної академії правових наук України, завідувачу кафедри теорії держави і права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого Олександрю Віталійовичу Петришину, який навчив вирішувати

поставленні наукові завдання, показав приклад відданості науковим ідеалам і високої професійної майстерності, життєвої мудрості, толерантності та людяності.

Автор вдячний рецензентам монографії, Колодію Анатолію Миколайовичу та Пеці Дмитру Дмитровичу, за уважне ставлення до роботи, корисні поради, доброзичливу конструктивну критику та допомогу в удосконаленні її змісту.

Розділ 1

СУЧАСНІ КОНЦЕПЦІЇ ПРАВА НА ІНФОРМАЦІЮ

1.1. Право на інформацію: передумови та етапи становлення

Становлення й розвиток права на інформацію є характерною рисою XXI ст. Саме за цих умов активно розвиваються інформаційні та комунікаційні відносини між людьми, створюються умови для ефективного використання знань у питаннях вирішення найважливіших завдань управління суспільством і демократизації суспільного життя. Світова спільнота, ставши на шлях становлення постіндустріальної цивілізації, формує різні шляхи розвитку права на інформацію.

Перша спроба реалізувати право на інформацію пов'язана з діяльністю чиновників у Стародавньому Китаї VII ст. Імператор Тайцзун під час свого правління (627–649 рр.) створив та запровадив певний орган, який отримав назву «імператорський цензорат». Це була особлива група високоосвічених чиновників, до обов'язків яких входило не лише ведення обліку розпоряджень та листування, але й виконання завдань щодо критики уряду й навіть самого імператора¹.

Імператорський цензорат доповідав про факти недбалості, порушень та хабарництва, які могли здійснюватися китайськими чиновниками. А за умови відсутності в той час засобів масової інформації цензорат у Китаї певною мірою виконував роль преси². І хоча ці

¹ Lamble S. Freedom of Information, a Finnish clergyman's gift to democracy [Електронний ресурс] / S. Lamble // Freedom of Information Review. – 2002. – № 97. – February. – Режим доступу: http://computerassistedreporting.com/%20freedom_of_information.html.

² Смоляк О. Є. Поняття та джерельна база реалізації права громадян на доступ до публічної інформації [Електронний ресурс] / О. Є. Смоляк // Наук. зап. Львів. ун-ту бізнесу та права. – 2011. – Вип. 6. – С. 151–154. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Nzlubp_2011_6_35.pdf.

тика. Промова до англійського парламенту про свободу друку» Джон Мільтон переконливо доводив необхідність скасування цензури. Першим випадком юридичного захисту свободи слова та права на інформацію на північноамериканському континенті була справа видавця Петера Зінгера¹.

Початок формування основ права на інформацію збігається з переходом суспільства до капіталізму. Уперше у світі охорону права на літературну власність (право копірайту) було запроваджено в 1545 р. у Венеціанській республіці. Цим законом заборонялося публікувати твори без згоди їх автора. А трохи пізніше англійський парламент прийняв «Статут Анни», названий так на честь тодішньої англійської королеви. Цей законодавчий акт надавав авторові будь-якої книги виключне право на її друк протягом 14 років від дати її першої публікації із можливістю продовження цього права ще на 14 років. Поява «Статуту Анни» обумовлювалася необхідністю захисту інтересів авторів творів і книговидавців, що несли витрати на друкування книжок, шляхом надання їм на певний період монополії на видання відповідних творів².

У слов'ян бажання бути поінформованими та володіти правом на інформацію проявилось у традиції виносити на загальне обговорення суперечливі питання колективного співжиття. Усе це включало окремі значні самостійні історичні періоди розвитку української державності протягом тисячоліть: Київська Русь, Галицько-Волинське князівство, Велике князівство Литовське та Річ Посполита, період Козацької Республіки (Війська Запорізького), Гетьманської держави та період входження українських земель до складу Російської та Австрійської імперій. Характерною особливістю даного етапу було те, що становлення й розвиток права на інформацію проходили в умовах класово-станових відносин феодалізму та раннього капіталізму. Саме

¹ Мільтон Д. О свободі печати. Речь к английскому парламенту (Ареопагитика) : пер. с англ. / Д. Мильтон ; под ред. П. Когана с предисл. А. Рождественского. – СПб., 1907. – 55 с.

² Правові основи регулювання інформаційної діяльності [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gendocs.ru/v2699/конспект_лекцій_з_дисципліни_інформаційні_ресурси?page=5.

