

*Гуйван П. Д.,
кандидат юридичних наук,
заслужений юрист України,
професор
Полтавського інституту бізнесу*

ПРАВО НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ: ОСОБЛИВОСТІ ПРИВАТНО-ПРАВОВОГО ТА ПУБЛІЧНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Анотація. Стаття присвячена науковому дослідженню актуального питання щодо правових гарантій держави з дотримання передбаченого Конституцією права людини на вільний доступ до інформації, необхідної для реалізації своїх суб'єктивних прав. Залежно від спрямування інтересу особистості її інформаційне право може здійснюватися у приватноправовій або публічно правовій площині. Позаяк український національний закон та судова практика ще не напрацювали адекватного юридичного інструментарію для кваліфікації вказаних проявів інтересу особи, у статті проаналізовано міжнародну правозастосовну позицію щодо цього. Задля цього вивчено прецедентні практичні підходи до захисту права людини на доступ до інформації Європейського суду з прав людини. Встановлено, що Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, застосування та тлумачення якої здійснює ЄСПЛ, залежно від суспільної чи особистої спрямованості реалізаційного механізму суб'єктивного інформаційного права застосовує неоднакові захисні інструменти. Так, у разі ненадання особі відомостей, що мають сприяти виконанню особистих правомочностей, це кваліфікується як порушення права особи на приватність і захищається за правилами ст. 8 Конвенції. Коли ж суб'єкт звернення не отримує доступу до публічної інформації і в такий спосіб відбувається перешкоджання йому досягти публічно значимого результату, це є порушенням передбаченого конвенційною ст. 10 права на свободу вираження поглядів стосовно можливості вільно збирати та використовувати інформацію.

У статті встановлено, що позиція Європейського суду не була сталою впродовж останнього часу. Визначаючи, як правило, факти наявності у держави позитивного обов'язку надавати інформацію, яка стосується особистих чи публічних повноважень людини, Суд, однак, зазвичай відмовляв визнати порушення, посиляючись на недоторканість державних інтересів. Проте в останнє десятиліття позиція ЄСПЛ радикально змінилась. Нині на перший план виходить право конкретної особи, і якщо втручання в нього відбулося без прямих законних підстав, легітимної мети, не є бажаним у демократичному суспільстві, то право підлягає судовому захисту.

Ключові слова: інформаційна свобода, доступ до інформації, приватність.

Постановка проблеми. В інформаційній складовій частині сучасного права широко вживаються нові визначення й терміни, поява яких зумовлена стрімкими темпами науково-технічного розвитку, впливом процесу інформатизації та інформаційних технологій на соціальну діяльність, становленням інформацій-

них відносин і, нарешті, формуванням міжгалузевих наукових знань [1, с. 69]. В сучасних умовах активного розвитку обігу різних відомостей та інтенсивного функціонування суспільства, яке отримало назву інформаційного, ключовим аспектом діяльності суб'єктів правовідносин є правове забезпечення їхньої можливості використання інформації для задоволення суспільних чи особистих потреб. Саме тому значна увага в нинішньому юридичному забезпеченні відповідних взаємин приділяється вирішенню проблем, пов'язаних з доступом до відомостей, які мають значення для досягнення зазначеної мети. Право на доступ до інформації є частиною загального правового статусу особи, що створює необхідний юридичний фундамент для реалізації її як особистості. Суттєву роль у цьому процесі відіграють інституції демократичної, правової держави, які повинні у своїй роботі керуватися принципом верховенства права й намагатися максимально гарантувати права людини.

