

УДК 002.1–021.161:340.136(477)

**Андрій Блажкевич,**

наук. співроб. НЮБ НБУВ, канд. іст. наук,

**Юлія Калініна-Симончук,**

наук. співроб. НЮБ НБУВ

## **РОЛЬ ПРАВОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ В РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ГРОМАДЯН УКРАЇНИ НА ІНФОРМАЦІЮ**

У статті проаналізовано поняття «правової інформації» в різних аспектах її розуміння, взаємозв'язок інформації і права в реалізації права громадян України на інформацію.

*Ключові слова:* інформація, правова інформація, право, інформаційне законодавство.

Створення умов для формування в Україні інформаційного суспільства й повноцінного його входження у світовий інформаційний простір, забезпечення доступу кожного до інформації визнано законодавством України і є пріоритетом державної інформаційної політики. Проте взаємозв'язок інформаційного розвитку з іншими напрямками розвитку громадянського суспільства – як системи взаємодії в межах права вільних та рівноправних громадян держави в розбудові правової держави – залишається неусвідомленим і потребує переосмислення. Зокрема, становлення інформаційного суспільства залежить від вільного й швидкого доступу до інформаційних ресурсів. Одним з таких ресурсів є законодавча база, яка містить великий масив інформації, важливий для регулювання суспільних відносин, що відіграє першочергову роль у реалізації прав і свобод людини й громадянина. Тому для розвитку правової держави, формування і становлення інформаційного суспільства, зокрема, у реалізації прав і свобод людини й громадянина, виникає проблема усвідомлення правової інформації в широкому її розумінні, у тому числі права як інформації.

Багатоаспектність проблематики прав і свобод людини й громадянина в інформаційній сфері обумовила їх дослідження багатьма науковцями в рамках різних галузей знань. Зокрема, питання прав і свобод громадян України в галузі конституційного права України досліджували А. Колодій, А. Олійник, В. Погорілко та ін., проблемами визначення суб'єктів забезпечення реалізації права громадян на інформацію були присвячені

праці науковців, що займаються дослідженням інформаційного права (А. Агапов, І. Арістова, І. Бачило, В. Брижко, А. Марущак, В. Копилов, Т. Костецька та ін.). Питання забезпечення реалізації громадянами своїх прав у теорії адміністративного права досліджували В. Авер'янов, О. Андрійко, А. Васильєв, Ю. Шемшученко та ін. Отже, правова інформація не була предметом дослідження науковців. Тому набуває актуальності теоретично-правове осмислення поняття «правова інформація», взаємозв'язок інформації і права в реалізації права громадян України на інформацію.

Процес формування інформаційного суспільства визнано стратегічною метою в більшості провідних країн: США, Японії, Франції, Німеччини та ін. Україна долучилася також до цього процесу. У 2007 р. Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки». У цьому нормативно-правовому акті закріплено, що «одним з головних пріоритетів України є прагнення побудувати орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх і спрямоване на розвиток інформаційне суспільство, в якому кожен міг би створювати і накопичувати інформацію та знання, мати до них вільний доступ, користуватися і обмінюватися ними, щоб надати можливість кожній людині повною мірою реалізувати свій потенціал, сприяючи суспільному і особистому розвитку та підвищуючи якість життя» [1].

У зв'язку з цим перед Україною постало нове завдання щодо приведення системи інформаційного законодавства у відповідність до міжнародних стандартів, які б закріплювали основні права і свободи людини й громадянина в інформаційній сфері. У ст. 17 Конституції України, яка є основою формування інформаційного законодавства в Україні, уперше було задекларовано, що захист «...інформаційної безпеки є найважливішою функцією держави, справою всього Українського народу» [2].