тому можна сказати, що передумовами створення правових актів, які стосуються права на інформацію, на етапі переходу суспільства від феодалізму до капіталізму були розвиток суспільства та інформаційних технологій, збільшення обсягу та обміну інформації в усе точнішій інформації про події та явища, що відбуваються в довколишньому світі, в результаті чого право на інформацію набуло особливої значимості та дає змогу його вважати окремою цінністю суспільства й розглядати як окреме фундаментальне право людини, а закріплення його на законодавчому рівні розглядалось передусім як певне право на унеможливлення існування суспільних та державних секретів (цензури).

Передумовами становлення та розвитку права на інформацію в цей період є вічова демократія Київської Русі, де основною формою участі населення у вирішенні важливих державних і громадських справ було віче, в якому могли брати участь усі чоловіки, крім холопів, і де вони могли усно висловити свої думки, пропозиції тощо, тобто довести інформацію до інших осіб, тоді як періоди Галицько-Волинського князівства за часів входження українських земель до складу Великого князівства Литовського та Речі Посполитої характеризуються зменшенням впливу вічевої демократії на політичне життя та можливості участі для нижчих верств українського населення в політичному житті, що обмежувало їх право на інформацію.

За часів правління Богдана Хмельницького існувала певна програма, яка була направлена на охорону прав та вольностей народу Руського, які у свою чергу розглядалися не лише як право української нації на самовизначення, а також як захист фундаментальних, природних прав кожного українця.

Подальший процес закріплення прав та вольностей людини відбувався уже за часів правління гетьмана Івана Виговського. Гадяцькі статті 1658 р., напевно, вперше у світі встановлюють свободу віросповідання й розширюють обсяг права на свободу світогляду, оскільки доповнюють його правом на вибір освіти та свободу на заняття науковою діяльністю, свободу слова: «Гімназії, тобто навчальні доми, школи, друкарні та колегії, скільки їх потрібно без перепон ставити

буде вільно й свободно науки відправляти та книги друкувати всякі, і в полеміці про віру»¹.

З часів існування Російській імперії в ній відбувалися спроби перетворити пресу на допоміжний засіб управління державою. Відомий своїм прагненням та спробами перетворити Російську імперію на європейську державу Петро I створив «Відомості Московської держави» на початку XVIII ст. У той час у європейських країнах саме через такі «Відомості» оприлюднювалась інформація про урядові акти й події, що відбувалися в придворному житті служителів царя².

Згодом був прийнятий указ, що змушував колегії та канцелярії в Російській імперії надавати до друкарні (видавництва) всі найважливіші відомості для їх подальшого оприлюднення та опрацювання, але винятком для оприлюднення були саме відомості та інформація, що містила секретні матеріали про внутрішній стан імперії³. Важливим є те, що в Російській імперії, як і в усіх європейських країнах, за часів правління Петра I преса та майже всі видання на етапі свого становлення та розвитку були піддані цензурі⁴.

Після смерті українського гетьмана Івана Мазепи 5 квітня 1710 р. у м. Бендери одночасно з обранням гетьманом генерального писаря Пилипа Орлика було ухвалено «Пакти й Конституції законів та вольностей Війська Запорозького»⁵. Саме конституція Пилипа Орлика стала договором, підготовленим гетьманом Війська Запорозького Пилипом Орликом та старшиною й козацтвом всього війська в цілому. Цю Конституцію підписав кошовий отаман Кость Гордієнко, який

¹ Горобцов В. О. До історії конституційного закріплення права громадян України на інформацію [Електронний ресурс] / В. О. Горобцов // Міжнародна громадська організація «Ми українці». – Режим доступу: <http://weareukrainians.com/our-publications/on-line-publikatsiyi/do-istoriyi-konstitutsijnogo-zakriplennya-pravagromadyan-ukrayini-na-informatsiyu>.

² Денісова О. С. Роль преси у правовому інформуванні громадян України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / О. С. Денісова. – Харків : ХНУВС, 2003.

³ Нестеренко О. В. Інформація в Україні: право на доступ / О. В. Нестеренко. – Харків : Акта, 2012. – 286 с.

⁴ Федотов М. А. Гласность и цензура: возможность сосуществования / М. А. Федотов // Сов. государство и право. – 1989. – № 7. – С. 80–89.

⁵ Пакти й конституції законів та вольностей Війська Запорозького // Хрестоматія з історії України / упоряд. О. М. Уривалкін. – Київ : КНТ, 2007. – С. 229–245.

визначав права й обов'язки всіх членів війська. Документ написаний латиною й староукраїнською мовою. Його склад становила преамбула та 16 статей, що в загальному вигляді склало пам'ятку української політико-філософської та правової думки. За оцінкою українських істориків, Конституція Пилипа Орлика є однією з перших європейських конституцій нового часу¹.

