



Юрій Васильович НЕСТЕРЯК,

кандидат філологічних наук,
докторант Національної академії державного управління
при Президентіві України (м. Київ),
вул. Мурашка, 6-а, кв. 7, Київ, 04050,
rhoi@ukr.net

УДК 35.073.51

РОЗВИТОК ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В КОНТЕКСТІ СТАНОВЛЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Зроблено ґрунтовний аналіз розвитку інформаційного законодавства різних країн світу в контексті становлення інформаційного суспільства. Досліджено історію розвитку законодавства, що регулює систему інформаційного суспільства. Автором доведено, що у низці країн (у Франції, Великій Британії, Болгарії, Словацькій Республіці, Киргизії, Латвії, Азербайджані, Литві, Естонії, Молдові, Таджикистані, Вірменії та ін.) право доступу до інформації закріплене як самостійний інститут окремими законами. Зазначено, що засоби масової комунікації сьогодні виконують не тільки функцію інформування суспільства, але й засобу контролю з боку суспільства за діяльністю влади. Тому у країнах розвинутих демократій влада, зберігаючи певні важелі контролю процесів у сфері засобів масової комунікації, не має жодних можливостей керувати засобами масової комунікації. Доведено, що система взаємодії влади та засобів масової комунікації базується на двох основних принципах: максимальному неутручанні влади та колегіальності органів, які здійснюють контроль за засобами масової комунікації. Зазначені принципи визначають державну інформаційну політику демократичних країн, згідно з якою засоби масової комунікації є не інститутом держави, а інститутом суспільства.

Ключові слова: інформаційне законодавство, інформаційна політика, інформаційні відносини, право доступу до інформації, основні принципи забезпечення свободи інформації.

Ефективність застосування інформаційного законодавства залежить як від його якості, так і від правової культури суспільства, усвідомлення громадянами необхідності здійснення державою ефективною інформаційною політики. Тож постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими і практичними завданнями полягає у необхідності дослідження розвитку інформаційного законодавства різних країн світу в контексті розвитку самого інформаційного суспільства та формування глобального інформаційного простору.

Метою статті є методологічний аналіз законодавчих актів різних країн світу, що регулюють загальні засади інформаційних відносин, гарантують здійснення прав на свободу слова і думки, таємницю приватного життя і кореспонденції, право доступу до інформації як одне з основоположних прав людини.

Аналіз досліджень і публікацій із зазначеної проблеми підтверджує, що із середини XIX ст. величезну увагу становленню і розвитку інформаційного законодавства, яке зобов'язане забезпечити свободу засобів масової комунікації,



гарантувати право доступу до інформаційних ресурсів, свободу висловлювань, плюралізм, підконтрольність та відповідальність ЗМК перед суспільством, приділяють видатні світові вчені: Н. Вінер, Д. Белл, Е. Бредлі, П. Бурдьє, М. Кастельс, М. Маклюен, Т. Пітерсон, Ф. Сібєрт, У. Шрамм та багато інших.

Дослідженню інформаційного законодавства країн розвинених демократій та інших країн світу, аналізу законодавчих актів, що регулюють інформаційні відносини і гарантують основні права та свободи людини і громадянина, присвячені численні наукові праці вітчизняних дослідників: Т. Бондаренко, С. Демського, Т. Олексіюк, Т. Приступенко, Г. Почепцова, О. Старіша, Ю. Фінклера, А. Чічановського, І. Чижа, Т. Шевченка, Ю. Шемшученка, В. Шкляра, А. Юричка та інших.

Система законодавства в країнах розвинених демократій складалася впродовж століть. Тому у 1859 році відомий теоретик свободи преси Дж. Мілль у своєму трактаті “Про свободу” досліджував “властивості і межі тієї влади, яка може бути справедливо визнана суспільством над індивідом” [1, с. 288]. І на переконання дослідника, ніхто, у тому числі й сам народ, не має права обмежувати свободу висловлювання думок.

