

The specific content and the forms of the exercise of countermeasures can be considered from the theoretical and methodological points of legal branches. Studying organizational-legal forms of state bodies we can regard the counteraction to administrative offences as a system feature of law-enforcement agencies.

The activities of all participants of public relations aimed at search and involvement of means of legal regulation may have remedial and law-enforcement character.

Key words: counteraction to offences, modern approaches, theoretical researches, methods of cognition, national police.

Стаття надійшла 15 лютого 2016 р.

УДК 340+35.078.3

В. Й. Шишко

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ДОСТУПУ ГРОМАДЯН ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Досліджено міжнародну практику, пов'язану з актуальними питаннями права доступу громадян до публічної інформації. На підставі теоретичного обґрунтування проаналізовано міжнародно-правові акти, які реалізують право громадян на інформацію. Встановлено, що досвід окремих зарубіжних країн щодо забезпечення громадянам доступу до публічної інформації дав змогу стверджувати, що правове регулювання права громадян на доступ до публічної інформації є однією з найважливіших гарантій становлення будь-якого демократичного суспільства. Визначено, що загалом міжнародна практика держав, які прийняли закони про доступ до публічної інформації, свідчить про позитивний вплив таких законодавчих змін на реалізацію громадянами основоположних прав, підвищення ефективності діяльності органів влади, а також зменшення ризиків корупції в діяльності інформативної сфери.

Ключові слова: міжнародний досвід, публічна інформація, доступ до інформації, нормативно-правові акти, законодавство.

Постановка проблеми. Важливе місце в системі правового регулювання доступу громадян до публічної інформації посідають міжнародно-правові норми. Так, стаття 10 Європейської конвенції з прав людини охоплює право одержувати та передавати інформацію без втручання органів державної влади.

Зазначене право доступу до інформації неодноразово було предметом розгляду Європейським судом з прав людини. «Суд встановив відмінності між, з одного боку, доступом до інформації загалом та ЗМІ

і, з іншого боку, окремих громадян, включаючи право на доступ до документів тих громадян, які мають особливу зацікавленість в одержанні інформації» [1].

Стан дослідження. Основою для написання цієї статті є дослідження міжнародного інформаційного законодавства, а також науковий доробок вітчизняних та зарубіжних авторів, серед яких доречно виокремити А. Баранова, В. Брижко, В. Іванова, М. Малишко, Т. Мендела, В. Погорілко, Ю. Шемшученка. Вітчизняна та зарубіжна наука потребує розробки нових підходів до формування державної політики інформатизації, розробки таких її методів та інструментів, які відповідатимуть сучасним реаліям розвитку суспільства.

Метою статті є на підставі проведеного аналізу зарубіжного досвіду визначення проблемних питань удосконалення правового регулювання доступу громадян до публічної інформації та окреслення шляхів їхнього вирішення в сучасних умовах реалізації правової реформи України.

Виклад основних положень. Незважаючи на те, що право на інформацію з'явилося ще у XVIII ст. і традиційно асоціюється зі Сполученими Штатами Америки, першими державами, громадяни яких отримали право на інформацію, були Скандинавські країни: Швеція, де конституційний Закон про свободу друку був прийнятий Риксдагом 1766 року, а опісля неї (на два століття пізніше) – Фінляндія (Закон від 1951 р.). Американський Закон «Про свободу інформації» 1966 р. надавав нову інтерпретацію та нові законні форми захисту інформації. 1970 року аналогічні закони прийняті у Данії, Норвегії, у 1973 р. – в Австрії, у 1978 р. – Франції та Нідерландах, 1982 р. – в Австралії, Новій Зеландії й Канаді, у 1990 р. – в Італії, 1992 р. – Угорщині, 1993 р. – Португалії, 1994 р. – Бельгії, 1997 р. – Ірландії і Таїланді, 1998 р. – Кореї та Ізраїлі, 1999 р. – Чехії та Японії [2, с. 102–103]. Доцільно зауважити, що в зазначених державах відкритість стала конституційним принципом, а таємність – винятком. Також варто зазначити, що поняття «право на інформацію» ще наприкінці 90-х рр. минулого століття не було в законодавстві більшості європейських держав так званої нової демократії. Проте досвід провідних європейських країн спонукав більшість таких держав внести відповідні зміни до чинного законодавства та прийняти нові закони, які чітко врегулювали правовідносини з приводу доступу до публічної інформації. Швеція є країною, на яку варто рівнятися в контексті переймання досвіду правового регулювання відносин з приводу доступу до публічної інформації. В цій країні свобода інформації отримала законодавче закріплення ще 1766 року [3, с. 219]. Сучасний Закон «Про свободу друку» (прийнятий 1949 р. та

