

РОЗВИТОК КОНЦЕПЦІЇ СВОБОДИ ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ, ЩО СТАНОВИТЬ СУСПІЛЬНИЙ ІНТЕРЕС

Стаття присвячена розгляду концепції свободи доступу до інформації, що становить суспільний інтерес. Охарактеризовано її генезу, починаючи від перших спроб унормування в законодавстві з питань свободи висловлення думок і друку й завершуючи сучасними тенденціями щодо забезпечення доступу до публічної інформації. Показано її вплив на стан і розвиток суспільних відносин в інформаційній сфері держави.

Ключові слова: інформація, що становить суспільний інтерес; державне управління інформаційною сферою; суспільні відносини в інформаційній сфері; концепція свободи доступу до інформації; інформаційне законодавство.

Твердохліб А. С. Развитие концепции свободы доступа к информации, которая представляет общественный интерес.

Статья посвящена рассмотрению концепции свободы доступа к информации, которая представляет общественный интерес. Охарактеризован ее генезис, начиная от первых попыток нормирования в законодательстве, которое касалось свободы высказывания мыслей и печати, и завершая современными тенденциями обеспечения доступа к публичной информации. Показано ее влияние на состояние и развитие общественных отношений в информационной сфере государства.

Ключевые слова: информация, которая представляет общественный интерес; государственное управление информационной сферой; общественные отношения в информационной сфере; концепция свободы доступа к информации; информационное законодательство.

Tverdokhlib O. S. Development of the conception on free access to information of public interest.

The given article deals with review of the conception on free access to information of public interest. Its genesis, beginning with the first attempts of legislative regulation on free expression, free press and concluding with modern tendencies concerning providing access to public information, is described in it. Its influence on condition and development of public relations in information sphere of the country is shown here.

Keywords: information of public interest; public administration in information sphere; public relations in information sphere; conception on free access to information; information legislation.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Свобода доступу до інформації є одним із найважливіших фундаментальних прав людини, що гарантоване національним законодавством багатьох країн в усьому світі. В основу національного законодавства покладена концепція свободи доступу до інформації, що становить суспільний інтерес, основні положення якої формувалися упродовж декількох десятиліть. Формування уявлення про інформацію як про одне з найважливіших прав людини – процес тривалий і неоднозначний, який пройшов у своєму розвитку близько 250 років.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Дослідженням питань, пов'язаних з проблемами забезпечення доступу до інформації, присвячено чимало публікацій вітчизняних і зарубіжних науковців Д. Котляра, О. Нестеренко, Г. Почепцова, С. Чукут, Є. Захарова, О. Северина, А. Паламарчука, С. Романова, Д. Голованова, Т. Мендела, Р. Влейгельса та інших, у яких відображено окремі аспекти інформаційної політики, механізми управління інформаційною сферою держави, охарактеризовано досвід зарубіжних країн з цих питань. Разом з тим малодослідженими залишаються питання генези концепції свободи доступу до інформації, що становить суспільний інтерес, її впливу на сучасний стан і розвиток інформаційної сфери суспільства.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою цієї статті є аналіз концепції свободи доступу до інформації, що становить суспільний інтерес, її генези в історичній ретроспективі, дослідження її впливу на стан і розвиток сучасної інформаційної сфери, суспільних відносин у цій галузі.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Концепція свободи доступу до інформації, що становить суспільний інтерес, має багатолітню історію і пройшла у своєму розвитку кілька послідовних етапів:

1. Зародження права на доступ до інформації в рамках свободи слова та друку одночасно із першими законодавчими спробами закріпити його у нормативно-правових актах Швеції, штатів Вірджинія, Массачусетс (США), Франції, Польщі (друга половина XVII ст.)

2. Закріплення в конституціях європейських держав принципу публічності та відкритості при здійсненні державної влади та повільне утвердження гласності в Російській імперії (XIX ст.)

3. Визнання на міжнародному (1948 р.) та європейському (1950 р.) рівнях свободи інформації фундаментальним правом людини.

4. Закріплення права на доступ до інформації на національному рівні в країнах усталених демократій (70-ті роки XX ст.)

5. Виокремлення права на доступ до інформації зі свободи інформації на міжнародному рівні (кінець 70-х – початок 80-х років XX ст.)

