

УДК (477)347.77:004.056(045)

**О.В. КРАСНІКОВА**, канд. юрид. наук,  
доц., Одеська національна морська академія

## **ВІДПОВІДНІСТЬ НОРМ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ МІЖНАРОДНИМ СТАНДАРТАМ ПРО СВОБОДУ ІНФОРМАЦІЇ**

*Ключові слова:* міжнародні стандарти про свободу інформації, права людини, Європейський суд з прав людини, інформаційне законодавство, персональні дані

Світова практика демократичного створення держави переконує в тому, що право на свободу думки і слова, вільне вираження своїх поглядів і переконань є одним із наріжних каменів розвитку демократичної, правової держави. Наскільки вільними відчують себе громадяни суспільства, якою мірою реалізовані їх права, настільки можна судити про демократичність і цивілізованість такого суспільства.

Бурхливий розвиток інформаційного суспільства знайшов віддзеркалення в міжнародно-правових документах універсального і регіонального характеру. Йдеться про створення на міжнародному рівні правових умов забезпечення свободи інформації, а саме – вільного одержання, використання та її поширення. Проблема реалізації в національному праві міждержавних стандартів про свободу інформації неодноразово ставала предметом дискусій науковців, законодавців, політиків. Вона є дуже актуальною для України, і має важливе значення для затвердження в суспільстві демократичних цінностей, створення громадянського суспільства і правової держави.

У науковій юридичній літературі цьому питанню приділяється мало уваги. За наявності достатньої кількості теоретичних досліджень з питань імплементації міжнародних зобов'язань

держав, з проблематики реалізації міжнародних норм про права людини і громадянина, процеси адаптації та питання відповідності міжнародних стандартів про свободу інформації залишаються малодослідженими. Окремі аспекти втілення в національне законодавство норм щодо свободи інформації розглядалися в роботах М.М. Антоновича, А.М. Задворного, Є.Ю. Захарова, В.М. Яворського та інших вчених, але на теперішній час необхідно констатувати недослідженість цього питання, тому метою статті є висвітлення сучасного стану цієї проблеми і тих наслідків, що з ними пов'язані.

Світове визнання значення свободи інформації знайшло віддзеркалення в трьох регіональних системах захисту прав людини – Європейській конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. (далі – Конвенція 1950 р.), Американській конвенції про права людини (1969 р.) і Африканській хартії прав людини і народів (1981 р.). Проте, відправною точкою сучасного відношення до питань права на інформацію вважається прийняття Генеральною Асамблеєю ООН у 1946 р. Резолюції № 59 (I). У цьому документі сказано, що «свобода інформації є основним правом людини і являє собою критерій всіх видів свободи, захист яких Об'єднані Нації себе присвятили» [1]. Але, під свободою інформації в цій та наступних резолюціях вищий орган ООН розумів зовсім не обов'язок державних органів надавати інформацію громадянам, а «право повсюдно і безперешкодно передавати і публікувати інформаційні відомості» за для миру і світового прогресу, тобто свободу засобів масової інформації.

Основним принципом свободи інформації, з точки зору названої Резолюції, «є моральний обов'язок прагнути до виявлення об'єктивних фактів та до розповсюдження інформації без злісних намірів» [1]. У зв'язку з цим цікава позиція Європейського суду з прав людини, враховуючи те, що Конвенція 1950 р. у ст.10 говорить про право «одержувати і по-

ширювати інформацію», але не згадує про право на пошук інформації (див. гл. I [2]). В першій справі, що розглянув Європейський суд з приводу права на пошук інформації (справа «Леандер проти Швеції», 26.03.1987 р.), мова йшла про права заявника, який був звільнений зі служби в органах державної влади Швеції з підстав загрози національній безпеці. При цьому йому не надали доступ до тієї інформації про його приватне життя, яка містилася в секретному поліцейському досьє на нього і, власне кажучи, послужила підставою для його звільнення. Євросуд встановив, що зберігання і використання інформації в поєднанні з відмовою надати її заявнику є втручанням у його право на повагу приватного життя (тобто порушенням ст.8 Конвенції). У даному випадку втручання було, проте, виправдано інтересами національної безпеки Швеції: «Право на свободу отримувати інформацію, по суті, забороняє органам влади перешкоджати особі в отриманні інформації, якою інші особи хочуть або можуть побажати з ним поділитися. Стаття 10 в обставинах, подібних до тих, які розглядаються в цій справі, не дає людині права на доступ... як, втім, і не покладає на органи влади обов'язок надавати йому інформацію» [3].