Тож у прийнятій ще 26 серпня 1789 р. Національними зборами “Декларації Французької Республіки прав людини і громадянина” [2, с. 50] задекларовано, що “вільне вираження думок і поглядів є одним з найдорогоцінніших прав людини; тому кожен громадянин може вільно висловлюватися, писати і друкувати, під загрозою відповідальності тільки за зловживання цією свободою у випадках, передбачених законом”. Основний закон Австрійської Республіки, прийнятий 21 грудня 1867 р., гарантує право кожного “в рамках закону висловлювати свої думки усно, письмово, за допомогою друку і художніх зображень” [2, с. 5]. Преса не може бути підданою ані цензури, ані обмеженням дозвільної системи. До друкованих творів, виданих у країні, не застосовуються адміністративні поштові заборони. Гарантуючи своїм громадянам право вільно висловлювати свої думки і погляди, у прийнятій 29 грудня 1937 р. Конституції Ірландії наголошено, що “створення громадської думки є найважливішим питанням для загального блага, тому держава докладє зусиль для забезпечення таких проявів громадської думки, як радіо, преса, кіно, збереження їх правомірної свободи вираження, включно з критикою Уряду, але яка не може бути використана для підризу громадського порядку, моралі чи авторитету держави” [2, с. 19]. Чітко прописане право кожного “вільно висловлювати і поширювати свої погляди усно, письмово і з допомогою зображень, а також безперешкодно отримувати інформацію із загальнодоступних джерел” у Основному законі Федеративної Республіки Німеччина, прийнятому 23 травня 1949 р. [2, с. 15]. “Свобода преси та інформації по радіо і у кіно гарантується. Цензури не існує”, — сказано в документі. Конституція Іспанії, прийнята 27 грудня 1978 р., зокрема, декларує визнання й охорону права на “вільну передачу й отримання достовірної інформації з допомогою будь-яких засобів її поширення” [2, с. 21]. Водночас Закон визначає умови, що обмежують користування цим правом з мотивів совісті і збереження професійної таємниці. У прийнятій 17 лютого 1983 р. Конституції Королівства Нідерландів, зокрема, зазначено, що “жодна особа не зобов’язана звертатися за попереднім дозволом на публікацію своїх поглядів чи переконань, але кожен несе відповідальність за зловживання вказаним правом в порядку, встановленому Законом” [2, с. 30].

Сьогодні закріплене у законодавствах більшості європейських держав право доступу громадян до інформації є одним з основних прав людини. Варто зазначити, що до проголошення Генеральною Асамблеєю Організації Об’єднаних Націй 10 грудня 1948 р. Загальної декларації прав людини [3, с. 5] та прийняття 4 листопада 1950 р. Європейської конвенції про захист прав і основних свобод людини [4, с. 311], в яких вперше на міжнародному рівні було використано термін “інформація”, у законодавстві більшості держав використовувалися терміни “погляд”, “думка”, “переконання”. Однак і у цих міжнародних документах право доступу до



інформації ще не закріплене як самостійний інститут, бо передбачалося, що воно є елементом свободи вираження думки.

З кінця 70-х років минулого століття право доступу до інформації закріплене у законодавствах понад ста країн світу. Найповніше, на нашу думку, принципи захисту засобів масової комунікації та права доступу до інформації закріплені законодавством Швеції, окремо викладені у прийнятих 1991 року Акті про свободу преси та Основному законі про свободу висловлювань. Глава 1 Акта “Про свободу преси” визначає, що “... під свободою преси розуміється право кожного шведського громадянина видавати твори без наперед встановлених будь-якою владою або іншим державним органом перешкод” [2, с. 290]. У Главі 2 “Про публічний характер офіційних документів” регламентовано право доступу до інформації, наголошуючи, що кожен шведський громадянин має право користуватися офіційними документами з метою заохочення вільного обміну поглядів та загальної поінформованості. *Обмеження* цього права можливе лише з міркувань:

1) безпеки держави чи її відносин з іншою державою або міжнародною організацією;

2) централізованої фінансової, грошової чи валютної політики держави;

3) діяльності влади по інспектуванню, контролю та іншої перевірки;

4) зацікавленості у розкритті і розслідуванні злочинів;

5) спільних економічних інтересів;

6) захисту особистих і майнових відносин приватних осіб;

7) зацікавленості у збереженні видів тварин і рослин.