відредагований 1994 р.) разом із законами «Про форму правління» 1974 р., «Про престолонаслідування» 1810 р. (в редакції 1979 р.) та Законом «Про свободу слова» 1991 р. становлять Конституцію Швеції. Параграф 1 глави 2 Закону «Про форму правління» гарантує всім громадянам «у їх стосунках із суспільством» свободу висловлювань та свободу інформації [4, с. 702].

Однією з перших країн, яка законодавчо закріпила право на інформацію, є Франція. У ст. 11 Декларації прав людини та громадянина 1789 р., що включена до преамбули Конституції Франції 1958 р., закріплено, що «вільний обмін думками належить до найцінніших прав людини. Таким чином, усі люди можуть вільно висловлюватися, писати та робити публікації за умови, що вони відповідатимуть за будь-яке зловживання цією свободою у випадках, передбачених законодавством» [5]. Окрім того, свобода вираження поглядів та спілкування – один із фундаментальних принципів, гарантованих законами Франції, який згідно із заявою Конституційної ради має конституційний статус [6, с. 123]. А також право на інформацію захищають прийнятий 1992 року Комунікаційний кодекс (*Code de la communication*), Закон «Про доступ до інформації» 1978 р., Цивільний кодекс (ст. 9) та Кримінально-процесуальний кодекс (ст.ст. 40, 283, 306) [7].

У Німеччині право на доступ до публічної інформації конституційно закріплено в Основному Законі від 1949 р. у параграфах 1, 2 статті 5 так [4, с. 182]:

1. Кожен має право вільно виражати та поширювати свою думку усно, письмово чи шляхом зображення, а також безперешкодно отримувати інформацію із загальнодоступних джерел. Свобода друку і свобода інформації через радіомовлення і кінопродукцію гарантуються. Цензури не існує.

2. Межі цих прав установлюються приписами загальних законів, законодавчими постановами про охорону молоді і правом, яке забезпечує повагу до особистості.

3. Мистецтво та наука, дослідження та викладання – вільні. Свобода викладання не знімає обов'язку бути вірним Конституції.

Право на доступ до публічної інформації доволі ґрунтовно врегульоване й в інших державах Європи. Зокрема Конституцією Чеської Республіки 1992 р. гарантується право на інформацію у ст. 17, де зібрані всі правові норми, що регламентують різні аспекти цього права (заборона цензури, обов'язок державних органів та органів місцевого самоврядування надавати інформацію щодо своєї діяльності та ін.) [8, с. 32].

Конституція Угорщини 1945 р. закріплює право кожного вільно висловлювати свою думку, отримувати та поширювати інформацію,

яка становить суспільний інтерес. Визнається й охороняється свобода преси (п. 2 ст. 61). Особливо важливим для захисту цих положень є п. 3 зазначеної статті, за яким прийняття закону, що регулює розголос даних, котрі становлять суспільний інтерес та який стосується свободи друку, потребує не менш 2/3 голосів присутніх членів Національного зібрання [8, с. 41].

