

*The article deals with the role of international non-governmental economic organizations in contemporary economic relations on the example of the European Business Association. Indicate the status and structure of the European Business Association in Ukraine, analyzed the basic forms and directions of its activities.*

Стаття надійшла до редакції 18.12.2012

УДК 342.72/73:007

*Аблякімова Е. Е., НУ «ОЮА»*

## **МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ СТАНДАРТИ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ**

*В статті розглядається процес формування міжнародно-правових норм, які встановлюють право на доступ до публічної інформації та обов'язки держави щодо забезпечення його реалізації. Визначаються основні принципи правового регулювання цих питань.*

Така категорія, як право на інформацію є одним з основоположних прав людини, яке багато в чому обумовлює можливості реалізації інших її прав. Її важливість є загально визнаною, як на теоретичному, так і на законодавчому рівні, що обумовило існування широкого спектру теоретичних розробок та не менш широкої нормативно-правової бази, що включає як акти національного законодавства, так і міжнародно-правові акти.

Але, разом з тим, слід визнати, що категорія права на інформацію є неоднорідною та включає в себе декілька окремих аспектів. І відповідне загальне визнання стосується насамперед тих її аспектів, що стосуються свободи висловлювань. В той же час, такий елемент, як право на доступ до публічної інформації, є порівняно новим для юридичної науки та практики, і одночасно таким, що в різних країнах тлумачиться та оцінюється по-різному.

З прийняттям Закону України «Про доступ до публічної інформації» в Україні відбулося реформування системи забезпечення права на інформацію, що, насамперед, пов'язано із встановленням нового виду безпосереднього об'єкту інформаційних правовідносин, у вигляді публічної інформації.

Різні аспекти реалізації права на доступ до інформації неодноразово ставали предметом досліджень відомих вітчизняних фахівців в галузі інформаційного права, серед яких І. В. Арістова, Р. А. Калюжний, Б. А. Кормич, І. С. Чиж, Ю. С. Шемшученко тощо.

Але, дані дослідження в більшій мірі стосувалися тих правил, що визначаються національними законодавством, в той же час міжнародні стандарти, розглядалися в основному крізь призму загальних підходів до права на свободу слова. Тож, завданням даної статті є аналіз тих міжнародно-правових норм, які встановлюють стандарти реалізації права на інформацію безпосередньо в тому, що стосується інформації органів публічної влади.

Як це не дивно, але питання доступу до публічної інформації вважається певною мірою відокремленим від загального права вільно збирати та розповсюджувати інформацію. Так, ані документи Біля про права людини ООН, ані Конвенція про захист прав і основоположних свобод 1950 р. не містять у своїх нормах вказівок на обов'язки органів публічної влади надавати інформацію про свою діяльність.

Так, наприклад, ст. 10 Конвенції 1950 р., встановлюючи право на свободу висловлювань, в ч. 1. передбачає, що «кожен має право на свободу вираження поглядів. Це право включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів» [1]. В даній нормі органи державної влади згадуються лише в контексті заборони втручання у реалізацію права на одержання та передавання інформації, і не міститься жодних імперативних зобов'язань щодо сприяння таким діям. Такий підхід, на нашу думку, багато в чому обумовлюється належністю даного права на інформацію до категорії прав «першого покоління», основним завданням яких було захистити людину від свавілля держави.

Саме такий підхід простежується і у практиці Європейського суду з прав людини щодо тлумачення норм вищезгаданої ст. 10 Конвенції 1950 р., який основну увагу акцентував саме на свободі розповсюдження інформації, а не на питаннях доступу до неї. Що ж стосується свободи «одержувати інформацію», то суд зазначав, що вона «не передбачає права доступу до конфіденційної інформації, радше стаття 10 зобов'язує державу не обмежувати доступ до вже наявної інформації» [2]. Таким чином суд наголосив на тому, що в даному випадку мова йде про певні негативні зобов'язання держави та її органів щодо невтручання в інформаційну діяльність, спрямовану на реалізацію даного права.