Право на трансляцію викладене у Главі 3 Основного закону про свободу висловлювань, який передбачає право кожного шведського громадянина в його стосунках із суспільством “висловлювати свої думки, погляди і почуття по радію, на телебаченні та з допомогою інших подібних засобів передачі, а також у фільмах, відеопрограмах та інших зйомках пересувних зображень, а також передавати інформацію на будь-яку тему у звукозаписі та інших формах” [2, с. 322].

У низці країн *право доступу до інформації* закріплене як самостійний інститут окремими законами, зокрема у Франції — Законом про доступ до звітів виконавчої влади, у Великій Британії — Законом про доступ до інформації, в Болгарії — Законом про доступ до публічної інформації, в Словацькій Республіці — Законом про вільний доступ до інформації та ін. У країнах СНД та Балтії певні зміни в інформаційному законодавстві та закріплення права доступу до інформації як самостійного інституту відбулися наприкінці ХХ ст., після здобуття незалежності, приміром, Законом про гарантії і свободи доступу до інформації (1997 р.) в Киргизії, Законом про свободу інформації (1998 р.) в Латвії, Законом про свободу інформації (1998 р.) в Азербайджані, Законом про право на отримання інформації від державних органів та органів самоуправління (2000 р.) в Литві, Законом про публічну інформацію (2000 р.) в Естонії, Законом про доступ до інформації (2000 р.) в Молдові, Законом про інформацію (2002 р.) в Таджикистані, Законом про свободу інформації (2003 р.) у Вірменії та ін.

На умовах і в порядку, визначеному Законом “Про публічну інформацію” Естонської Республіки [5, с. 224], “з метою забезпечення демократичного державного устрою і створення можливостей для задоволення громадського інтересу, здійснення прав, свобод і виконання зобов’язань усіма суб’єктами, власники інформації зобов’язані забезпечувати доступ до інформації, якою вони володіють”.

Законом Словацької Республіки “Про вільний доступ до інформації” [2, с. 268] визначено, що до суб’єктів права, зобов’язаних надавати інформацію, “належать державні органи, муніципалітети, а також юридичні та фізичні особи, яким у межах закону було надано повноваження приймати рішення щодо прав та обов’язків фізичних або юридичних осіб у сфері державного управління, та ці зобов’язання застосовуються в частині, що стосується прийняття таких рішень”.



Закон Азербайджанської Республіки “Про свободу інформації” [5, с. 6] гарантує *отримання інформації* шляхом:

- надання інформації про свою діяльність та про прийняті рішення органами державної влади і муніципалітетами;
- створення інформаційних служб для отримання інформації в органах державної влади;
- безперешкодного використання статистичних даних, фондів бібліотек, архівів та музеїв, а також інформаційних систем;
- негайного інформування населення про надзвичайні випадки, стихійні лиха і катастрофи, що створюють загрозу для життя і здоров’я населення;
- негайного інформування населення про надзвичайні обставини, що створюють загрозу для безпеки держави;
- недопущення державної цензури в засобах масової інформації, у тому числі в пресі;
- доведення у встановленому законодавством порядку нормативно-правових актів до відома населення.

Згідно із Законом Республіки Вірменія “Про свободу інформації” [5, с. 122] *основними принципами* забезпечення свободи інформації є:

- 1) встановлення єдиного порядку реєстрації, класифікації і збереження інформації;
- 2) захист свободи пошуку й отримання інформації;
- 3) забезпечення доступності надання інформації;
- 4) публічність.

Закон Латвійської Республіки “Про свободу інформації” [6, с. 23] класифікує інформацію на загальнодоступну та інформацію з обмеженим доступом. Загальнодоступна інформація згідно з цим законом “... має надаватися кожній особі, яка бажає її отримати згідно рівних прав осіб на отримання інформації. Від запитувача не можна вимагати обґрунтування його зацікавленості в отриманні такої інформації, і йому не може бути відмовлено на тій підставі, що ця інформація його не стосується”. Якщо повна інформація містить інформацію з обмеженим доступом, орган має надати ту частину інформації, яка є загальнодоступною.