Конституція Польщі передбачає свободу кожного на вираження своїх поглядів, а також отримання та поширення інформації. Цензура засобів масової інформації, а також надання концесій на випуск преси забороняються [8, с. 55].

У статті 74 Конституції Польщі надано кожному право отримувати інформацію про стан і охорону навколишнього середовища.

Серед міжнародно-правових актів, які стосуються реалізації права громадян на інформацію, необхідно виокремити такі: Загальну декларацію прав людини 1948 р. [9]; Європейську конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод [10]; Міжнародний пакт про громадянські і політичні права [11]; Конвенцію про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуську конвенцію) [12]; Окінавську хартію глобального інформаційного суспільства [13]; Страсбурзьку конвенцію про захист осіб стосовно автоматизованої обробки даних особистого характеру [14]; Конвенцію про кіберзлочинність [15]; Рекомендацію Ради Європи від 1981 р. № R (81) 19 «Про доступ до інформації, що знаходиться у розпорядженні державних органів» [16].

Національні законодавства багатьох країн містять єдині нормативно-правові акти (здебільшого закони), які регламентують право громадян на інформацію. Однак більшість із них стосуються доступу до інформації, що перебуває в розпорядженні органів державної влади. Науковці називають такі закони «законами про свободу інформації». Наприклад, дослідник Тобі Мендел зазначає, що типовий Закон про свободу інформації «містить у собі право громадськості на доступ до інформації, що перебуває в розпорядженні обраної народом влади, і накладає на обрану народом владу обов'язок публікувати ключові види інформації» [17, с. 3].

Закони про доступ до публічної інформації існують у більшості демократичних держав, і вони є реальним правовим механізмом здійснення одного з основних прав людини – права на доступ до публічної інформації, що є, своєю чергою, вимогою європейського законодавства та необхідною умовою інтеграції в Європейське співтовариство. Прикладом держав, у яких існують закони про доступ до публічної

інформації, є: США (Закон про свободу доступу до інформації), Великобританія (Закон про свободу інформації), Латвія (Закон про свободу інформації), Естонія (Закон про свободу інформації), Словаччина (Закон про вільний доступ до інформації), Болгарія (Закон про доступ до публічної інформації), Словенія (Закон про доступ до публічної інформації), Угорщина (Закон про захист інформації) тощо [3].

Загалом упродовж останнього десятиріччя в усьому світі різні держави створили законодавство про свободу інформації, включаючи Великобританію, Нігерію, Мексику, Тринідад і Тобаго, Південну Африку, Південну Корею, Таїланд, Фіджі, Японію та більшість країн Східної і Центральної Європи. Ще раніше запровадили такі закони Швеція, США, Нідерланди, Фінляндія, Австралія та Канада.

Американський та європейський підходи до визначення публічної та приватної інформації відрізняються. Суперечки між Організацією економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) та Сполученими Штатами з цього приводу тривають, адже законодавство і практика США в сфері захисту персональних даних не відповідають принципам ОЕСР та стандартам Європейського Союзу. На думку представників Сполучених Штатів, держави-учасниці Європейського Союзу не мають достатньої законодавчої бази, яка б надійно гарантувала свободу інформації.

Щодо засобів правового регулювання двох зазначених типів інформації слід пам'ятати, що найбільш усталеною практикою в цій ділянці є практика застосування закону «Про свободу інформації» (Freedom of Information Act [3, с. 122]), норми якого вживаються стосовно інформації, що становить суспільний інтерес, а також закону «Про захист персональних даних», який регулює сферу правовідносин, пов'язаних із збором, зберіганням, обробкою та використанням інформації персонального характеру. За такою схемою регулюються інформаційні правовідносини, наприклад, в Угорщині – державі з доволі прогресивним реформуванням правової системи. Серед держав-членів ЄС лише Німеччина та Сполучене Королівство не мають законів «Про свободу інформації». Що ж стосується Великобританії, то відсутність такого закону в цій країні значною мірою пояснюється усталеною традицією втаємничення певних даних (останнє є помітним у розповідях про Шерлока Холмса та Джеймса Бонда). З іншого боку, в цій країні важливою частиною законодавства є судові прецеденти. Тому роль законодавчого регулювання інформаційних правовідносин у Сполученому Королівстві суттєво відрізняється від країн континентальної системи права. Звісно, судова практика Сполученого Королівства останнім часом також зазнає змін, пов'язаних із імплементацією норм

Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод, а також прецедентів Європейського суду з прав людини у Страсбурзі. Великобританія неодноразово визнавалася Європейським судом з прав людини порушником статті 10 Конвенції («Санді Таймс» проти Сполученого Королівства; справи «Тайм», «Гардіан» та інших газет тощо). В Німеччині закони про свободу інформації приймаються на рівні суб'єктів федерації – земель. Зокрема такі закони існують у Бранденбурзі (1999), Берліні (1999), Шлезвіг-Гольштейні (2000) [18, с. 52].

Цікава норма про інформацію передбачена у французькому законодавстві. Так, вільно отриману інформацію у Франції заборонено використовувати в комерційних цілях. З одного боку, зрозуміло, що ця норма запобігає обмеженню доступу до публічної інформації. З іншого – цілком можливе її застосування для обмеження свободи інформаційних відносин, адже вона дає змогу державі контролювати мету отримання інформації. Проте ми визначили, що країною з найбільш усталеними принципами свободи інформації в Європі вже давно вважається Швеція.

У державах існують різні підходи до визначення допустимих обмежень свободи публічної інформації. Якщо спробувати їх систематизувати, то можна визначити такі обмеження:

- в інтересах захисту національної безпеки;
- з метою захисту економічних інтересів держави;
- задля дотримання правопорядку;
- в інтересах розвитку і захисту міжнародних відносин;
- для забезпечення належної процедури ухвалення рішень.

Це лише перелік суспільних інтересів, заради яких законодавство різних країн допускає відхилення від принципу вільного розповсюдження публічної інформації. Всі виключення вимагають детального правового обґрунтування. Кожна держава визначає обсяг інформації, доступ до якої обмежений. Зазвичай ця сфера інформаційних відносин регулюється різними законами про державну таємницю. Водночас дуже суттєві відмінності спостерігаються в ступені деталізації правових норм про державну таємницю в різних країнах. Удалим і вартим запозичення є досвід Швеції. Закон про державну таємницю («Sekretesslag») був ухвалений у цій країні 1937 року і діє досі.

У Швеції не існує жодних підзаконних нормативних актів, що регулювали б питання державної таємниці, бо у згаданому законі детально прописані всі допустимі обмеження свободи інформації, зокрема з метою захисту інтересів держави. Сам закон – це документ, що містить величезний обсяг інформації.

Заслуговують на увагу також окремі норми законодавства США. Так, найважливішою серед конституційних положень є Перша

поправка до Конституції США: «Конгрес не схвалить будь-який закон ... якщо він обмежує свободу слова або преси та право людей на мирні збори чи звернення із заявою до уряду для розгляду скарг» [19, с. 26]. Чотирнадцята поправка до Конституції США коментує застосування цього захисту свободи щодо кожної з урядових структур: від Конгресу до місцевих органів влади. 1966 року Конгрес США ухвалив Закон «Про свободу інформації», що відкрив перед репортерами нові канали отримання інформації про діяльність уряду. За цим Законом вони мають доступ до урядових записів – не лише публічних, але й тих, що відкривають операції уряду.

Висновки. Підсумовуючи дослідження міжнародно-правового регулювання права громадян на доступ до публічної інформації та відповідного досвіду окремих держав світу, зауважимо, що характерною особливістю низки країн світу є те, що процес доступу до публічної інформації від її носія (власника) до користувача може відбуватися і безпосередньо, і за допомогою інформаційних посередників.

