

УДК 342.7

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.04.10>

## ГЕНЕЗА ПРАВОВОГО ЗАКРІПЛЕННЯ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ

**Кметик-Подубінська Х.І.,***кандидат юридичних наук, доцент,**доцент кафедри інтелектуальної власності,**інформаційного та корпоративного права**Львівського національного університету імені Івана Франка,**ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-6572-7134>*

### **Кметик-Подубінська Х.І. Генеза правового закріплення та забезпечення доступу до інформації в Україні.**

У статті досліджено питання становлення та еволюції розвитку права на доступ до інформації в Україні. Вивчення трансформацій та сучасних тенденцій у сфері доступу до інформації важливе для розуміння сутності та напрямків розвитку цього права, яке є особливо значимим в реаліях сучасного інформаційного суспільства.

Автором зауважено, що проблематика доступу до інформації в Україні має давні історичні витoki і органічно пов'язана з розумінням феномену інформації в цілому та її роллю в цивілізаційному розвитку українського суспільства. Власне тому метою статті є дослідження генези правового закріплення та забезпечення доступу до інформації в Україні.

Оптимальною методологічною основою для дослідження є комплекс філософсько-світоглядних підходів до вивчення генези правового закріплення та забезпечення доступу до інформації в Україні, загальнонаукових та спеціально юридичних методів. Використано методи аналізу, синтезу, дедукції, індукції, історико-правовий, термінологічний, герменевтико-правовий та порівняльно-правовий методи.

У статті прослідковано історію правового закріплення та забезпечення доступу до інформації в Україні. З'ясовано основні періоди розвитку права на інформацію, на кожному з яких досліджено особливості підходів до розуміння значення інформації та забезпечення доступу до неї. Акцентовано на питанні доступу до інформації в контексті свободи слова, думки та друку, а також цензури як способу контролю та обмеження свободи інформації в Україні.

Автором зроблено висновок про те, що сучасна держава не сприймається у змістовному відриві від прав людини, одним із найважливіших серед яких є право на інформацію та доступ до неї. Значене право має давню історію, невід'ємну від історії інституту прав та свобод людини. Під впливом різних історичних етапів життя суспільства розуміння права на доступ до інформації мало

свої особливості. Провідною тенденцією розвитку доступу до інформації було постійне тяжіння до розширення, законодавчої захищеності та гарантованості, що концептуально втілено у нормах сучасного вітчизняного законодавства.

**Ключові слова:** інформація, право на інформацію, доступ до інформації, джерело інформації, цензура, свобода слова та друку, захист свободи інформації.

### **Kmetyk-Podubinska K.I. The Genesis of Legal Consolidation and Provision of Access to the Information in Ukraine.**

The article examines the question of the formation and evolution of the development of the right to access to information in Ukraine. The study of transformations and modern trends in the field of access to information is important for understanding the essence and directions of development of this right, which is particularly significant in the realities of the modern information society.

The author notes that the problem of access to information in Ukraine has ancient historical origins and is organically connected with the understanding of the phenomenon of information in general and its role in the civilizational development of Ukrainian society. That is why the purpose of the article is to study the genesis of legal consolidation and provision of access to information in Ukraine.

The optimal methodological basis for research is a complex of philosophical and worldview approaches to the study of the genesis of legal consolidation and provision of access to information in Ukraine, general scientific and specifically legal methods. Methods of analysis, synthesis, deduction, induction, historical-legal, terminological, hermeneutic-legal and comparative-legal methods were used.

The article traces the history of legal consolidation and provision of access to information in Ukraine. The main periods of the development of the right to information are clarified, in each of which the peculiarities of approaches to understanding the meaning of information and ensuring access to it are investigated. Emphasis is placed on the issue of access to information in the context of freedom

of speech, thought and press, as well as censorship as a way of controlling and limiting freedom of information in Ukraine.

The author concluded that the modern state is not perceived in meaningful isolation from human rights, one of the most important of which is the right to information and access to it. This right has a long history, inseparable from the history of the institution of human rights and freedoms. Under the influence of different historical stages of society, the understanding of the right to access to information had its own characteristics. The leading trend in the development of access to information was the constant attraction to expansion, legal protection and guarantee, which is conceptually embodied in the norms of modern domestic legislation.

**Key words:** information, right to information, access to information, source of information, censorship, freedom of speech and press, protection of freedom of information.