6. Утілення права на доступ до інформації в посткомуністичних державах, країнах Азії та Африки, що розвиваються; продовження процесу прийняття законів щодо доступу до інформації в країнах Західної Європи, а також розширення змісту права на доступ до інформації (почався з кінця XX ст.) [1, с. 11].

Розглянемо докладніше кожен із згаданих вище етапів.

Зародження концепції свободи доступу до інформації, що становить суспільний інтерес, відбулося ще у другій половині XVII століття одночасно з прийняттям шведським парламентом Закону про свободу преси (друку) від 2 грудня 1766 року [2, 3], що був результатом роботи Андерса Чайденіуса, священика, мислителя, політика, економіста, та його послідовників. «Свобода, – зазначав він, – це повна протилежність обмеженню, вона має багато значень; слово це слід вживати обережно, адже воно може принести як користь, так і збитки. Під свободою я розумію право кожного громадянина, надане йому законодавством і конституцією, задовольняти власні запити, що не повинні шкодити іншим громадянам країни та всьому суспільству» [2, с. 35]. Разом з тим, Закон про свободу преси (друку) не спричинив радикального перевороту на практиці. Авторі книг та будь-яких інших публікацій стали більш обережними, адже тепер відповідальність покладалася повною мірою саме на них. Через це більшість писала під псевдонімами, з'явилися політичні памфлети й політичні газети. Закон А. Чайденіуса відкрив нову сторінку в світовій історії – політичну гласність.

Перші спроби внаормувати процеси обов'язковості оприлюднення інформації, що становить суспільний інтерес, у Сполучених Штатах Америки були зроблені урядами штатів Вірджинія [4] й Массачусетс [5]. Статтею 12 Декларації прав Вірджинії 1776 року проголошувалося, що свобода друку є одним з найбільших оплотів свободи, ймовірність обмеження якої виникає лише за деспотичної форми правління. У статті 5 прийнятої 25 жовтня 1780 року Конституції штату Массачусетс говорилося про те, що вся влада належить народові й походить від нього, тому державні службовці, наділені владою (законодавчою, виконавчою, судовою), є його представниками, а отже, в будь-який момент підзвітними йому. Свобода друку є невід'ємною складовою безпеки свободи в державі (стаття 16); свобода висловлювання ... є невід'ємним правом людини... (стаття 21).

Важливим у розвитку концепції свободи доступу до інформації було також прийняття французької Декларації прав людини і громадянина 1789 року, в якій проголошувалися природні, невід'ємні й священні права людини й громадянина [6]. Так, згаданою Декларацією зазначалося, що свобода полягає у можливості робити все те, що не завдає шкоди іншим; таким чином, здійснення природних прав кожної людини має лише ті межі, які забезпечують іншим членам суспільства користування тими ж правами (стаття 4). Статтею 11 передбачалося, що вільне висловлювання думок є одним із найкоштовніших прав людини, тому будь-який громадянин може говорити, писати і публікувати вільно, за винятком випадків, коли він зобов'язаний відповідати на зловживання цією свободою.

Певні намагання врегулювати відповідну сферу були зроблені і в Польщі. «Вільний польський народ, – йшлося в тексті Конституції Польщі від 3 травня 1791 року [7], – має право приймати відповідні закони з метою нагляду за всіма органами виконавчої влади...» Тут ми вже можемо говорити про певну відповідальність і підзвітність органів виконавчої влади перед громадянами своєї країни.

Пізніше відповідні законодавчі норми щодо свободи висловлення думок і друку були

закріплені конституціями багатьох європейських держав: Франції (1795, 1799, 1848), Норвегії (1814), Португалії (1826), Бельгії (1831), Нідерландів (1848), Швейцарії (1848), Пруссії (1850) тощо [1, с. 13]. Цензура суворо заборонялася, інформація про діяльність влади підлягала обов'язковому оприлюдненню.

На території Російської імперії питанню забезпечення свободи висловлення думок і друку також приділялася значна увага. Так, глава 8 «Про права й обов'язки російських громадян» Основних державних законів 1906 року декларувала такі їхні права: право на зібрання, формування спілок і союзів (діяльність яких не суперечила закону), свободу віросповідання та право висловлювати усно й письмово свої думки, розповсюджувати їх шляхом друку чи іншими способами [8, с. 9]. Тому можна стверджувати, що громадянам Російської імперії надавалася свобода слова та право на розповсюдження інформації.