Таким чином, право на свободу інформації є певною мірою складовою права на самовираження, яке здавна визнається одним із найважливіших особистих прав людини. Свобода вираження думки має основне значення для функціонування демократії, є необхідною умовою здійснення інших прав і сама по собі є невід'ємною складовою людської гідності. Загальна декларація прав людини захищає це право в наступному формулюванні статті 19: «Кожна людина має право на свободу переконань і на вільне їх виявлення; це право включає... свободу шукати, одержувати і поширювати інформацію та ідеї будь-якими засобами і незалежно від державних кордонів» [4].

Норми Конституції України, що регламентують право на інформацію та свободу вира-

ження поглядів, кореспондують нормам міжнародно-правових актів і в своїй сукупності утворюють надійний фундамент для подальшого розвитку національного інформаційного законодавства.

Змісту ст.10 Конвенції 1950 р. кореспондує норма ст.34 Конституції України. Якщо порівняти згадані норми, можна дійти висновку, що ці статті майже ідентичні і різниця між ними несуттєва. Вона полягає лише в тому, що фраза «на свій вибір» є більш широкою і включає в себе поняття, закладені в Конвенції, – без втручання держави.

Стаття 15 Конституції України встановлює заборону цензури, а в ст.21 закріплено, що всі права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними. Кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей (ст.23). Таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції гарантує ст.31 Конституції, а ст.32 визначає, що не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом. Вкрай важливою є конституційна норма про те, що кожному гарантується судовий захист права спростовувати недостовірну інформацію про себе і членів своєї родини, а також право на відшкодування матеріальної і моральної шкоди, завданої збиранням, зберіганням, використанням та поширенням такої недостовірної інформації.

Резолюцією Парламентської Асамблеї Ради Європи від 05.10.2005 р. № 1466 «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною» були підведені підсумки реалізації ключових реформ, яких потребувала Україна і зобов'язалася здійснити. Як справедливо відзначив представник Мін'юсту України А.О. Міщенко, по виводах Парламентської Асамблеї Україна хоча й досягла значного прогресу в законодавчій сфері, вона все ще не виконала всіх обов'язків та зобов'язань, які взяла на

себе при вступі до Ради Європи, тому верховенство права в багатьох сферах ще не повністю досягнуто. Зокрема, Асамблея закликала органи державної влади України поліпшити правове регулювання доступу до інформації, а також суворо дотримуватися ст.34 Конституції України щодо свободи інформації під час засекречування документів і розсекретити всі офіційні документи, які були закриті для загального доступу з порушенням законодавства [5].

На виконання зазначеної Резолюції № 1466, для забезпечення реалізації положень ст.34 Конституції України щодо свободи інформації, ст.10 Конвенції 1950 р., ст.19 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права 1966 р., а також для забезпечення ефективного здійснення права кожного на свободу вираження поглядів та доступ до інформації Верховною Радою України 13.01.2011 р. були прийняті Закони України «Про доступ до публічної інформації» [6] і «Про внесення змін у Закон України «Про інформацію» (у новій редакції) [7], які набрали чинності 10.05.2011 р. (далі, відповідно – Закон про доступ і Закон про інформацію).

На базі Конституції України будується й вітчизняна система інформаційного законодавства. Основними нормативними актами, крім названих, є наступні Закони: «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» (1997 р.); «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів» (1997 р.); «Про систему громадського телебачення і радіомовлення України» (1997 р.); «Про рекламу» (1996 р.); «Про інформаційні агентства» (1995 р.); «Про державну таємницю» (1994 р.); «Про авторське право і суміжні права» (1993 р.); «Про телебачення і радіомовлення» (1993 р.); «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» (1992 р.); «Про пресу та інші засоби масової інформації» (1990 р.). Важливі норми містяться також у Цивільному

та Кримінальному кодексах України, деяких постановках Кабінету Міністрів, Указах Президента, постановках Пленуму Верховного Суду та ін. Ці нормативні акти розвивають конституційні гарантії свободи слова і права на інформацію. Основними засадами розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки, затвердженими Законом України від 09.01.2007 р., передбачено підготовку та прийняти Інформаційного кодексу України [8]. Прийняття такого кодифікованого акту може стати ефективним способом вдосконалення діючого законодавства в сфері доступу до інформації.