**Постановка проблеми.** Здатність до створення, отримання, зберігання та поширення інформації здавна притаманна людському суспільству. Будучи однією з найбільш важливих його соціальних функцій, можливість доступу до інформації забезпечує легітимність влади і визначає рівень довіри до неї суспільства. Аналіз еволюції розвитку правового закріплення і забезпечення доступу до інформації дає змогу сформувати дійсне уявлення про державу та правовий статус людини і громадянина в ній від давніх часів до сьогодення.

**Стан опрацювання проблематики.** Проблема права на інформацію та доступу до неї в межах різних наукових розвідок досліджена в працях таких вчених як Ю.В. Богдан, О.М. Костенко, І.В. Кушнір, Є.О. Ларін, О.В. Нестеренко, В.Ф. Нестерович, Л.В. Олексюк, В.С. Політанський, Л.І. Рудник, В.Л. Федоренко та інші. Однак, з огляду на динамічний розвиток сучасного українського суспільства та попри значну наукову цінність проведених досліджень, науковий доробок дослідників потребує подальшого доповнення.

**Метою статті є** дослідження генези правового закріплення та забезпечення доступу до інформації в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Відлік історії формування, становлення та розвитку права на доступ до інформації тісно пов'язаний з добою виникнення та функціонування в Україні перших державницьких утворень. Саме в цей період в українській політико-правовій думці зароджуються і формуються ідеї демократії, народного представництва, прав і свобод людини, невід'ємними аспектами яких є право на інформацію та доступ до неї.

Вітчизняна генеза закріплення і забезпечення права на інформацію має тисячолітні корені. Як свідчить аналіз джерел, бажання бути поін-

формованими та володіти правом на інформацію у слов'ян виявилось в традиції виносити на загальне обговорення суперечливі питання колективного співжиття. Така практика охоплювала самостійні історичні періоди розвитку української державності протягом тисячоліття: Київська Русь, Галицько-Волинське князівство, Велике князівство Литовське та Річ Посполита, період Козацької Республіки (Війська Запорізького), Гетьманської держави та приналежності українських земель до складу Російської та Австрійської імперій [1].

Зародження державно-правових доктрин права на доступ до інформації відбувалося ще в часи Давньоруської держави. Зокрема, влада князів Київської Русі спиралася на дорадчий орган – боярську раду та вічові народні збори [5]. Вічова демократія як головна форма участі населення у вирішенні важливих державних і громадських справ передбачала можливість висловлювати думки, пропозиції і доводити інформацію до інших осіб [1].

Згодом боярська рада та віче як постійні органи діяли в Галицько-Волинській державі [8, с. 213–216]. Перебування у складі Великого князівства Литовського і Речі Посполитої збагатило Україну досвідом участі у станово-представницьких органах державної влади – у Пани-раді, сеймових зібраннях, Сенаті. Така практика, на думку науковців, сприяла розвитку демократичних народо-правних традицій українського народу [5]. Разом з тим, дослідники стверджують, що протягом цих періодів вплив вічевої демократії на політичне життя дещо послабився, обмежено участь нижчих верств українського населення в політичному житті, а відповідно і доступ до інформації [1].

Більш зрілі ідеї права на доступ до інформації сягають часів козацького народоправства - Запорізької Січі, яке, в силу поєднання інститутів прямої та представницької демократії, стало одним із базових принципів українського державотворення [2, с. 19]. За часів Богдана Хмельницького діяла програма охорони прав і вольностей народу руського, які розглядали не лише як право української нації на самовизначення, а як захист фундаментальних, природних прав кожного українця. Подальший процес закріплення прав і вольностей людини відбувався за часів правління гетьмана Івана Виговського. Гадяцькі статті 1658 року вперше закріпили свободу віросповідання та розширили обсяг права на свободу світогляду, доповнивши його правом на вибір освіти, свободу заняття науковою діяльністю та свободу слова. Зокрема, зазначалося, що «гімназії, тобто навчальні доми, школи, друкарні та колегії, скільки їх потрібно без перепон ставити буде вільно і вільно науки відправляти та книги друкувати всякі, і в полеміці про віру» [1; 3].

Період перебування українських земель у складі Російської імперії характеризується спро-

бами перетворення друкованих видань на засіб управління державою. Наслідуючи європейські тенденції, Петром I було започатковано видання «Відомості Московської держави», а впливу цензури зазнавали практично всі видання того часу [1].