Навіть останнім часом така позиція Суду залишилася незмінною, і полягає в тому, що «дуже складно вивести зі статті 10 загальне право доступу до адміністративних даних і документів» [3].

Не знаходиться прямої вказівки на створення механізмів доступу до публічної інформації і в стандартах ООН з прав людини.

Право на вільний пошук та одержання інформації закріплено ст. 19 Загальної декларації прав людини та п. 2 ст. 19 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права. Відзначається можливість реалізації цього права незалежно від державних кордонів, але прямого обов'язку держави та її органів надавати необхідну інформацію безпосередньо вищезгаданими нормами статей не встановлюється. Існує лише передбачений п. 2. ст. 2 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права загальний обов'язок держав учасниць «вжити необхідних заходів відповідно до своїх конституційних процедур і положень цього Пакту для вжиття таких законодавчих або інших заходів, які можуть виявитися необхідними для здійснення прав, визнаних у цьому Пакті» [4].

Але цей обов'язок держави, знову ж таки в більшій мірі носить характер заборони втручання, достатньо звернути увагу на вимогу забезпечення реалізації права на свободу слова «незалежно від державних кордонів».

Навіть після створення відповідно до резолюції Комісії з прав людини 1993/45 від 5 березня 1993 р. посади Спеціального доповідача з питань заохочення та захисту права на свободу переконань та їх вільне висловлювання, позиція ООН щодо доступу до інформації органів публічної влади залишається доволі стриманою.

Але все ж таки, певні кроки щодо визнання існування позитивних зобов'язань держави щодо забезпечення задоволення інформаційних потреб громадян було зроблено. Аргументація наявності таких зобов'язань базується на визнанні двоєдиної концепції права на інформацію. Так, у 1994 р., в одній із перших доповідей Спеціального доповідача з питань заохочення та захисту права на свободу переконань та їх вільне висловлювання, характеризуючи розуміння щодо сфери свого відання, Спеціальний доповідач, зокрема, зазначив: «Суттєвим аспектом права на свободу переконань та їх вільне вираження є двоєдина концепція свободи, що лежить в основі цього права. Ця двоєдина концепція свободи значною мірою визначає ті області, на які розповсюджується захист цього права. Двома основними елементами концепції свободи є «свобода доступу до держави» та «свобода від держави». Перший елемент стосується участі індивідуума у справах держави... Другий елемент стосується особистого життя індивідуума та передбачає її всебічну охорону від будь-якого неправомірного зовнішнього втручання» [5].

Таким чином, право доступу до даних і документів органів публічної влади, відноситься саме до категорії «свободи доступу до держави», тобто права і можливості окремих індивідів та громадськості в цілому

приймати участь або контролювати діяльність публічної влади, використовуючи для цього наявну в органів влади інформацію.

Але, виходячи з «букви закону», стандарти базових міжнародно-правові акти в галузі прав людини стосуються лише загальнодоступної інформації. І вже справою держави є визначення обсягів загальнодоступної інформації серед тої, що створюється в процесі діяльності її органів. А от необхідність максимального розширення обсягу загальнодоступної інформації органів публічної влади впливає в більшій мірі з «духу» та загальних принципів міжнародно-правових актів з прав людини.

Знову ж таки, як зазначалося у доповіді Спеціального доповідача з питань заохочення та захисту права на свободу переконань, «у зв'язку з тим, що в сучасному суспільстві підвищується соціальна та політична роль інформації, кожній людині повинен бути забезпечений захист його права на одержання інформації та ознайомлення з різними ідеями. Це право не тільки є зворотнім боком права на передавання інформації, але також має і самостійне значення. Право на пошук і доступ до інформації представляє собою один із суттєвих елементів права на свободу слова та вільний вираз своїх переконань. Свобода втрапить всякий зміст, якщо позбавити людей доступу до інформації. Доступ до інформації є однією з основ демократичного суспільства. Тому слід рішуче припинити будь-які спроби приховування інформації від широкого загалу» [5].