Положення про публічність засідань суду було включене до «Основних положень Статуту кримінального судочинства», прийнятих Олександром II 29 вересня 1862 року. Судова реформа вводилася на території Російської імперії поетапно, однак зачатки гласності були введені у всіх судах держави одночасно. Особливе значення при здійсненні судової реформи надавалося друкованому слову. Про це, перш за все, свідчить той факт, що 20 листопада 1864 року разом із судовими статутами були затверджені Правила для друкування рішень судових установ, що пізніше були інкорпоровані в Статут про цензуру і друк 1890 року [9].

Одним із переломних моментів у розвитку концепції свободи доступу до інформації, що становить суспільний інтерес, було прийняття Загальної декларації прав людини 1948 року [10], стаття 19 якої гарантувала право кожної людини на свободу переконань і вільне їх виявлення, що передбачало свободу безперешкодно дотримуватися своїх переконань та свободу шукати, одержувати і поширювати інформацію та ідеї будь-якими засобами, незалежно від державних кордонів. Важливість цього документа полягала у тому, що в ньому уперше було вжито термін «інформація», а також зазначено перелік дій, які можна з нею вчиняти, зокрема: пошук, одержання, поширення.

4 листопада 1950 року Радою Європи була ухвалена Конвенція про захист прав людини та основних свобод [11], стаття 10 «Свобода висловлення думок» якої проголошувала право кожної людини на свободу висловлення своїх думок, що, зокрема, розповсюджувалася на додержання власних поглядів, одержання й поширення інформації та ідей без втручання органів державної влади, незалежно від державних кордонів.

Незважаючи на певну прогресивність згаданих вище норм, вони тривалий час не були включені до національного законодавства багатьох держав. Однак у кінці 1960-х – на початку 1970-х років у найбільш прогресивних національних правових системах право людини й громадянина на інформацію почало формуватися у самостійний правовий інститут, який передбачав право громадян на інформацію офіційного характеру. Одним з основоположних нормативних актів у цьому процесі став Закон США про свободу інформації 1966 року [12]. Відповідні норми щодо доступу громадян до офіційної інформації були також закріплені у національних законодавствах Норвегії та Данії (1970), Франції та Нідерландів (1978), Австралії та Нової Зеландії (1982), Канаді (1983), Австрії (1987) тощо.

Останні роки характеризуються справжньою революцією у сфері права на інформацію, під яким, як правило, розуміють право на доступ до інформації, що належить державі. Варто згадати, що у 1990 році лише в 13 країнах були прийняті національні закони про право на інформацію [13, с. 3], сьогодні ж їх кількість зросла до 93 [14]. У той час право на свободу доступу до інформації переважно розглядалося як елемент реформи адміністративної влади, сьогодні ж воно розглядається одним з фундаментальних прав людини, а низка країн світу включає його до переліку конституційно гарантованих прав людини.

Кінець XX століття ознаменувався тим, що упродовж останніх кілька років все більше країн приймають відповідне законодавство щодо доступу громадян до інформації. Поняття «свобода інформації» стало сьогодні досить популярним, а її втілення у законодавчих нормах країн світу реалізується по-різному: від реального надання громадськості доступу до інформації публічного характеру до певного обмеження цього процесу.

На сьогодні національне законодавство країн світу з питань доступу до інформації, що становить суспільний інтерес, має відповідати таким основним принципам, запропонованим Організацією Об'єднаних Націй та неурядовою організацією ARTICLE 19:

1. Максимально можливе розкриття інформації.
2. Оприлюднення основної інформації про діяльність органів державної влади.

3. Сприяння органів державної влади відкритості й прозорості їхньої діяльності.
4. Винятки щодо оприлюднення інформації повинні бути виключними й однозначними.
5. Швидке опрацювання інформаційних запитів, правомірність відмов.
6. Обґрунтованість витрат на задоволення інформаційних запитів.
7. Відкритість засідань органів державної влади для громадськості.
8. Відповідність законодавства принципу максимально можливого розкриття інформації.
9. Правовий захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства з питань доступу до інформації, що становить суспільний інтерес [13, с. 33–44; 15].