На тлі загального розвитку держави та права особливим феноменом вітчизняного державотворення вважаються «Пакти і Конституції законів та вольностей війська Запорізького» – Конституція Пилипа Орлика 1710 року, яка передбачала унормування представництва генеральних рад на засадах загального виборчого права [5]. Зокрема, Розділ 6 Конституції закріплював обов'язок повідомляти про надходження листів Ясновельможному Гетьманові Генеральну Старшину, а також розкривати відповіді, і «щоб не було таємної писемної кореспонденції особливо чужоземної і такої, яка могла б завдати шкоди цілісності Батьківщини і загальному благу» [1; 10, с. 238]. Конституція проголошувала принципи гласності, відкритості органів влади та доступність їх рішень широкому загалу, право на свободу слова та вільне поширення інформації. Зокрема, у разі відхилення Гетьмана від законів або завдання шкоди вольностям, старшинам, полковникам і радникам було надано право скористатися повною свободою голосу, щоб публічно на раді висловити докір Гетьману з вимогою звіту щодо порушення законів і вольностей Батьківщини. Гетьману не дозволено ображатися чи мститися за публічно або приватно висловлені докори, тобто заборонено переслідування за критику. Конституцією започатковано також систему державного поштового зв'язку, передбачено посади гінців [1]. І, незважаючи на те, що через несприятливі зовнішні та внутрішні обставини Конституція залишилася суто теоретичним надбанням вітчизняної політико-правової думки [9], закріплені нею положення сприяли формуванню розуміння цінності інформації та права на доступ до неї.

Важливим етапом у цьому контексті є період, так званої, «національної репрезентації» українців у складі представницьких органів влади інших держав. Зокрема, із середини XIX століття вплив на розвиток в Україні справляла діяльність українських депутатів у парламентських установах Австрії та Австро-Угорщини. Демократизація виборчої системи 1907 року призвела до збільшення української репрезентації в рейхсраті, Галицькому і Буковинському сеймах [5], що мало істотний вплив на розвиток права на доступ до інформації.

Чимало спроб законодавчого закріплення та реалізації права на інформацію здійснено на всіх українських теренах. Зокрема, статті 18, 22, 23, 26 і 27 розділу «Українці та їх права» Основного Закону 1905 року визначали право на свободу оголошувати свої думки, вільний доступ до науки й навчання, свободу друкованого слова та

заборону цензури, право кожного звертатися до влади з петиціями, підписаними одним або багатьма, недоторканність таємниці листування. Водночас, науковці наголошують на антинародному характері тодішнього царського законодавства і обмеження прав на свободу слова, друку, зборів і спілок. Зокрема, Тимчасові правила про пресу (24 листопада 1905 року; 18 березня і 26 квітня 1906 року) забороняли публікації, які загрожували безпеці держави, закликали робітників до страйків, а студентів – до припинення занять тощо [1].

Подальший розвиток права на доступ до інформації тісно пов'язаний з процесом боротьби за українську державність – української національно-демократичної революції 1917-1920 років, створенням Української Народної Республіки (УНР) та Західно-Української Народної Республіки (ЗУНР). Зокрема, Третій Універсал 1917 року проголошував право на свободу слова, друку, віри, зібрань, союзів, страйків, недоторканності особи й помешкання, право та можливість уживання місцевих мов у зносинах з усіма установами тощо. Право на свободу поширення інформації обмежувалося лише в інтересах національної безпеки. Проголошено заборону обмежень у правах слова, друку, сумління, організації, страйку інакше, як у випадках, передбачених законами [1; 3].

Період гетьманату Павла Скоропадського продовжив традицію законодавчого закріплення свободи інформації. Так, розділ «Права та обов'язки українських козаків та громадян» законів про тимчасовий державний устрій України закріплював право кожного в межах, установлених законом, висловлювати свої думки, а також розповсюджувати їх шляхом друку або іншими засобами [1; 3].

Загалом друга половина XIX – початок XX століття ознаменувалася значним поширенням ідей громадянських прав, зокрема свободи слова, друку та права на інформацію, одним із натхненників яких був М.П. Драгоманов. Так, у його Програмі ліберально-демократичних завдань у справах політичних визначено проголошення неодмінної свободи слова, преси, науки, зборів і товариств. Створений на її основі Проект основ (авторської концепції конституційної реформи), наділяв членів громад як громадян правами на недоторканість приватних листів і телеграм, свободу слова, друку, театрів і навчання [6]. У свою чергу, будівничий української державності М.С. Грушевський наголошував на важливості інформації та донесення її до широкої аудиторії. Він, зокрема зазначав, що «з'їзди з'їздами, а поза ними є інша, постійна, незвичайно важна в нинішніх обставинах трибуна – преса, і – Боже ж мій, Боже, як мало використовують її українці для своїх потреб дня!» [4].