Але подібні положення, що висловлюються в рамках ООН, в більшій мірі є баченням ролі і місця держави у забезпеченні права на доступ до інформації та зв'язують держави-члени в першу чергу моральними, а не юридичними зобов'язаннями.

Міжнародно-правові ж норми в галузі доступу до інформації почали формуватися лише останніми десятиліттями, при чому щодо окремих видів інформації. Прикладом цього може слугувати Орхуська Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, розроблена та підписана в рамках Європейської Економічної Комісії ООН [6].

В тому, що стосується доступу до екологічної інформації дана Конвенція базується на декількох основних принципах, викладених в преамбулі Конвенції, серед яких, зокрема, слід виділити такі:

– удосконалення доступу до інформації та участь громадськості в процесі прийняття рішень підвищують якість рішень, які приймають, та процесу їх виконання, що сприяє поліпшенню поінформованості громадськості щодо екологічних проблем, та дає громадськості

можливість висловлювати свою стурбованість, а державним органам – вести належний облік таких інтересів;

– сприяння поширенню екологічних знань для кращого розуміння процесів, пов'язаних з навколишнім середовищем і сталим розвитком, і заохочення всебічної поінформованості громадськості щодо рішень, які мають вплив на стан навколишнього середовища та сталий розвиток, і її участь у процесі прийняття таких рішень;

– поінформованість громадськості щодо процедур участі в процесі прийняття рішень з питань, що стосуються навколишнього середовища, вільний доступ до цих механізмів і знання, як ними користуватися.

Таким чином, ми можемо побачити, що даний міжнародно-правовий акт реалізує в галузевій сфері екологічної інформації основні принципи, що характеризують сучасні підходи до доступу до публічної інформації:

– право на отримання інформації, яка створюється органами публічної влади, у відповідь на поданий запит;

– обов'язок органів публічної влади поширювати відомості про наявну в них публічну інформацію;

– надання відомостей про відповідні процедури діяльності органів публічної влади, що дозволяють отримувати інформацію або надають можливість зацікавленим особам приймати участь у прийнятті рішень.

Крім того, Конвенція встановлює конкретні вимоги та строки надання відповідної інформації, визначає виключний перелік виключень та обмежень у реалізації права на доступ до екологічної інформації.

Найважливішою особливістю Орхуської Конвенції є те, що вона стала першим міжнародно-правим актом, що встановив позитивне зобов'язання держав-учасниць, та їх органів публічної влади і посадових осіб щодо надання доступу до конкретного виду публічної інформації. Як зазначається у п. 2 ст. 3 даної Конвенції «кожна зі Сторін прагне забезпечити умови, аби посадові особи та державні органи надавали громадськості допомогу та забезпечували їй орієнтацію в отриманні доступу до інформації, сприяли участі у процесі прийняття рішень і в одержанні доступу до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища».

В контексті розвитку міжнародно-правових стандартів щодо доступу до публічної інформації слід відзначити діяльність Ради Європи, в рамках якої було здійснено ряд кроків щодо створення у державах-членах відповідних процедур реалізації даного права.

Так, зокрема, слід назвати Рекомендації Ради Європи «Про доступ до офіційних документів» [7]. Визначаючи необхідність забезпечення чітких правил доступу до офіційних документів, Рада Європи констатувала, що це забезпечує вирішення низки важливих завдань:

- дозволяє громадянам виробити адекватне бачення та сформувати критичні погляди щодо стану суспільства, у якому вони живуть, та щодо органів влади, які ними керують;
- сприяє більшій дієвості та ефективності адміністративних органів і допомагає підтримувати їх цілісність, усуваючи ризик корупції;
- є чинником, що підтверджує легітимність органів управління як державних служб і посилює довіру громадськості до органів державної влади.

Таким чином, згідно даної позиції, мета і цілі реалізації права на доступ до публічної інформації лежать в першу чергу в площині здійснення контролю за органами влади з боку громадянського суспільства та реалізації політичного процесу.