Саме Основний закон України закріплює цілий комплекс прав і свобод людини й громадянина, що визначають її правовий статус у сфері інформаційних відносин. Проте при реалізації вищенаведених конституційних норм виникають значні труднощі. Тому на сучасному етапі розвитку інформаційного суспільства дедалі частіше висловлюються міркування з приводу необхідності проведення конституційної реформи шляхом прийняття нової редакції Конституції чи внесення істотних змін до змісту всіх розділів Конституції.

Критерієм класифікації прав і свобод людини й громадянина слугують сфери життєдіяльності індивіда, що виступають своєрідним простором,

у межах якого здійснюється їх охорона. За цим критерієм у Конституції України виділяють такі основні групи прав і свобод, як громадянські, політичні, економічні, соціальні й культурні [3, 4].

Інформаційні права і свободи людини й громадянина належать до так званих прав «першого покоління» – громадянських, політичних, які першочергово визначалися невід’ємною частиною людської гідності [5].

Зміст понять «інформаційні права» й «права на інформацію» не є тотожними, але співвідносяться між собою. Інформаційні права є значно ширшими щодо права на інформацію, а саме: права збирати, зберігати, одержувати, використовувати й поширювати інформацію, а право на інформацію охоплює і право на свободу думки й слова, і право на вільне вираження своїх поглядів і переконань тощо.

Конституція України містить ряд прав і свобод, які є інформаційними за формою, але економічними чи соціальними за своїм змістом. Серед таких, передусім, ті, що передбачені ст. 54 Конституції, які гарантують громадянам свободу «...літературної, художньої, наукової і технічної творчості, захист інтелектуальної власності, їхніх авторських прав, моральних і матеріальних інтересів, що виникають у зв’язку з різними видами інтелектуальної діяльності. Кожний громадянин має право на результати своєї інтелектуальної, творчої діяльності; ніхто не може використовувати або поширювати їх без його згоди, за винятками, встановленими законом...» [2].

Перед українським суспільством загалом і перед кожним її членом постала проблема, продиктована реальними умовами життя необхідність, – знати свої гарантовані державою права та обов’язки у зв’язку із закріпленням ч. 2 ст. 3 Конституції України положенням про те, що утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави. Це означає насамперед знання законів, вміння ними користуватися й орієнтуватися у велетенському масиві нормативно-правових актів, що становлять сьогодні систему українського законодавства. У свою чергу, законодавство як сукупність нормативно-правових актів, що встановлюють (змінюють, відмінюють) правові норми з метою регулювання суспільних відносин, і як великий інформаційний правовий ресурс є зовнішньою формою права.

Саме право – як система сутнісних ознак – дає можливість виявити його як юридичну категорію. До цього поняття включаються ознаки, які відображають його істотні властивості. До визначальних ознак права відносять загальнообов’язковість, визначеність змісту, державну забезпеченість (примусовість), рівномірність, системність, загальносоціальну

сутність і призначення права та його нормативність як систему юридично визнаних державою обов'язкових правил поведінки, що встановлюють права та обов'язки їх носіїв залежно від потреб і можливостей суспільства та індивідів, покликаних втілювати «справедливий» баланс різноманітних інтересів. У якій би формі не існувало б право, якими б ознаками не визначалося, будь-яка форма його буття повинна розглядатися як загальнолюдська цінність. В умовах інформатизації суспільного життя, коли інформація набуває великого пріоритетного значення, правову інформацію доцільно сприймати як одну з форм буття права і, відповідно, як складову правової діяльності [6]. Причому в сучасному суспільстві, яке має виражений інформаційний напрям розвитку, саме правова інформація становить соціальну цінність. Сьогодні феномен правової інформації залишається поза увагою науковців. Проте ефективність права як соціального регулятора визначається саме через інформаційний компонент тому, що в нормативному аспекті право є інформацією щодо обов'язкових правил поведінки, які встановлюють права та обов'язки їх носіїв.