Роль такого посередника виконують найчастіше засоби масової інформації. Журналісти, використовуючи різні джерела інформації, виконують низку соціальних функцій. Вони здійснюють пошук, аналіз, селекцію інформаційних матеріалів і видають споживачеві інформації готовий продукт. Проте поява Інтернету значно змінила традиційне інформаційне споживання. Користувачі в цій системі значно наблизилися до першоджерел інформації, отримавши іноді можливість звертатися до її творців безпосередньо. Проте це не означає, що в майбутньому роль інформаційних посередників зменшуватиметься. Навпаки, вона тільки збільшуватиметься.

Кількість інформаційних джерел зростає надзвичайно швидко. Інтернет переважно зменшує роль обмежувальних чинників у процедурі доступу до інформації. Хоча він повністю не виключає, проте значно ускладнює, здійснення цензури та приховування певної категорії інформації від громадськості. Як показує зарубіжний досвід, встановити безпосередній чи опосередкований контроль над засобами масової інформації для влади, яка керується в своїй діяльності принципами, далекими від демократії та свободи слова, не видається складним. Проте форми обмеження доступу до інформації в Інтернеті будь-якою владою не можуть бути надто ефективними.

1. Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. (редакція від 27.05.2009 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_004

2. Іванов В. Ф. Інформаційне законодавство: український та зарубіжний досвід / В. Ф. Іванов; Київський ун-т ім. Тараса Шевченка; Інститут журналістики. – К., 2009. – 208 с.

3. Шемшученко Ю. С. Інформаційне законодавство: зб. законодавчих актів: у 6 т. / Ю. С. Шемшученко, І. С. Чиж, В. Ф. Погорілко, Т. А. Костецька, І. О. Кресіна; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України; Державний комітет телебачення і радіомовлення України; Ю. С. Шемшученко (заг. ред.), І. С. Чиж (заг. ред.). – К.: Юридична думка, 2005. – Т. 4: Інформаційне законодавство країн Європи і Азії. – 384 с.

4. Конституції государств Европейского Союза / под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М.: Инфра-М, 1997. – 803 с.

5. Constitution de 1958, Ve République – 4 octobre 1958 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/texte-integral-de-la-constitution-de-1958.5074.html>

6. Закони та практики ЗМІ у одинадцяти демократіях світу. – Х.: Фоліо, 2000. – 199 с.

7. Cours de droit constitutionnel: présentation de l'histoire constitutionnelle de la France [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.droitconstitutionnel.net/cours-histoire.htm>

8. Малишко М. І. Конституції зарубіжних країн та України (основи конституціоналізму): навч.-метод. довідник / М. І. Малишко; Міжрегіональна академія управління персоналом. – 2-ге вид., доп. – К.: МАУП, 2000. – 111 с.

9. Загальна декларація прав людини 1948 р. // Інформаційне законодавство: зб. законодав. актів: у 6 т. / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка, І. С. Чиж. – К.: Юридична думка, 2005. – Т. 5: Міжнародно-правові акти в інформаційній сфері. – С. 5–17.

10. Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. (редакція від 27.05.2009 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_004

11. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права: прийнятий 16 грудня 1966 року Генеральною Асамблеєю ООН: Док. ООН А/RES/2200А [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_043

12. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля: Конвенцію ратифіковано Законом від 06.07.99 р. № 832-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_015

13. Окінавська хартія глобального інформаційного суспільства від 22 липня 2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=998_163

14. Страсбурзька конвенція про захист осіб стосовно автоматизованої обробки даних особистого характеру від 28 січня 1981 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/PDF/Ukrainian/108-Ukrainian.pdf>

15. Конвенція про кіберзлочинність від 23.11.2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_575

16. Рекомендація № R (81) 19 про доступ до інформації, що знаходиться у розпорядженні державних органів прийнята Комітетом Міністрів 25 листопада 1981 на 340-й зустрічі заступників міністрів; Інститут медіаправа [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.medialaw.kiev.ua/laws/laws_international/116/

17. Мендел Т. Типовий закон про суспільне мовлення / Т. Мендел. – Артикуль 19. – К., 2010. – 15 с.