Вирішенню цього завдання покликані максимально сприяти основні акти української влади. Зокрема, у прийнятому у 2015 р. Документі, а саме Національній стратегії у сфері прав людини, прямо зазначено, що стратегічною метою суспільного розвитку є забезпечення вільного обміну інформацією та свободи вираження поглядів і переконань, що, зокрема, має досягатися шляхом гарантування ефективного доступу до інформації, зокрема публічної інформації [2]. Як вважається розробниками цього акта, належна увага до поставленого завдання дасть змогу ефективно вирішити значну частину проблем у сфері інформаційного обороту, наприклад впровадження ефективного позасудового механізму реалізації права на доступ до публічної інформації та забезпечення системи гарантій доступу населення до Інтернету. Втім, маємо констатувати, що вказані сентенції, на жаль, так і залишилися благими побажаннями. У нещодавно оприлюдненому Державному Звіті за 2019 р. щодо виконання плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 р. серед заходів, прийнятих до виконання та запланованих на осяжний період, у царині інформаційної свободи можемо знайти лише додержання принципів ідеологічної багатоманітності (п. 35), забезпечення свободи діяльності та реформування друкованих засобів масової інформації (п. п. 36–37), вжиття заходів щодо забезпечення надання інформації особам з інвалідністю (п. 38) [3]. Попри важливість зазначених вчинків у цій сфері, все ж таки необхідно відзначити, що держава на загальному, тим більше, галузевому рівнях питанню доступу особи до інформації необхідної уваги не приділяє.

Між тим захист прав людини в інформаційній сфері є одним з головних пріоритетів демократичної держави. Про це зазначено в таких міжнародних документах, як Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, Європейська Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. Згідно з цими актами гарантії можливостей особи отримати вільний доступ до інформації є необхідними елементами інформаційної безпеки кожної держави та правового суспільства. Попри усвідомлення цього факту, в Україні нині навіть не прийнято закону, який би визначав концепцію державної інформаційної політики України. Відповідно, в країні не існує єдиного плану, єдиної державної позиції чи стратегії розвитку інформаційної галузі, отже, забезпечення інформаційної безпеки. Протягом 2002–2010 рр. було три спроби ухвалити концепцію державної інформаційної політики, а саме у 2002, 2009 та 2010 рр. 11 січня 2011 р. черговий проєкт концепції прийняли у першому читанні за основу й направили на доопрацювання Комітету Верховної Ради України з питань свободи слова та інформації, але на цьому процес зупинився. Зараз подібний документ розробляється на рівні Уряду, але він також існує вже чотири роки лише у вигляді проєкту, до якого існують численні зауваження правників.

Незважаючи на задекларовані в ньому основні принципи забезпечення інформаційної безпеки України, такі як верховенство права, пріоритетність захисту прав і свобод людини й громадянина в інформаційній сфері, свобода думки й слова та вільне вираження своїх поглядів і переконань, свобода збирати, зберігати, використовувати та поширювати інформацію, захищеність особи від втручання в її особисте та сімейне життя, обмеження доступу до інформації виключно на підставі закону, гармонізація особистих, суспільних і державних інтересів (п. 7) [4], сама концепція не містить реального наповнення цих декларацій. Отже, питання є досить актуальним і таким, що потребує детального та прискіпливого дослідження.

У доктрині різним аспектам інформаційної свободи, зокрема питанню вільного доступу людини до інформації, приділили увагу такі науковці, як М. Хавронюк, А. Марущак, Б. Кормич, В. Тертишник, О. Готін, Ю. Тодика, В. Паламарчук, В. Комаровський, А. Чернобай, Т. Костецька, С. Янішевський. В їхніх роботах розглядаються актуальні питання організації відповідної діяльності розпорядників інформації щодо інформування населення, надання інформації на запити особи. При цьому акценти робилися на визначенні окремих юридичних підходів до регулювання інформаційних відносин у сферах публічного та приватного життя індивідуумів. Водночас недостатньо вивченими залишаються аспекти правового розмежування вказаних інформаційних відносин як у регулятивному, так і в охоронно-правовому аспектах. Особливо важливими є питання взаємодії конкретної особи із суб'єктами владних повноважень щодо отримання інформації, яка становить суспільний інтерес та використовується для реалізації публічних прав, а також відомостей, які мають суто особистісний характер та повинні надаватися людині для здійснення її приватних прав та свобод. Окремому дослідженню підлягає практика ЄСПЛ щодо захисту публічного та приватного права на інформацію, адже за правового підходу цього міжнародного правозастосовного органу їхня охорона відбувається різними способами.