Із філософського погляду інформація розглядається як віддзеркалення об'єктів матеріального світу. Поняття «інформація» має центральне значення в контексті інформаційних систем і технологій, що в загальному розумінні означає: пояснення, викладення, повідомлення і тлумачиться як сукупність відомостей про будь-що або будь-кого.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про інформацію», термін «інформація» визначається як «будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді» [7]. Як один з видів інформації за змістом цей Закон визначає правову інформацію як будь-які відомості про право, його систему, джерела, реалізацію, юридичні факти, правовідносини, правопорядок, правопорушення і боротьбу з ними та їх профілактику тощо. Джерелами правової інформації є Конституція України, інші законодавчі й підзаконні нормативно-правові акти, міжнародні договори та угоди, норми й принципи міжнародного права, а також ненормативні правові повідомлення засобів масової інформації, публічні виступи, інші джерела інформації з правових питань [7]. Тут вбачається певна нормативно-правова невизначеність. Це пояснюється тим, що в широкому розумінні правова інформація охоплює великий масив суспільно важливої інформації і є не тільки окремим видом інформації за змістом, а й відображає процеси організації суспільного життя у сферах, охоплених правовим регулюванням.

У межах широкого підходу умовно правову інформацію класифікують за такими ознаками:

1. За характером походження: інформація історично-теоретичного характеру, галузевого й прикладного (інформація, вироблена галузевими й прикладними правовими науками), інструментального характеру (інформація, отримана в процесі правотворчості й реалізації права).

2. За суб'єктами надання інформації: офіційна (інформація, надана уповноваженими державними органами, посадовими особами та органами місцевого самоврядування); неофіційна (будь-яка інша правова інформація, що надається суб'єктами, які не мають державно-владних повноважень).

3. За функціональною спрямованістю у механізмі правового регулювання: нормативно-правова □ інформація, яка міститься в правових актах і змістом якої є безпосередньо правові норми, тобто загальнообов'язкові правила поведінки; індивідуально-правова інформація, яка міститься в індивідуально-правових (правозастосовних) актах, спрямована на реалізацію правових норм і змістом якої є права та обов'язки конкретних суб'єктів у конкретних юридичних ситуаціях; нормативно-технічна інформація, яка відображає нормативні вимоги, стандарти в певних галузях діяльності, закріплені відповідними правовими актами; допоміжна та будь-яка інша інформація пояснювального, рекомендаційного, процесуального та іншого характеру, необхідна для вирішення правових завдань, зокрема: пояснювальна, яка міститься в дефініціях і тлумаченнях; криміналістична, яка використовується під час доведення факту злочину та ідентифікації особи чи групи осіб, що скоїли злочин; судово-експертна, яку отримують під час судових експертиз із метою доведення (або спростування) фактичних обставин справи; оперативно-розшукова, яка відображає процес і результати проведення оперативно-розшукових заходів; статистично-інформувальна інформація з різних галузей діяльності, необхідна для забезпечення процесів реалізації державно-владних повноважень (наприклад, статистика та розрахунки для прийняття державного бюджету, інформація про стан довкілля, рівень життя населення, стан законності та правопорядку тощо).

4. За рівнем правових джерел – інформація, яка міститься в міжнародних актах та актах національного законодавства (законах, підзаконних актах або інших видах правових документів, які відповідають типу правової системи).

5. За формою зовнішнього закріплення – документована та недокументована інформація.

6. За способом подання – інформація в письмовому та електронному вигляді, а також в усній або конклюдентній формі.

7. За режимом доступу – відкрита, публічна, конфіденційна, секретна інформація тощо.

8. За суб'єктами отримання або надання інформації – інформація отримана (надана) органами державної влади (законодавчими, виконавчими, судовими, контрольно-наглядовими), суспільними організаціями, іншими суб'єктами.

9. За формами активності – інформація, що створюється суб'єктами, отримується на добровільній основі (самостійне надання інформації іншими суб'єктами), отримується за вимогою (обов'язкове надання інформації іншими суб'єктами).

Ця класифікація не є вичерпною, але охоплює загальні риси правової інформації, щоб відокремити її серед інших аспектів, які становлять широкий підхід.