Новий Закон про інформацію встановив загальні правові основи одержання, використання, поширення та зберігання інформації, закріпив право особи на інформацію у всіх сферах суспільного і державного життя України, а також визначив систему інформації, її джерела, статус учасників інформаційних відносин, врегулював питання доступу до інформації та її охорону, забезпечив основу захисту особи і суспільства від неправдивої інформації.

Значним досягненням Закону про інформацію можна назвати появу серед видів інформації за змістом інформації про стан навколишнього середовища (екологічної інформації) (ст.10). Ототожнення термінів «інформація про стан навколишнього середовища» і «екологічна інформація» дає можливість вважати, що конституційна норма про відкритість інформації про стан навколишнього середовища і норми Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», які оперують поняттям «екологічна інформація», говорять про одне й те ж.

Визначення екологічної інформації, наведене в ст.13, точно відповідає п.3 ст.2 Орхуської конвенції, 1998 р. (Ратифікована Україною у 1999 р.) [9]. Ця інформація не може бути віднесена до інформації з обмеженим доступом, крім відомостей про місце розташування військових об'єктів.

А ось формулювання права на інформацію та його обмежень (статті 5–6 Закону про інформацію, ст.6 Закону про доступ) не відповідають міжнародним стандартам і, зокрема, статті 10 Конвенції 1950 р. Згідно з ч.1 ст.10 міжнародного документу «...кожен має право на свободу вираження поглядів... без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів». У нових законах ми не знайдемо згадки про здійснення права на інформацію незалежно від державних кордонів, хоча в епоху Інтернету це є аксіомою.

Далі, відповідно до ч.2 ст.5 Закону про інформацію: «Реалізація права на інформацію не повинна порушувати громадські, політичні, економічні, соціальні, духовні, екологічні та інші права, свободи і законні інтереси інших громадян, права і інтереси юридичних осіб» [7]. В ідеалі цю норму виконати неможливо: реалізація права на інформацію, як правило, порушує чийсь інтереси. Фактично це положення загрожує здійсненню права на інформацію та надає можливість чиновникові при бажанні відмовити в задоволенні більшості інформаційних запитів. Порівняємо ч.2 ст.10 Конвенції 1950 р. з ч.2 ст.6 Закону про інформацію: в останньому, по-перше, обмежується саме право на інформацію, а не його здійснення, а по-друге, відсутня презумпція для обмеження – бути необхідним у демократичному суспільстві.

Система міжнародних стандартів відносно свободи інформації містить обмеження щодо деяких прав людини, які мають бути точно визначені у внутрішньому праві держав. Існування такого обмеження виправдане лише за умови, коли це необхідно для захисту державної безпеки, суспільного правопорядку, здоров'я і моралі суспільства, прав і свобод інших людей. З цього приводу в Сіракузькі принципи тлумачення обмежень і відступів від положень Міжнародного пакту про громадські та політичні права (Документ ООН E/cn.4/1985/4, Додаток, 1985 р.) включені положення про обмеження свободи інформації.

Такі обмеження мають бути пропорційними ступеню небезпеки та не повинні бути дуже широкими.

Зазначимо й позитиви Закону про інформацію: законодавець ототожнив поняття «інформація про фізичну особу» і «персональні дані» (ст.11). Це положення є дуже важливим, оскільки надає можливість зв'язати норми внутрішнього і міжнародного права, рішення національних і міжнародних судів.

Визначення інформації про особу і регулювання доступу до такої інформації необхідно розглядати разом із Законом України «Про захист персональних даних» (далі – Закон про захист), який був прийнятий парламентом 01.06.2010 р. і набув чинності з 01.01.2011 р. У частині 2 ст.11 Закону про інформацію наведена конституційна норма, яка забороняє збір, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, а до конфіденційної інформації про особу віднесені дані про її національність, освіту, сімейний стан, релігійні переконання, стан здоров'я, а також адреса, дата і місце народження.