Свої особливості українська ідея права на доступ до інформації мала і в Радянський період.

Прийняті за цей час чотири конституції УРСР (1919, 1929, 1937, 1978) фрагментарно закріплювали права і свободи людини та громадянина. Конституція 1919 року формально гарантувала робітникам свободу висловлення думок. Проте реальні підходи до свободи інформації були кардинально протилежними, а створене у цей період Центральне управління у справах друку здійснювало сувору політичну цензуру. Порядок реєстрації та зберігання нових творів друку й друкованих матеріалів, що мали історичну цінність регламентувався у Постанові про надання обов'язкових примірників друкованої продукції в книгосховища та Циркулярі про заходи щодо зберігання друкованих матеріалів Укрполіграфвідділу 1921 року. Згодом у Конституціях 1929 і 1937 років закріплено свободу релігійних переконань, антирелігійної пропаганди та висловлення думок, економічні гарантії права на інформацію, свободу зібрань, мітингів, походів, свободу спілок, звітність виборних органів, принцип гласності судового процесу та доступ до інформації в процесі здобуття освіти, свободу слова, друку – через надання трудящим та їх організаціям друкарень, запасів паперу, громадських будинків, засобів зв'язку й інших матеріальних умов. Опублікуванню підлягав державний бюджет і звіт про його виконання [1]. Та, незважаючи на низку задекларованих демократичних принципів, сувора політична цензура охоплювала всі сфери життя тодішнього суспільства.

На фоні зростання суспільного незадоволення у 1965 році вперше було запропоновано на законодавчому рівні передбачити не лише право на свободу друку та слова, а й право шукати і одержувати будь-яку інформацію [1]. Однак, реальні умови для законодавчого закріплення і забезпечення доступу до інформації в Україні виникли лише зі здобуттям незалежності.

Проголошення Незалежності України стало відправною точкою для прийняття нового демократичного законодавства у сфері інформації. Формуючи власну систему норм, Україна стала на шлях європейського розвитку і однією з перших на законодавчому рівні закріпила право на інформацію. Відповідні норми були закріплені в Законі України «Про інформацію» 1992 року, хоча і не прописували механізму його реалізації. Документ став першим кроком у закріпленні права громадян на інформацію та розпочав процес створення правової бази забезпечення доступу до інформації в Україні. Закон закріплює правові основи одержання, використання, поширення та зберігання інформації [13].

У першому проекті Конституції України, який було винесено на всенародне обговорення 1 липня 1992 року, було закріплено право вільно і незалежно від державних кордонів шукати, одержувати, фіксувати, зберігати, використовувати й поширювати будь-яку інформацію усно, письмово

чи за допомогою друку або іншими способами на свій вибір [1].

Прийнята у 1996 році Конституція України на найвищому законодавчому рівні закріпила право на інформацію та доступ до неї. Конституційні гарантії права на інформацію закріплені, перш за все, у статтях 32, 34, 40 та 50 Основного Закону. Так, стаття 32 встановлює принципи недоторканості особистого та сімейного життя людини; заборони збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди; право кожного знайомитися з інформацією про себе; судовий захист права спростувувати недостовірну інформацію про себе, вимагати вилучення такої інформації та відшкодування заподіяної шкоди, у т. ч. моральної. Стаття 34 гарантує право кожного на свободу думки, слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Стаття 40 закріплює право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення; особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. Стаття 50 гарантує кожному право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Така інформація не може бути засекречена [7].

Протягом наступних років було прийнято законодавчі акти, які встановлюють правила надання доступу до інформації та захисту персональних даних громадян. У 2010 році прийнято Закон України «Про захист персональних даних», який регулює правові відносини, пов'язані із захистом і обробкою персональних даних, і спрямований на захист основоположних прав і свобод людини і громадянина, зокрема права на невтручання в особисте життя, у зв'язку з обробкою персональних даних [12]. Прийнятий у 2011 році Закон України «Про доступ до публічної інформації» визначає порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації та інформації, що становить суспільний інтерес [11].