У вузькому розумінні поняття «правова інформація» має відображати основне призначення права як універсального регулятора суспільних відносин, а саме: правова інформація – це соціально важлива інформація, яка відображає нормативні (загальнообов'язкові) або індивідуальні вимоги поведінки (діяльності) суб'єктів, що відповідають інтересам суспільства та забезпечуються й охороняються державою. Можна виділити ще одну властивість, яка принципово відрізняє правову інформацію від іншої – гарантованість та обов'язковість її надання державою та усвідомлення відповідними суб'єктами, що закріплено ст. 57 та 68 Конституції України. Отже, правова інформація у вузькому розумінні є основним засобом правового регулятивного впливу, що висуває до неї низку специфічних вимог. Наприклад, вимоги до мови закону (офіційність стилю подання інформації, гармонійне поєднання ясності та простоти з точністю та повнотою, лаконічність, формалізованість, експресивна нейтральність, єдність використання термінології), тобто сприйняття правової інформації суб'єктом, якому вона адресована. А також вимоги як до життєво важливої суспільної інформації: об'єктивність, своєчасність, доступність, безкоштовність, публічність.

У сфері правового регулювання інформаційний розвиток призводить до ускладнення форм взаємодії суб'єктів та виникнення нових сфер суспільних відносин, які має охоплювати правовий вплив, що зумовлює динамічні зміни в правовій сфері і, відповідно, зростання обсягів та інтенсивності потоків правової інформації. Своєчасне отримання якісної правової інформації та адекватне її сприйняття є визначальною умовою ефективності правового регулювання, а відтак і високого рівня інформаційно-правової безпеки.

Сьогодні українське законодавство це інформаційний ресурс, що представляє сукупність лише окремих джерел правової інформації, які містять значну кількість колізійних положень і прогалін і не відповідають принципу юридичної визначеності.

Держава намагається привести законодавство України у відповідність до європейських стандартів, дотримуватись верховенства права та захисту прав і свобод людини та основних свобод усіх осіб, що перебувають під її юрисдикцією. З метою забезпечення реалізації положень ст. 34 Конституції України стосовно свободи інформації, ст. 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., ст. 19 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, а також для забезпечення ефективної реалізації права кожного на свободу вираження поглядів та доступ до інформації, права на вільне збирання, зберігання, використання та поширення інформації та на виконання резолюції Парламентської асамблеї Ради Європи від 05.10.2005 р. № 1466 «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною», 13 січня 2011 р. Верховною Радою України було прийнято Закони України «Про доступ до публічної інформації» та «Про внесення змін до Закону України “Про інформацію”».

Але, як існували суперечності між положеннями ст. 9 Закону України «Про інформацію» в редакції від 06.01.2011 та ст. 34 Основного закону, щодо обсягу права на інформацію так і залишилися після прийняття Верховною Радою України 13 січня 2011 р. Закону України «Про внесення змін до Закону України “Про інформацію”» [8]. Закон України «Про інформацію» в редакції від 06.01.2011 р. передбачав можливість вільного одержання, використання, поширення й зберігання відомостей всім громадянам України, юридичним особам і державним органам, а Закон України «Про внесення змін до Закону України “Про інформацію”», прийнятий Верховною Радою України 13 січня 2011 р., ст. 5 надав можливість кожному із суб'єктів інформаційних відносин (фізичним та юридичним особам, об'єднанням громадян, суб'єктам владних повноважень) вільного одержання, використання, поширення, зберігання, а також надав можливість щодо захисту інформації. Водночас Конституція України гарантує право кожному вільно збирати інформацію, проте не закріплює право на її одержання. Зокрема, поняття «збирати», тлумачиться як пошук, а пошук – знайти, виявити, визначити місцезнаходження [9, т. 4, с. 331]. Поняття «одержання» – це отримання в установленій формі пошукової інформації від суб'єкта, який володіє нею на законних підставах [10, с. 88]. Як видно з тлумачення цих понять, існує очевидна різниця між правом на одержання інформації та правом на збирання