Мета статті полягає в аналізі національного й міжнародного законодавства та правозастосовної практики задля вста-

новлення юридичних ознак конкретних захисних інформаційних механізмів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Для встановлення правових механізмів опосередкування інформаційних відносин у суспільстві та відмежування важливої охоронно-правової функції захисту публічних і приватних прав у коментованій царині необхідно визначитися зі змістом суб'єктивного повноваження особи на отримання відомостей, що становлять особистий інтерес, та відповідного повноваження її щодо захисту інтересів суспільства. Це питання не є простим. Означені права людини мають спільну рису: вони є особистими нематеріальними правами, але їхнє цільове призначення, звичайно, різне. Реалізація інформаційного права може бути спрямована на досягнення суспільно корисного ефекту, тоді воно матиме публічний характер і відповідну систему захисту. Інакше необхідність отримання певних даних може бути спричинена чинниками особистого, індивідуального характеру, спрямована на задоволення свого персонального інтересу, тоді захист цього права матиме приватні юридичні ознаки. Втім, у будь-якому разі як елементи немайнового права суб'єкта слід розуміти сукупність його правомочностей, які включають як позитивний аспект (можливість юридично визнаватись володільцем відповідного особистого немайнового блага та використовувати його в межах, що передбачені законом і не суперечать призначенню цього блага, а також спрямовані на задоволення інтересів особи-носія), так і низку негативних правомочностей (вимагати від усіх інших учасників правовідносин не порушувати це право), зокрема правомочність захисту [5, с. 143].

Науковці надають певні юридичні засоби для розмежування вказаних публічних і приватних матеріальних відносин, використовуючи цілу низку факторів. Так, Р. Карвер пропонує вирішувати питання про належність відомостей до суспільно значимих з огляду на наявність певного зиску для соціуму від того, що певна інформація стане доступною. Хоча цілком природно, що обсяг та навіть сам зміст цієї вигоди на час доступу до даних визначити майже не реально, головним є те, що оприлюднення відомостей спрямоване на задоволення не особистого, а публічного інтересу. Отже, автор запропонував у подібній діяльності керуватися критеріями, напрацьованими Комітетом з етики Британського національного союзу журналістів (NUJ). За такого підходу інформація буде мати статус соціальної, якщо в ній йдеться про виявлення чи викриття злочину або серйозного проступку; захист суспільного здоров'я чи безпеки; запобігання введенню в оману громадськості певними твердженнями чи діями з боку особи чи організації; викриття неналежного використання державних коштів чи інших форм корупції в державних органах; розкриття потенційних конфліктів інтересів у тих, хто посідає владні й впливові місця; викриття лицемірної поведінки тих, хто займає високі посади [6, с. 28].

На думку дослідників, приватна інформація має забезпечити пріоритет сфери особистого життя у протиставленні його суспільним потребам, адже приватне життя особи хоча й пов'язане із суспільним, проте не розчиняється в ньому, маючи свої межі. Використовуючи як родове поняття категорію життєдіяльності (життя) людини, науковці вважають, що для його прояву кожній людині властиві дві сторони, які називають суспільним та особистим життям. Ці обидві сторони людського життя тісно між собою пов'язані, мають взаємопроникливий контакт,

на їхньому перетині існує ціла низка контактних явищ, зв'язків та відносин. Об'єктивне існування такої зони зумовлено потребою людини в неформальному спілкуванні, тому зв'язки й відносини в цій площині характеризуються тісним переплітанням особистісних та соціальних елементів. При цьому перші ніби виходять за межі інтимного, а другі певною мірою проникають в особисте [7, с. 14–17]. Від того, які елементи на цьому конкретному етапі матеріальних взаємин домінують, визначається приватний чи суспільний характер інформаційного інтересу особи. Отже, можемо дійти висновку, що інформаційні інтереси людини, пов'язані з її особистим життям, слід розуміти в межах її поведінки поза межами роботи, громадської діяльності, навчання [8, с. 57]. Крім того, приватні елементи складають ті аспекти особистого життя людини, які вона через свою свободу не бажає робити надбанням інших. Таким чином, інформаційне право на приватне життя як юридична категорія складається з гарантованої державою можливості людини спілкуватися з іншими людьми без втручання держави й суспільства, контролювати інформацію про саму себе, перешкоджати поширенню відомостей інтимного характеру [9, с. 18].