Також, слід відзначити дефініцію поняття «офіційний документ», яке фактично окреслює обсяг та види інформації, до якої органи державної влади повинні забезпечувати доступ у відповідь на поданий запит. Згідно п. 1. даної рекомендації Ради Європи, поняття «офіційні документи» означає будь-яку інформацію, яка є записаною в будь-якому вигляді, вироблена або отримана органами державної влади і пов'язана з будь-якою державною або адміністративною функцією, за винятком документів, які перебувають на стадії підготовки.

Свій розвиток прийняті Радою Європи рекомендації отримали у 2009 р. з прийняттям Конвенції про доступ до офіційних документів [8]. Визначаючи мотиви прийняття дана Конвенція посилається, зокрема, на статтю 19 Загальної декларації з прав людини, статті 6, 8 і 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод тощо. Тим самим, на відміну від позиції Європейського суду з прав людини та позиції ООН, Рада Європи все ж таки знаходить, що положення даних документів сприяють встановленню права на доступ до публічної інформації.

Отримали розвиток і підходи до розуміння значення права на доступ до офіційних документів, яке згідно даної Конвенції:

- забезпечує суспільство джерелом інформації;
- дає громадянам можливість сформувати власну думку про стан суспільства та органи державної влади;
- зміцнює мораль, ефективність роботи і підзвітність органів державної влади, сприяючи, тим самим, зміцненню їх легітимності.

Таким чином, на перше місце було поставлено саме забезпечення інформаційних потреб суспільства. Безумовно на такий підхід вплинули загальні процеси розбудови інформаційного суспільства, які знайшли своє відображення у багатьох міжнародно-правових актах, як загального, так і регіонального характеру.

Зокрема, можна згадати такий документ, як «Хартія глобального інформаційного суспільства», прийнята лідерами «сімки» найбільш розвинених держав світу в Окінаві 22 липня 2000 р. Однією із засад сучасних процесів інформатизації Хартія називає те, що «всі люди скрізь, без винятку, повинні мати можливість користуватися перевагами глобального інформаційного суспільства» [9]. Цілий ряд рішень було прийнято з приводу розбудови інформаційного суспільства і в рамках Європейського Союзу. При чому лейтмотивом всіх цих актів було визнання відповідальності держави за забезпечення кожному доступу до інформації та знань, задоволення інформаційних потреб суспільства тощо.

Саме ці фактори, на нашу думку, і вплинули на поступове визнання на міжнародно-правовому рівні права на доступ до публічної інформації та кореспондуючих йому обов'язків органів публічної влади надавати подібну інформації всім бажаючим. Завдяки цьому, інститут доступу до публічної інформації, який на протязі п'ятдесяти років існував лише в окремих державах, насамперед у США, почав набувати поширення.

Стаття 2 вищезгаданої Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів, встановлює загальну норму, згідно якої кожній особі гарантується без жодної дискримінації за будь-якою ознакою на доступ, на її вимогу, до офіційних документів, що знаходяться у розпорядженні органів державної влади.

Таким чином, визнається принцип, згідно якого офіційні документи, за загальним правилом повинні бути загальнодоступними з можливими виключеннями лише з метою захисту прав і законних інтересів інших осіб.

Підсумовуючи викладене вище, можна зробити декілька висновків.

По-перше, в сучасних умовах, право на доступ до публічної інформації може розглядатися як самостійне право людини і громадянина, що забезпечує задоволення його інформаційних потреб, участь у справах держави, реалізацію інших прав, зокрема права на свободу слова.

По-друге, значення права на доступ до інформації підвищилося саме у сучасному суспільстві, і це пов'язано із тими політичними, соціальними та економічними перетвореннями, які супроводжують

процеси глобалізації та інформатизації та є невід'ємними ознаками інформаційного суспільства. Саме ці процеси обумовили формування міжнародно-правових стандартів в цій галузі, яке швидко розвивається в останнє десятиліття.