інформації, адже ці терміни мають зовсім різні значення. Неточність у формулюванні та термінах, визначених у Конституції України та Законі України «Про інформацію» було б доцільно узгодити між собою. Так, ч. 2 ст. 34 Конституції України доповнити правом вільно одержувати інформацію, що виключить будь-які суперечності зі ст. 19 Загальної декларації прав людини [11] та ст. 19 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права [12], які гарантують право збирати й одержувати інформацію.

Останньою редакцією Законом України «Про інформацію» змінено визначення терміну «інформація», а саме: інформацією є лише відомості, які «можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді» [9]. Таке визначення вкрай ускладнює його правозастосування в цивільно-правових відносинах, де інформація є нематеріальним благом (гл. 15 Цивільного кодексу України [13]) і не зводиться до матеріального (фізичного) об'єкта, на якому вона зафіксована. Наприклад, реалізація права на захист честі та гідності фізичної особи, а також ділової репутації фізичної або юридичної особи.

Нововведенням останньої редакції Закону України «Про інформацію» є визначення предмета суспільного інтересу, тобто інформації, яка є суспільно необхідною (ст. 29 Закону). До неї віднесено, зокрема, «інформацію, яка забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов'язків; інформацію, яка свідчить про можливість порушення прав людини; інформацію про інші негативні наслідки діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб тощо». Це положення потребує додаткового законодавчого регулювання шляхом визначення складових цього поняття, які наведені як оціночні. При цьому відповідно до ч. 3 ст. 30 Закону суб'єкти інформаційних відносин (фізичні та юридичні особи, об'єднання громадян та суб'єкти владних повноважень) звільнятимуться від відповідальності за розголошення інформації з обмеженим доступом, якщо суд встановить, що ця інформація є суспільно необхідною. Інакше кажучи, інститут звільнення від відповідальності прямо пов'язується з наявністю суспільного інтересу, предмет якого фактично не визначений цим Законом. Це не відповідає вимогам Конституції України про обов'язок посадових осіб діяти лише «... на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» (ч. 2 ст. 19).

Згідно з ч. 1 ст. 3 Конституції України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають



зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Чим більше значення проголошені ідеї мають для суспільства, тим важче вони, як бачимо, практично втілюються, і тим довшим є їх шлях до конкретної особистості.

Для простих громадян право на інформацію та доступ до неї є важливим чинником реалізації особистих майнових і немайнових прав, участі в громадському житті, в керуванні державними справами тощо. Для державних службовців розуміння особливостей права на доступ до інформації – це можливість реалізувати передбачені законом владні повноваження та запорука ефективної реалізації громадянами їх права «знати».

Але нерідко дана сфера суспільних відносин характеризується проблемними випадками та конфліктністю інтересів відповідних учасників. Зокрема, громадяни не знають механізмів доступу до інформації, меж реалізації власних прав на ту чи іншу інформацію. Це спричиняє негативні наслідки для них як мінімум у вигляді витраченого часу на безрезультатні інформаційні пошуки, і, як максимум, у вигляді юридичної відповідальності.

Вищезазвані проблеми виникають тому, що інформаційне законодавство тісно переплітається з іншими галузями законодавства: конституційним, адміністративним, цивільним, трудовим, кримінальним, а також з міжгалузевими інституціями законодавства та юридичної науки: господарського, підприємницького та комерційного права, права інтелектуальної власності тощо. Крім того, ухвалюється багато нових нормативних актів, які суттєво змінюють характер та основні принципи правового регулювання інформаційних правовідносин. Тобто необхідно вдосконалити українське інформаційне законодавство та привести його до загальної кодифікації.