Втім, як бачимо, розмежування приватного та публічного у сфері діяльності та інтересів кожної особи не є очевидним явищем, тому через те, що подібного унормування цих проявів життєвих взаємин людини законодавець чітко не встановив, маємо керуватися правозастосуванням, яке нині в цій сфері відбувається. Найбільш показовим слід вважати прецедентну практику Європейського суду з прав людини. Однак необхідно сказати, що ця практика впродовж останніх років не була стабільною, вона поступово вдосконалювалася та змінювалася, що, власне, відповідає обстоюваному ЄСПЛ принципу того, що правові інструменти Конвенції є живими механізмами, схильними до уточнення, конкретизації, еволюції згідно з удосконаленням змісту матеріальних відносин, які цій акт регулює.

Отже, Європейський суд напрацював правову позицію, за якою скарги на відмову в доступі до інформації, яка є важливою для особистої ситуації заявника, як правило, розглядалися за ст. 8 Конвенції, яка гарантує право на недоторканність приватного й сімейного життя. При цьому в низці справ Суд встановив, що на владі лежало позитивне зобов'язання розкрити заявнику відповідну інформацію. Наприклад, це було встановлено у справі про доступ до інформації, яка б дала їм змогу оцінити будь-який ризик, що впливає з їхньої участі в ядерних випробуваннях. У ній заявники звернулися до суду зі скаргами про порушення їхніх прав за ст. 8 на повагу до їхнього приватного та сімейного життя шляхом відмови в документах, які б допомогли їм у встановленні того, чи існує зв'язок між їхніми захворюваннями та опроміненням радіацією [10, п. 67].

Розглянувши справу, Суд встановив, що мета ст. 8 фактично полягає в тому, щоби захистити особу від довільного втручання органів державної влади. Вона не просто змушує державу утримуватися від такого втручання, адже крім цього насамперед негативного зобов'язання, можуть бути позитивні зобов'язання, притаманні ефективній діяльності, такі як повага до приватного чи сімейного життя. Визначаючи те, чи існує таке позитивне зобов'язання, Суд враховує справедливий баланс, який повинен бути досягнутий між загальним інтересом громади та конкуруючими інтересами зацікавленої особи чи окремих осіб. У цьому аспекті Суд зауважує, що з огляду на той факт, що вплив високого рівня радіації, як відомо,

має приховані, але серйозні та тривалі наслідки для здоров'я (попри невизначеність заявників щодо того, чи були вони піддані небезпеці таким чином, це викликало у них значну тривогу та страждання), Суд вважає, що, оскільки документи, які містили інформацію, яка могла б допомогти заявникам оцінити рівень радіації в районах, в яких вони розміщувалися під час випробувань, і, можливо, справді послужила причиною їх заспокоєння в цьому, можуть це підтвердити або спростувати, вони зацікавилися в отриманні доступу до них відповідно до ст. 8. З цієї причини немає суперечностей щодо того, що мешканці наражаються на небезпеку від відповідної фабрики, а державні органи мали у своєму розпорядженні інформацію, яка б дала змогу мешканцям оцінити цей ризик та вжити заходів щодо його запобігання. За цих обставин, враховуючи зацікавленість заявників отримати доступ до матеріалів, про які йдеться, та очевидну відсутність будь-якого компенсаційного суспільного інтересу щодо його обмеження, Суд вважає, що за ст. 8 з'явилося позитивне зобов'язання. Якщо уряд займається небезпечними видами діяльності, такими, як ті, що розглядаються у цій справі, які могли би приховати несприятливі наслідки для здоров'я осіб, які беруть участь у такій діяльності, повага до приватного та сімейного життя, відповідно до ст. 8, вимагає ефективної та доступної процедури бути створеною, що дає змогу таким особам шукати всю релевантну та відповідну інформацію (п. п. 99, 101).