На переконання В. Сergyгiна, Конституція Пилипа Орлика створила максимально відкриту для всіх державну систему і зробила при цьому органи державної влади публічними не лише за сферою своєї діяльності, а й за методами здійснення владних повноважень². Подібної точки зору дотримується й В. В. Речицький: «У ст. 6 даної Конституції містилося положення, що було прототипом сучасного принципу гласності й у свою чергу слугувало однією з гарантій від можливого свавілля та зловживання владою»³. Проголошувалась відкритість влади, тобто право збирати приватні й публічні ради, на яких «обмірковувати спільне благо батьківщини...», чим започатковувалися принципи гласності, відкритості органів влади та доступність їх рішень широкому колу осіб. Юридично забезпечувалось право на свободу слова, вільне поширення інформації. Зокрема, старшинам, полковникам і радникам надавалось право в разі, коли Гетьман відхиляється від законів або завдає шкоди вольностям, скористатися повною свободою голосу, щоб публічно на раді висловити докір Гетьману, вимагаючи звіту щодо порушення законів і вольностей батьківщини. Гетьману не дозволялось ображатися чи мститися за публічно або приватно висловлені докори, тобто заборонялось переслідування за критику. Започатковувалася система державного поштового зв'язку, встановлювались посади гінців. Через історичні обставини Конституція П. Орлика не була втілена в життя, але вона

¹ Конституція Пилипа Орлика: оригінал та його історія / підгот. О. Б. Вовк // Архіви України : наук.-практ. журн. – 2010. – Вип. 3–4 (269), лип.-верес. – С. 145–166.

² Сergyгiн В. О. Конституційний принцип гласності у діяльності органів державної влади України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / В. О. Сergyгiн. – Харків : Ун-т внутр. справ МВС України, 1998. – 192 с.

³ Речицький В. В. Конституціоналізм. Український опыт / В. В. Речицький ; Харьк. правозащит. группа. – Харьков : Фолио, 1998. – 160 с.

є безсмертним документом світового значення, безцінною пам'яткою культури нашого народу. Державотворчі ідеї часів українських гетьманів козацької доби, особливо щодо утвердження її демократичних традицій, зберігають свою цінність і в наш час. Цей документ свідчить про розуміння керівництвом українського козацтва, що управління потребує прозорості¹. Смерть Карла XII під час Норвезької кампанії стала сигналом до утвердження в країні парламентської форми правління, що було зумовлено страхом перед крайностями розростання самодержавства в країні. З 1719 р. Швеція вступає до «золотої епохи свободи», що тривала аж до встановлення Густавом III абсолютизму, що відбулося внаслідок здійснення перевороту (1772 р.)². Саме в цей період у 1766 р. у Швеції був прийнятий перший у світі Закон «Про свободу друку», він складався з 15 параграфів та певною мірою відрізнявся від сучасних законів про право на інформацію³. У цьому Законі не була передбачена детальна процедура доступу до документів і особлива гарантія такого доступу. На той час це був революційний закон, бо в ньому проголошувалися не лише свобода друку та права на інформацію, а й уперше у Швеції та Європі право кожного громадянина на безкоштовний доступ до всіх офіційних документів, зокрема звітів та протоколів парламентських комісій, а також до архівів із правом отримувати копії архівних документів. Оскільки основним джерелом здобуття інформації про діяльність органів влади, в тому числі постанов, наказів, рішень суддів та інших документів, для публіки XVIII ст. були газети⁴, то закон передбачав право вільно

¹ Горобцов В. О. До історії конституційного закріплення права громадян України на інформацію [Електронний ресурс] / В. О. Горобцов // Міжнародна громадська організація «Ми українці». – Режим доступу: <http://weareukrainians.com/our-publications/on-line-publikatsiyi/do-istoriyi-konstitutsynogo-zakriplennya-pravagromadyan-ukrayini-na-informatsiyu>.

² Нестеренко О. В. Інформація в Україні: право на доступ / О. В. Нестеренко. – Харків : Акта, 2012. – 286 с.

³ His Majesty's Gracious Ordinance Relating to Freedom of Writing and of the Press (1766) / Anders Chydenius' // The World's First Freedom of Information Act Anders Chydenius' Legacy Today. – Art-Print Ltd, Kokkola, 2006. – С. 8–17.

⁴ Монахов В. Н. Інформація как общественное достояние: политико-правовые грани проблемы [Електронний ресурс] / В. Н. Монахов // Докл. участников междунар. конф. 27–28 окт. 2004 г., Москва. – Режим доступу: <http://www.nlr.ru/tus/271004/monahov.htm>.