У Законі про захист перелік персональних даних також з'являється у заборонному контексті: у ч.1 ст.7 забороняється обробка персональних даних про расове або етнічне походження, політичні, релігійні або світоглядні переконання, про членство в політичних партіях та професійних спілках, а також даних, які стосуються здоров'я або статевого життя [10]. Обидва ці переліки, як видається, є неповними і не збігаються. Крім того, ймовірно не слід було відносити до конфіденційної інформації адресу, дату і місце народження особи, оскільки це суперечить загальноприйнятій практиці. На жаль, законодавець не використав визначення персональних даних, яке б відповідало європейським стандартам. Аналізуючи зарубіжне законодавство в області прав людини і, зокрема, норми щодо права на інформацію, можна зробити висновок, що персональні дані поділяються на дані загально-

го характеру (прізвище, ім'я та по батькові, дата і місце народження, громадянство, місце проживання) та особливі персональні дані (це інформація про стан здоров'я – історія хвороби, діагнози і т.п.; біометричні показники; етнічна приналежність; ставлення до релігії; ідентифікаційні коди або номери; підпис; відбитки пальців, запис голосу, фотографії; дані про розмір зарплати або інші законні доходи, про вклади та рахунки у банках, нерухомість, зміст податкової декларації; кредитна історія; дані про судимості та інші форми притягнення особи до відповідальності; результати іспитів, професійного та іншого тестування і т.п.) [11]. Закони про інформацію забороняють збір, зберігання, використання та поширення без згоди суб'єкта саме особливих персональних даних.

Усі три аналізовані закони не містять поняття «публічної особи», відносно якого межі критики та відкритості інформації, з позиції практики Європейського суду, є ширшими, ніж відносно звичайної людини. Тому, про таких людей без їх згоди можна поширювати більше персональних даних, якщо такі дані є важливими для суспільства. Таким чином можна застерегти публічну особу від зловживань.

Підсумовуючи, можна дійти висновку, що в Україні створені та продовжують вдосконалюватися належні правові механізми реалізації права на інформацію з урахуванням міжнародних стандартів з прав людини. Національні інформаційні правовідносини в цілому корелюються з загальними світовими тенденціями та збігаються з міжнародними правовими нормами та стандартами у цій галузі. Але ухвалення Закону про доступ до інформації саме по собі не робить владу більш прозорою – будь-яка влада завжди буде чинити опір при спробах суспільства та журналістів «відкрити державні сейфи та архіви», щоб побачити, яка інформація ховається від суспільства. Однак цей акт є необхідним в українському демократичному суспільстві.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Резолюція № 59 (I). Организация Объединенных Наций. Шестьдесят пятое пленарное заседание : от 14.12.1946 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://daccessdds.un.org/doc/resolution/gen/nr0/033/10/img/nr003310>.
2. Конвенция о защите прав человека и основополагающих свобод, 1950 г. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_004).
3. Дело Leander v. Sweden (Леандер против Швеции) : от 26.03.1987 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mmdc.ru/european-court/dir82/single/686>.
4. Всеобщая декларация прав человека : от 10.12.1948 г. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_015).
5. Закон України «Про доступ до публічної інформації»: інформаційний прорив в Україні / роз'яснення Міністерства юстиції України : від 13.05.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/n0031323-11>.
6. Закон України «Про доступ до публічної інформації» : від 13.01.2011 р., № 2939-VI // ВВР України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.
7. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про інформацію» : від 13.01.2011 р., № 2938-VI // ВВР України. – 2011. – № 32. – Ст. 313.
8. Закон України «Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки» : від 09.01.2007 р., № 537-V // ВВР України. – 2007. – № 12. – Ст. 102.
9. Закон України «Про ратифікацію Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля» : від 06.07.1999 р., № 832-XIV // ВВР України. – 1999. – № 34. – Ст. 296.
10. Закон України «Про захист персональних даних» : від 01.06.2010 р., № 2297-VI // ВВР України. – 2010. – № 34. – Ст. 481.

11. Захаров Є. Аналіз нових інформаційних законів / Є. Захаров // Права людини в Україні | [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://khp.org.index.php?id=1297184405>.

*Краснікова О. В. Відповідність норм національного законодавства України міжнародним стандартам про свободу інформації / О. В. Краснікова // Форум права. – 2012. – № 3. – С. 337–342 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-3/12kovpsi.pdf>*

Висвітлюються актуальні питання щодо відповідності національних норм про свободу інформації міжнародним стандартам. Аналізується сучасне національне інформаційне законодавство.

\*\*\*

*Краснікова А.В. Соответствие норм национального законодательства Украины международным стандартам о свободе информации*

Освещаются актуальные вопросы соответствия национальных норм о свободе информации международным стандартам. Анализируется современное национальное информационное законодательство.

\*\*\*

*Krasnikova A.V. The norms of Ukrainian National Legislation are in Compliance with the International Standards on Freedom of Information*

Up-to-date questions of compliance the national norms about freedom of information to the international standards are probing. There are under analyzing the modern national informative legislation.

Форум права Форум