Законом Литовської Республіки “Про право на отримання інформації від державних закладів та органів самоуправління” [6, с. 55–56] конкретно визначено інформацію, яка не підлягає наданню у випадках, “якщо інформація згідно із законами становить державну, службову, комерційну чи банківську таємницю або є приватною”. Також не може бути наданою інформація, надання якої заборонено іншими законами у зв’язку з нанесенням збитків інтересам державної безпеки й оборони, інтересам зовнішньої політики, карному переслідуванню, а також порушило б територіальну цілісність держави чи громадський порядок, права і законні інтереси інших осіб, або її ненадання сприяло б попередженню тяжких правопорушень, або ж було б суттєво важливим для охорони здоров’я і моралі людей. Разом з тим у всіх випадках ненадання інформації необхідно переконатися, що це є обов’язковим для демократичного суспільства і з метою захисту перерахованих інтересів є важливішим, аніж право заявника на отримання інформації.

Варто зазначити, що у той час, коли інформаційне законодавство пострадянських країн зосереджене на регулюванні традиційних інформаційних правовідносин: діяльності засобів масової комунікації (видавнича справа, преса, радіо, телебачення), державній та комерційній таємниці, рекламі, інформаційних ресурсах та послугах (інформатизація, зв’язок, архіви та ін.), — інформаційне законодавство Європейського Союзу, до якого приєдналися і країни Балтії, базується на принципах забезпечення інформаційних прав, свобод та інформаційної безпеки людини і громадянина. Наприклад, у Швеції захист прав особистості та право громадянина “вільно висловлювати свої думки і погляди, оприлюднювати офіційні документи, а також робити заяви і повідомляти будь-яку інформацію” закріплено



Актом “Про свободу преси”, який містить також Главу 3 “Право на анонімність”. У Латвії такий важливий інститут, як персональні дані, регулюється спеціальним Законом “Про охорону даних фізичних осіб”, який декларує недоторканність приватного життя при обробці персональних даних фізичної особи [6, с. 35]. У цьому сенсі, на наш погляд, вартий уваги Закон “Про доступ до інформації” Республіки Молдова, який містить окрему ст. 8 “Про доступ до інформації приватного характеру” [6, с. 109]. Закон визначає приватною інформацією “дані, що стосуються приватної особи, оприлюднення яких може зашкодити приватному життю особи і стосуються категорії конфіденційної інформації про особу”, та зобов’язує надавачів інформації, які володіють інформацією приватного характеру, охороняти таємницю приватного життя особи.

Окремого вивчення заслуговують нормативно-правові акти інформаційного законодавства Російської Федерації, яке має достатньо розгалужену систему і складається з федеральних законів, нормативно-правових актів суб’єктів Російської Федерації та актів місцевого самоврядування. Системоутворюючі закони федерального рівня “Про інформацію, інформатизацію та захист інформації”, “Про засоби масової інформації”, “Про державну таємницю”, “Про зв’язок”, “Про участь у міжнародному інформаційному обміні” та ін. стосуються регулювання відносин, пов’язаних із здійсненням конституційного права на пошук, одержання та використання інформації, формування інформаційних ресурсів, надання інформаційних послуг, розвитку інформаційних технологій та ін.

Федеральний закон “Про інформацію, інформатизацію та захист інформації” [6, с. 187], зокрема, містить ст. 11 “Інформація про громадян (персональні дані)”, згідно з якою персональні дані є конфіденційною інформацією, а тому “не допускається збір, зберігання, використання і поширення інформації про приватне життя, а також інформації, що порушує приватну таємницю, сімейну таємницю, таємницю листування, телефонних перемовин, поштових, телеграфних та інших повідомлень фізичної особи без її згоди, окрім як на підставі судового рішення”.