18. Інформаційне законодавство: зб. законодавчих актів: у 6 т. // Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України; Державний комітет телебачення і радіомовлення України / Ю. С. Шемшученко (заг. ред.), І. С. Чиж (заг. ред.). – К.: Юридична думка, 2005. – Т. 6: Міжнародні угоди України в інформаційній сфері. – 160 с.

19. Баранов А. А. Права человека и защита персональных данных / А. А. Баранов, В. М. Брыжко, Ю. К. Базанов. – К.: Госкомсвязи и информатизации Украины, 2000. – 280 с.

Шишко В. Й. Международный опыт реализации права доступа граждан к публичной информации

Исследовано международную практику, связанную с актуальными проблемами права доступа граждан к публичной информации. На основании теоретического обоснования проанализированы международно-правовые акты, которые реализуют право граждан на информацию. Установлено, что опыт отдельных зарубежных стран по обеспечению гражданам доступа к публичной информации позволил утверждать, что правовое регулирование права граждан на доступ к публичной информации является одной из важнейших гарантий становления любого демократического общества.

Определено, что в общем международная практика стран, которые приняли законы о доступе к публичной информации, свидетельствует о положительном влиянии таких законодательных изменений на реализацию гражданами основных прав, повышение эффективности деятельности органов власти, а также уменьшения рисков коррупции в деятельности информативной сферы.

Ключевые слова: международный опыт, публичная информация, доступ к информации, нормативно-правовые акты, законодательство.

Szyszko W. J. International experience of access rights to public information

In the scientific article the international practice related to current matters right of access to public information. Based on the theoretical study analyzed international instruments that implement citizens' right to information. It was established that the experience of some foreign countries to provide citizens access to public information has made it possible to assert that the regulation of citizens' right to access to public information is one of the most important guarantees of formation of any democratic society. On the basis of scientific evidence analyzed in the context of international regulatory experience right of public access to public

information in countries such as the USA, Germany, the United Korolivstvay, France, Hungary, Sweden, Czech Republic and other EU countries. Systemized permissible restrictions on freedom of public information, which are used in international practice and further use require detailed legal justification. It was established that the national legislation of many countries have common regulations (generally laws) that govern the right of citizens to information, but most of them related to access to information that is held by public authorities. Proved that international experience shows that the process of access to public information on its carrier (the owner) to the user can be both directly and through information intermediaries.

The role of the mediator often perform media. Determined that in general international practice of countries have adopted laws on access to public information, evidence of the positive impact of legislative changes on the implementation of the citizens fundamental rights, improve the efficiency of government and reducing the risk of corruption in the informative sphere.

Key words: international experience, public information, access to information regulations, legislation.

Стаття надійшла 18 травня 2016 р.

УДК 342.727:007

**О. Г. Ярема,
С. С. Єсімов**

ПРЕДМЕТ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ В ІНФОРМАЦІЙНОМУ ПРАВІ

Розглянуто проблеми визначення предмета правового забезпечення інформаційної безпеки в інформаційному праві у контексті дослідження правовідносин, пов'язаних із забезпеченням стану захищеності найважливіших інтересів особистості, суспільства та держави в інформаційній сфері від внутрішніх і зовнішніх загроз. Обґрунтовано доцільність прийняття закону «Про інформаційну безпеку» в умовах адаптації національного законодавства до вимог Європейського Союзу.

Ключові слова: інформаційне право, предмет правового регулювання, правові відносини.

Постановка проблеми. Дослідження предмета інформаційного права суспільних відносин у сфері використання засобів обробки та передачі інформації зумовлено розвитком нових технологій, які сприяють змінам у політичній, соціально-економічній та інших сферах суспільного життя. Однак досягнення технічного прогресу має не тільки