Сьогодні зазначені акти становлять основу правового регулювання доступу до інформації в Україні. Поряд із ними варто згадати також закони «Про звернення громадян», «Про медіа», «Про захист інформації в інформаційно-комунікаційних системах», «Про запобігання корупції», «Про доступ до архівів репресивних органів комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років», «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів» тощо, які регулюють відповідні відносини у своїх сферах.

З березня 2022 року з'явилися важливі положення, якими закріплено «правила гри» у сфері інформації в сучасних умовах війни, і які зачіпають важливі питання обмежень доступу до інформації (до прикладу, Наказ Головнокомандувача Збройних Сил України «Про організацію взаємодії між Збройними Силами України, іншими складовими сил оборони та представниками засобів масової інформації на час дії правового режиму воєнного стану»).

Україна також є членом багатьох міжнародних організацій, ратифікувала значну кількість міжнародних актів та впровадила в національне законодавство міжнародні документи, які не потребують обов'язкової ратифікації, у сфері інформаційної політики. Все це свідчить, про постійний розвиток правового забезпечення права на доступ до інформації у тісному змістовному зв'язку з історією розвитку і розбудови Української держави.

**Висновки.** Сучасна держава не сприймається у змістовному відриві від прав людини, одним із найважливіших серед яких є право на інформацію та доступ до неї. Зазначене право має давню історію, невід'ємну від історії інституту прав та свобод людини і громадянина.

Під впливом різних історичних етапів життя українського суспільства розуміння права на доступ до інформації мало свої особливості. Однак, провідною тенденцією розвитку доступу до інформації було постійне тяжіння до розширення, законодавчої захищеності та гарантованості, що сьогодні концептуально втілено у нормах вітчизняного законодавства.

Кожен етап еволюції суспільства надавав нових якостей праву на інформацію та доступу до неї. Проте цей процес відбувався не стихійно, а завдяки постійній боротьбі громадян за свої права та свободи. Він і досі не втрачає актуальності для України, тому в світлі нових державотворчих процесів історія розвитку права на інформацію та доступу до неї триває.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Богдан Ю.В. Конституційно-правові основи забезпечення доступу до інформації в Україні та країнах Європейського Союзу: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2019. 228 с.
2. Бойко І.Й. Держава і право Гетьманщини: навчальний посібник для студентів вищих та середніх спеціальних юридичних навчальних закладів і факультетів. Львів: Світ, 2000. 120 с.

3. Горобцов В.О. До історії конституційного закріплення права громадян України на інформацію. URL: <http://weareukrainians.com/our-publications/on-linepublikatsiyi/do-istoriyi-konstitutsiy-nogo-zakriplenn-ya-prava-gromadyanukrayini-na-informat-siyu>.
4. Євтушенко Ю. Грушевський Михайло Сергійович. Конституціоналіст. URL: <https://constitutionalist.com.ua/hrushevskiy-mykhajlo-serhijovych/>.
5. Єрмолаєв В.М. Вищі представницькі органи влади в Україні (історико-правове дослідження): автореф. дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2006. 40 с.
6. Кампо В. Конституційні погляди Михайла Драгоманова та Сергія Подолинського і сучасність. Юридична газета. № 9 (739). URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/konstytutsiine-pravo/-konstituciyni-poglyadi-mihayla-dragomanova-ta-sergiya-podolinskogo-i-suchasnist.html>.
7. Конституція України. Відомості Верховної Ради. 1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n4303>.
8. Кульчицький В., Тищик Б., Бойко І. Галицько-Волинська держава (1199–1349). Монографія. Львів, 2005. 280 с., іл.
9. Мороз О.Ю. Представницькі інститути влади в Україні: історичні традиції та сучасний розвиток: автореф. Дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02 Львів, 2001. 179 с. URL: [http://www.ukrdissers.info/dissers\\_85601.html](http://www.ukrdissers.info/dissers_85601.html).
10. Пакти й конституції законів та вольностей Війська Запорозького / упоряд. О.М. Уривалкін. Хрестоматія з історії України. Київ. 2007. С. 229–245.
11. Про доступ до публічної інформації. Закон України від 13.01.2011 року № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>.
12. Про захист персональних даних. Закон України від 01.06.2010 року № 2297-VI. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17?find=1&text=%D0%BE%D0%B1%D0%BC%D0%B5%D0%B6#w1\\_11](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17?find=1&text=%D0%BE%D0%B1%D0%BC%D0%B5%D0%B6#w1_11).
13. Про інформацію. Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>.