Власне, наявність позитивних зобов'язань держави не є характерною ознакою правового захисту інформаційного права особи саме за наявності приватного інтересу. Існування позитивних зобов'язань може забезпечувати ефективне здійснення прав за ст. 10 Конвенції. Інакше кажучи, належне застосування права може також вимагати вжиття позитивних заходів захисту щодо публічних справ (справи «Рош проти Сполученого Королівства» від 19 жовтня 2005 р., «Сирбу та інші проти Молдови» від 15 червня 2004 р.). Під час визначення того, чи існує позитивний зобов'язок, необхідно враховувати те, що має бути встановлено справедливе співвідношення інтересів суспільства та інтересів приватної особи, пошук якого є характерною рисою Конвенції. Обсяг цього зобов'язання обов'язково буде змінюватися з урахуванням різноманітності ситуацій, труднощів, пов'язаних з підтриманням порядку в сучасному суспільстві й вибору, який необхідно зробити щодо пріоритетів та ресурсів.

Цікаво, що ЄСПЛ під час розгляду коментованих справ, визначивши, що справа підлягає розгляду за ст. 8 або 10 Конвенції, все ж таки відмовив у задоволенні вимог заявників, заявивши, що держава виконала своє позитивне зобов'язання стосовно цих заявників. Звідси випливає, що порушення цього положення не було (справа «Макгинлі і Іган проти Сполученого Королівства», п. 103). Подібні висновки Європейського суду щодо захисту держав – учасників конвенції навіть у випадках, які явно свідчили про їхнє правопорушення інформаційних прав особи, були притаманними європейському правосуддю в той період (наприклад, рішення у справах «Гаскін проти Сполученого Королівства» від 7 липня 1998 року, «Герра та інші проти Італії» від 19 лютого 1998 року). Суд у цих справах, де заявники вимагали доступу до інформації про ризики, які мало забруднення довкілля та інші фактори для здоров'я й благополуччя людини, встановлюючи щоразу, що у відповідача – конкретної держави з'явилося позитивне зобов'язання з надання

«ефективної та доступної процедури», що дає змогу заявникам отримати доступ до «всієї відповідної та належної інформації», проте відмовляв заявникам у захисті під різними підставами. Наприклад, він вказував на пріоритет права держави на збереження важливої для неї інформації та заборону вимагати від неї як особистих, так і публічних відомостей.

Як ми вже відзначали, Конвенція та рішення ЄСПЛ щодо її застосування мають здатність до вдосконалення, а нині концепція Суду кардинально змінилась. Європейський Суд, як він сам зазначає, почав рухатися в напрямі більш широкого тлумачення поняття свободи отримання інформації, отже, в напрямі визнання права на інформацію. Це наочно проявилось під час розгляду справи «Угорське об'єднання громадських свобод проти Угорщини» [11, п. 35], коли було встановлено, що відмова в доступі до матеріалів, що є у влади, була утиском прав заявників за конвенційною ст. 10. Отже, було зроблено висновок, за яким влада не може створювати перешкоди й бар'єри до збирання інформації із суспільно значущих питань, особливо якщо вони мають монополію на інформацію, а подібна діяльність щодо обмеження доступу до публічної інформації визнана порушенням приписів ст. 10. В подальшому саме такий підхід застосовується Судом, коли він встановлює відсутність обумовлених законом підстав для обмеження доступу до інформації, легітимної мети таких обмежень та недоведеності владою необхідності їхнього застосування в демократичному суспільстві. При цьому подібні наслідки нині вже не залежать від того, публічний чи приватний інтерес особи був порушений шляхом неправомірного ненадання їй інформації. Розмежування способів правового захисту між передбаченими ст. 8 і ст. 10 Конвенції відбувається за ознакою спрямованості інтересу. Наприклад, за прецедентною позицією ЄСПЛ там, де йдеться про необхідність отримання інформації/документів, які мають більшу вагу для приватних, ніж для суспільних інтересів, застосовуватиметься конвенційна ст. 8.