Законодавство Російської Федерації щодо засобів масової інформації, як правило, містить у собі федеральний закон і видані у відповідності до нього нормативно-правові акти республік у складі Російської Федерації. Саме тому федеральні закони Російської Федерації щодо ЗМК переважно містять у собі окрему статтю стосовно розмежування повноважень Російської Федерації, країв, областей, автономних областей, автономних округів, міст Москви і Санкт-Петербургу з питань регулювання засобів масової комунікації.

В окремих федеральних державах (Австрія, ФРН) всі повноваження, пов’язані із засобами масової комунікації, має федеральний уряд і вони регулюються федеральними законами. Так, Закон про інформаційні та комунікаційні послуги Німеччини є федеральним законом, що встановлює спільні умови для інформаційних і комунікаційних послуг федеральних земель [2, с. 129]. Закон регулює користування телевізійними послугами, захист персональних даних, використаних у телепослугах, містить поправки до Кримінального кодексу, поправки до Закону про адміністративні правопорушення, поправки до Закону про поширення публікацій, що наносять моральну шкоду молоді, поправки до Закону про авторське право та ін. Попри те, що у ФРН кожна земля має окремий Закон про ЗМК, всі вони вибудовані на основі єдиного зразка через загальне прагнення до уніфікації законів про ЗМК у Європейському Союзі. Однак низка держав, наприклад, Австралія, Велика Британія, Іспанія, Канада, Нідерланди, Норвегія, США не мають окремого закону, що застосовується виключно до ЗМК.

Формування нових суспільних відносин в інформаційному суспільстві, на переконання вітчизняних дослідників, передбачає створення відповідного комплексу правового забезпечення [7]. Тож в усьому світі продовжується робота над удосконаленням діючого законодавства, розробленням нових нормативно-правових



норм у сфері регулювання інформаційних відносин. Тому розвинені країни світу йдуть шляхом цілеспрямованого правового впорядкування відносин у національному інформаційному просторі, визначених законодавством відповідної держави; приймають нові законодавчі акти та перебудовують діяльність органів державної влади, що відповідають за формування і реалізацію інформаційної політики, побудованої, передусім, на загальнолюдських цінностях.

Аналіз інформаційного законодавства різних країн світу дає можливість стверджувати, що засоби масової комунікації на сьогодні виконують не тільки функцію інформування суспільства, але й засобу контролю з боку суспільства за діяльністю влади. Тому у країнах розвинутих демократій влада, зберігаючи певні важелі контролю процесів у сфері ЗМК, не має жодних можливостей керувати засобами масової комунікації. А система взаємодії влади і ЗМК базується на двох основних принципах:

— максимальному *невтручанні влади* не лише у діяльність ЗМК, але й у проблеми регулювання їхньої діяльності, а регулювання здійснюється невідконтрольними владі інституціями;

— *колегіальності органів*, здійснюючих таке регулювання з урахуванням якомога більшої кількості учасників процесу.

Ці принципи визначають державну інформаційну політику демократичних країн, згідно з якою засоби масової комунікації є не інститутом держави, а інститутом суспільства. Таку ідеологію поділяє і сама влада цих країн, розуміючи, що у такий спосіб істотно підвищується ефективність її діяльності в управлінні суспільством.

Тож *темою подальших досліджень* у розглянутій сфері може стати аналіз міжнародних нормативних актів та стандартів інформаційних відносин щодо забезпечення кожного права доступу до інформації, ідей та знань і гарантування можливостей внести свій вклад в умовах відкритого для всіх інформаційного суспільства.