Також велике значення має вплив сучасних інформаційно-телекомунікаційних технологій на правову культуру та правосвідомість. Цей вплив виражається у тому, що інформаційно-телекомунікаційні технології стають основним засобом і джерелом надання інформації про право, правову діяльність; дають змогу формувати правові орієнтири й установки; зумовлюють ефективність практичної діяльності в правовій сфері. Із метою підвищення рівня правосвідомості та формування соціально-активної правомірної поведінки необхідна виважена державна політика під час створення та використання інформаційно-правових ресурсів, наповнення їх дійсно актуальною, якісною правовою інформацією. Сучасні електронні інформаційно-правові системи надають

тексти нормативно-правових актів, роз'яснення державних органів спеціалістів у тій чи іншій галузі, а також іншу корисну інформацію у вигляді, придатному до автоматизованого оброблення. Але ці системи не мають систематизації правової інформації, і тому громадянам важко знайти необхідну інформацію з того чи іншого правового питання.

Таким чином, в умовах сьогодення уявлення про правову інформацію повинно ґрунтуватися на багатоаспектності цього явища. З одного боку, правова інформація перебуває під безпосереднім впливом процесів інформаційного розвитку суспільства, а з іншого – визначає правові механізми й засоби становлення інформаційного суспільства, що робить її предметом актуальних наукових досліджень.

Отже, на сучасному етапі формування інформаційного суспільства держава для забезпечення реалізації прав громадян на якісну правову інформацію та швидкий доступ до неї повинна сформувати чітку й зрозумілу систему суб'єктів забезпечення реалізації права громадян на інформацію, привести законодавство України про інформацію у відповідність до європейських стандартів з метою однозначного застосування судами та іншими органами державної влади України зафіксованих у ньому положень.

### Список використаних джерел

1. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки : Закон України від 9 січ. 2007 р. № 537-V// Відом. Верховної Ради України. – 2007. – № 12. – Ст. 102.
2. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254 к/96-вр](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%20к/96-вр). – Назва з екрана.
3. Скрипнюк О. В. Курс сучасного конституційного права України : акад. вид. / О. В. Скрипнюк. – Х. : Право, 2009. – 466 с.
4. Державотворення і правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи / Ю. С. Шемшученко, О. В. Скрипнюк, І. О. Кресіна [та ін.]. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 632 с.
5. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В. Я. Тацій (голова редкол.), О. В. Петришин (відп. секр.), Ю. Г. Барабаш [та ін.]; Нац. акад. прав. наук України. – 2-ге вид., переробл. і доповн. – Х. : Право, 2011. – 1128 с.
6. Беляков К. І. Правова інформація як складова правової реальності / К. І. Беляков // Часопис Київ. ун-ту права. – 2005. – № 1. – С. 22–27.

7. Про інформацію: Закон України від 2 жовт. 1992 р. № 2657-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>. – Назва з екрана.

8. Закон України «Про інформацію»: документ 2657-12, чинний, попередня редакція – Редакція від 06.01.2011, підстава 2724-17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2657-12/ed20110106>. – Назва з екрана.

9. Толковый словарь русского языка : в 4 т. / под ред. Д. Н. Ушакова. – М. : ТЕРРА 2001. – Т. 1. – 1300 с.; Т. 4. – 752 с.

10. Бачило И. Л. Информационное право: основы практической информатики : учеб. пособие / И. Л. Бачило. – М. : Изд. г-на Тихомирова М. Ю., 2001. – 352 с.

11. Загальна декларація прав людини від 10 груд. 1948 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon.rada.gov.ua/cgiin/laws/main.cgi?nreg=995\\_05](http://zakon.rada.gov.ua/cgiin/laws/main.cgi?nreg=995_05). – Назва з екрана.

12. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 груд. 1966 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-in/laws/main.cgi?nreg=995\\_043](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-in/laws/main.cgi?nreg=995_043). – Назва з екрана.

13. Цивільний кодекс України від 16 січ. 2003 р. № 435-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/435-15>. – Назва з екрана.