Висновки. З викладеного можемо дійти певних висновків. Міжнародна правозастосовна практика поступово напрацювала критерії, які дають змогу відмежувати юрисдикційну охорону приватних та публічних прав від царини інформаційної свободи людини. Однак незалежно від характеру охоронюваного об'єкта, а саме інформаційних прав, мають досліджуватися загальні обставини справи, такі як наявність втручання в право з боку держави чи інших осіб, його законність та прийнятність у цивілізованому суспільстві. Коли останні дві правові категорії не доведені, право особи підлягає судовому захисту.

Література:

1. Беляков К. Інформаційне право: аналіз термінологічно-понятійного апарату. *Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ*. 2007. № 3. С. 67–79
2. Національна стратегія у сфері прав людини : затв. Указом Президента України від 25 серпня 2015 р. № 501/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/501/2015>.
3. Звіт за 2019 рік щодо виконання плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 р. URL: https://minjust.gov.ua/cat_497/section_548.
4. Проект Концепції інформаційної безпеки України. URL: <https://www.osce.org/uk/fom/175056?download=true>.
5. Стефанчук Р. Особисті немайнові права фізичних осіб у цивільному праві (поняття, зміст, система, особливості здійснення та

- захисту): монографія. Хмельницький: Видавництво ХУУП, 2007. 626 с.
6. Карвер Р. Свобода інформації: навчальний посібник для державних службовців / пер. з англ. Р. Тополевського. Київ: Тютюкін, 2010. 128 с.
7. Красавчикова Л. Личная жизнь граждан под охраной закона. Москва.: Юридическая литература, 1983. 160 с.
8. Ромовська З. Особисті немайнові права фізичних осіб. *Українське право*. 1997. № 1. С. 47–60.
9. Котиева Л. Частная жизнь как юридическая категория. *Юридический мир*. 1997. № 9. С. 18–19.
10. Рішення ЄСПЛ від 9 червня 1998 р. у справі «Макгинлі і Іган проти Сполученого Королівства» (McGinley and Egan v. the United Kingdom), заяви № 10/1997/794/995-996. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-58175"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{).
11. Рішення ЄСПЛ від 14 квітня 2009 р. у справі «Угорське об'єднання громадських свобод проти Угорщини» (Tarsasag a Szabadsagjogokert v. Hungary), заява № 37374/05. URL: <http://khpg.org/index.php?id=1241425889>.

Guyvan P. Right of access to information: features of private and public regulation

Summary. The paper is devoted to the scientific study of the current issue of legal guarantees of the state in observance of the human rights stipulated by the Constitution for free access to the information necessary for the exercise of their subjective rights. Depending on the direction of interest of the individual, his or her information right may be exercised in private or publicly legal fields. As Ukrainian national law and jurisprudence have not yet developed adequate legal tools to qualify these manifestations of individual interest, the international law enforcement position on this issue is analyzed. To this end, case-law approaches to protecting the right to access to information by the European Court of Human Rights have been examined. It is established that the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, applied and interpreted by the ECtHR, applies different protective instruments depending on the public or personal orientation of the subjective information law implementation mechanism. Thus, in the case of failure to provide the person with information that should facilitate the exercise of personal powers, this is qualified as a violation of the individual's right to privacy and is protected by the rules of Art. 8 of the Convention. However, when the subject of the access fails to access the public information and thus prevents him from achieving a publicly significant result, this is a violation of the right to freedom of expression provided for in Article 10 as regards the freedom to collect and use the information.

The paper finds that the position of the European Court of Justice has not been stable lately. Recognizing, as a rule, the fact that a State has a positive obligation to provide information relating to a person's personal or public authority, the Court has nevertheless generally refused to admit a violation on the ground of inviolability of State interests. However, the ECtHR's position has changed radically in the last decade. Right now, the right of the individual is at the forefront, and if the interference has taken place without direct legitimate reasons, a legitimate purpose and such interference is not desirable in a democratic society, the right is subject to judicial protection.

Key words: information freedom, access to information, privacy.