Список використаних джерел

1. Милль, Дж. О свободі [Текст] / пер. с англ. А. Н. Неведомского / Дж. Милль // О свободі. Антологія мировой либеральной мысли (I половины XX века). — М. : Прогресс-Традиция, 2000. — С. 288–392.
2. Інформаційне законодавство: збірник законодавчих актів [Текст] [у 6 т.] / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка, І. С. Чижа. — К. : Юридична думка, 2005. — К. : Юридична думка, 2005. — Т. 4. Інформаційне законодавство країн Європи і Азії. — 384 с.
3. Інформаційне законодавство: збірник законодавчих актів [Текст] [у 6 т.] / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка, І. С. Чижа. — К. : Юридична думка, 2005. — Т. 5. Міжнародно-правові акти в інформаційній сфері. — 328 с.
4. Інформаційне законодавство України [Текст] : станом на 1 вересня 2008 р. / Ін-т Медіа Права ; [за ред. Т. Шевченка, Т. Олексюк ; упоряд. Т. Г. Бондаренко]. — К. : [б. в.], 2008. — 355 с.
5. Інформаційне законодавство: збірник законодавчих актів [Текст] [у 6 т.] / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка, І. С. Чижа. — К. : Юридична думка, 2005. — Т. 2. Інформаційне законодавство країн СНД та Балтії (Азербайджан, Білорусь, Вірменія, Грузія, Естонія, Казахстан, Киргизія). — 424 с.
6. Інформаційне законодавство: збірник законодавчих актів [Текст] [у 6 т.] / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка, І. С. Чижа. — К. : Юридична думка, 2005. — Т. 3. Інформаційне законодавство країн СНД та Балтії (Латвія, Литва, Молдова, Росія, Таджикистан, Туркменістан, Узбекистан). — 440 с.



7. Панова, І. В. Актуальні питання реформування інформаційного законодавства / І. В. Панова // Право і безпека. — № 5 (37), 2010 [Електронний ресурс] Національна бібліотека України ім. В. І. Вернадського. — URL : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/pib/2010_5/PB-5/PB-5_21.pdf.

*Рекомендовано до друку кафедрою інформаційної політики та технологій
Національної академії державного управління при Президентові України
(протокол № 4 від 22 жовтня 2013 року)*

Надійшла до редакції 27.11.2013

Нестеряк Ю. В. Развитие информационного законодательства в контексте становления информационного общества: зарубежный опыт

Сделан детальный анализ развития информационного законодательства различных стран мира в контексте становления информационного общества. Исследована история развития законодательства, регулирующего систему информационного общества. Доказано, что в ряде стран (во Франции, Великобритании, Болгарии, Словацкой Республике, Киргизии, Латвии, Азербайджане, Литве, Эстонии, Молдове, Таджикистане, Армении и др.) право доступа к информации закреплено как самостоятельный институт отдельными законами. Доказано, что средства массовой коммуникации сегодня выполняют не только функцию информирования общества, но и средства контроля со стороны общества за деятельностью власти. Поэтому в странах развитых демократий власть, сохраняя определенные рычаги контроля процессов в сфере средств массовой коммуникации, не имеет никаких возможностей управлять средствами массовой коммуникации. Доказано, что система взаимодействия власти и средств массовой коммуникации базируется на двух основных принципах: максимальном невмешательстве власти и коллегиальности органов, осуществляющих контроль за средствами массовой коммуникации. Указанные принципы определяют государственную политику демократических стран, согласно которой средства массовой коммуникации являются не институтом государства, а институтом общества.

Ключевые слова: информационное законодательство, информационная политика, информационные отношения, право доступа к информации, основные принципы обеспечения свободы информации.

Nesteriak, Yu. V. The Development of Information Legislation in the Context of the Information Society: International Experience

The article made a detailed analysis of information laws around the world in the context of the information society. The history of the legislation governing system of the information society has been researched. The author has shown that in some countries (France, Great Britain, Bulgaria, the Slovak Republic, Kyrgyzstan, Latvia, Azerbaijan, Lithuania, Moldova, Tajikistan, Armenia, etc.) the right of access to information is enshrined as an independent institution of a separate law. The article states that the mass media today do not only function to inform society, but also a means of control by society over the authorities. Therefore, in developed democracies power, while maintaining some leverage in the process control of the media, has no opportunity to control the mass media. It is proved that the system of interaction between government and mass communication is based on two main principles: maximum power of non-interference and collegiate bodies exercising control over the means of mass communication. These principles define the state information policy in democratic countries, according to which the mass media are not state institutions but institution of society.

Keywords: information law, information policy, information relationships, the right of access to information, the basic principles of freedom of information.