Нині країни кожного континенту мають відповідне законодавство, яким врегульовано питання свободи доступу до інформації, що становить суспільний інтерес. Тому можна стверджувати про глобальність прийняття відповідного інформаційного законодавства, яким підкреслюється його важливість і статус у світі. Разом з тим, законодавча база країн світу з питань доступу до інформації, що становить суспільний інтерес, є досить різною за своїм змістом. В одних країнах – це гарантоване законом право і реальна можливість громадян одержати доступ до інформації, яка їх цікавить, в інших – це право є лише декларативним та досить обмеженим.

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Ретроспективний аналіз інформаційного законодавства дав змогу простежити зміну ставлення до інформації упродовж кількох десятиліть. Важливість забезпечення доступу до інформації, що становить суспільний інтерес, була визнана у Швеції близько 250 років тому, а широкого розповсюдження ця концепція набула лише в кінці ХХ століття. Вона втілена в конкретних гарантіях конституцій країн, які перебувають у процесі переходу до демократичних форм правління, у прийнятті законів та стратегій, що забезпечують практичне додержання права на вільний доступ громадян до інформації публічного характеру. Подальші наукові розвідки у цьому напрямі можуть бути спрямовані на дослідження сучасних уявлень про інформацію як про самостійний правовий інститут.

Список використаних джерел:

1. Закон України «Про доступ до публічної інформації»: науково-практичний коментар / [Р. Головенко, Д. Котляр, О. Нестеренко, Т. Шевченко; за заг. ред. Д. Котляра]; Центр сусп. медіа за підтримки Міжнар. фонду «Відродження» та Прогр. сприяння парламенту. – К., 2012. – 335 с.
2. The World's First Freedom of Information Act / Anders Chydenius' Legacy Today. – Kokkola : Anders Chydenius Foundation, 2006. – 103 p.
3. Твердохліб О. С. Историчні та правові питання забезпечення доступу до інформації публічного характеру / О. С. Твердохліб // Інвестиції: практика та досвід : наук.-практ. журнал. – 2014. – № 2. – С. 109–114.
4. The Virginia Declaration of Rights [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.constitution.org/bcp/virg_dor.htm. – Назва з екрана.
5. Constitution of Massachusetts [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lonang.com/exlibris/organic/1780-mdr.htm>. – Назва з екрана.
6. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789.5076.html>. – Назва з екрана.
7. Konstytucja 3 Maja. Ustawa Rządowa z 3 maja 1791 r. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.polishconstitution.org/Konstytucja-PL.html>. – Назва з екрана.
8. Паламарчук А. В. Свобода информации и законность: теория и практика : монография / А. В. Паламарчук; Ген. прокуратура Российской Федерации. – М., 2013. – 304 с.
9. Романов С. Принцип гласности уголовного судопроизводства и средства массовой информации: историческое развитие и современная проблематика [Електронний ресурс] / Станислав Романов, Дмитрий Голованов. – Режим доступу : <http://www.medialaw.kiev.ua/zmisud/sudanalityka/197/>. – Назва з екрана.
10. The Universal Declaration of Human Rights [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.un.org/en/documents/udhr/>. – Назва з екрана.
11. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (Rome, 4.XI.1950) // European Convention on Human Rights / European Court of Human Rights, Council of Europe. – Strasbourg, 2010. – P. 5–30.
12. The Freedom of Information Act [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

http://www.justice.gov/oip/foia_updates/Vol_XVII_4/page2.htm. – Назва з екрана.

13. Мендел Т. Свобода информации: сравнительное правовое исследование / Тоби Мендел. – 2-е изд., испр. и дополн. – Париж : ЮНЕСКО, 2008. – VIII, 176 с.

14. Vleugels R. Overview of all FOI laws / Roger Vleugels. – Utrecht, 2012. – 28 p.

15. Свобода інформації: теорія та практика [Електронний ресурс] / Харківська правозахисна група. – Х., 2005. – Режим доступу : <http://khpg.org/files/docs/1128747074.zip>. – Назва з екрана.

** Твердохліб Олександр Степанович – кандидат наук з державного управління, доцент кафедри національної безпеки Національної академії державного управління при Президентіві України, головний спеціаліст відділу координації діяльності спеціалізованих вчених рад та атестування наукових кадрів управління підготовки наукових та науково-педагогічних кадрів Національної академії державного управління при Президентіві України.*