По-третє, вільний доступ до інформації на сьогоднішній день є одним з важливих критеріїв демократичності суспільства, і, відповідно, забезпечення доступу до інформації перетворюється на обов'язок держави в контексті забезпечення демократії та реалізації прав і свобод людини.

#### *Бібліографічний список*

1. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04 листопада 1950 р. // Офіційний вісник України. – 1998. – № 13., 2006 – № 32. – стор. 270.
2. Огляд практики Європейського суду з прав людини. Норми та стандарти Конвенції про захист прав і основних свобод людини. – Міністерство юстиції України, 2002. – стор. 37.
3. *Loiseau v. France*, заява № 46809/99, рішення щодо прийнятності від 18.11.2003.
4. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права. Прийнято 16 грудня 1966 року Генеральною Асамблеєю ООН. Док. ООН A/RES/2200 A (XXI).
5. Поощрение и защита права на свободу убеждений и их свободное выражение. Доклад Специального докладчика г-на Абида Хуссейна, подготовленный в соответствии с резолюцией 1993/45 Комиссии по правам человека // Организация объединенных наций. Экономический и социальный совет. 19 December 1994. E/CN.4/1995/32 – стр. 6 – 10.
6. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля від 25 червня 1998 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 33. – стор. 12. – Ст. 1191.
7. Рекомендації Ради Європи № R (2002) 2 «Про доступ до офіційних документів» від 21 лютого 2002 р.
8. Конвенція про доступ до офіційних документів. Тромсе, 18 червня 2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://crimecor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article?art\\_id=49046&cat\\_id=46352](http://crimecor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article?art_id=49046&cat_id=46352)
9. Хартия Глобального информационного общества. Принята 22 июля 2000 г., Окинава. // Информациа. Дипломатия. Психология. – М. : Известия, 2002. – с. 602 – 610.

*В статье рассматривается процесс формирования международно-правовых норм, которые устанавливают право на доступ к публичной*



*информации и обязанности государства по обеспечению его реализации. Определяются основные принципы правового регулирования этих вопросов.*

*The article provides the review of the process of forming of the international legal rules that set up the right for access to the public information and the State's obligations to provide the realization of those rights. The main principles of the legal regulation of these matters are also determined.*

Стаття надійшла до редколегії 14.12.2012

УДК 343.13:341.123

*Шкітов О. Ф., ХНУВС*

## **МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ООН ЩОДО ДІЇ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ЗАКОНУ**

*Стаття присвячена розгляду міжнародних стандартів ООН у сфері дії кримінально-процесуального закону в часі, просторі та за колом осіб. Особливу увагу автор приділяє кримінально-процесуальному імунітету та відміні імунітету відповідно до норм міжнародного права.*

З прийняттям 13 квітня 2012 р. нового КПК України не було вирішено усіх проблемних питань діючого КПК України, зокрема про дію кримінального процесуального закону у просторі, часі та щодо кола осіб. Тому актуальним є дослідження міжнародних стандартів ООН, які мають бути відображені у національному кримінально-процесуальному законодавстві.

Вагомий внесок у розробку проблематики міжнародних стандартів в сфері кримінального судочинства внесли сучасні вчені-правознавці, фахівці з кримінально-процесуального права: В. М. Волженкіна, М. К. Гулялова, Б. Л. Зімненко, О. В. Капліна, Н. С. Карпов, Т. В. Каткова, Л. М. Лобойко, В. Т. Маляренко, М. І. Пашковський, О. В. Пушняк, Д. В. Сімонович та інші. Але слід зауважити, що всі згадані автори досліджували аспекти європейських стандартів кримінального провадження, зокрема стандарти забезпечення прав людини. Тема міжнародних стандартів ООН щодо дії кримінального процесуального закону не набула свого належного висвітлення.

Метою даної статті є дослідження міжнародних стандартів Організації Об'єднаних Націй, які на універсальному рівні визначають межі дії кримінального процесуального закону.