

УДК 342.951

**ТКАЧЕНКО В.В.**, старший викладач кафедри адміністративного та інформаційного права Сумського національного аграрного університету.

## **ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗБУДОВИ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ: СУТНІСТЬ ПРИНЦИПІВ ІНФОРМАЦІЙНОГО ПРАВА ТА ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА, НАПРЯМИ ЇХ РОЗВИТКУ**

***Анотація.** Досліджено вплив національних принципів інформаційного права та міжнародних правових стандартів на створення та розвиток норм-принципів, які постають орієнтирами для формування інформаційного законодавства України в умовах інформаційного суспільства.*

***Ключові слова:** принципи інформаційного права, норми-принципи інформаційного законодавства, міжнародні правові стандарти, інформаційне суспільство, глобалізація.*

***Аннотація.** Исследовано влияние национальных принципов информационного права и международных правовых стандартов на создание и развитие норм-принципов, которые являются ориентиром для формирования информационного законодательства Украины в условиях информационного общества.*

***Ключевые слова:** принципы информационного права, нормы-принципы информационного законодательства, международные правовые стандарты, информационное общество, глобализация.*

***Summary.** The influence of the national principles of information law and international legal standards for the creation and development of the rules-principles, which are the benchmark for the formation of Ukrainian information legislation in the information society, have been investigated.*

***Keywords:** legislation, international legal standards, the information society, globalization.*

**Постановка проблеми.** Закон України “Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 роки” [1] визначає засади формування та реалізації національної політики розвитку інформаційного суспільства в Україні, особливе значення серед яких має законодавче забезпечення розвитку інформаційного суспільства. Законом [1] закріплено необхідність створення цілісної системи законодавства, що має бути гармонізована з нормами міжнародного права з питань розвитку інформаційного суспільства, зокрема, здійснення кодифікації інформаційного законодавства. Положення Закону [1] акцентують увагу на важливості, при створенні інформаційного законодавства, керування загальними принципами Конституції України [2], базування на принципах інформаційного права та здійснення гармонізації інформаційного законодавства й всієї системи вітчизняного законодавства. Усвідомлюючи об’єктивну потребу у реалізації зазначених принципів, законодавець проголосив необхідність підготовки та прийняття Інформаційного кодексу України. Виходячи із зазначеного, виявляється очевидною актуальність теми статі.

**Аналіз останніх досліджень.** Звертаючись до доктрини інформаційного права, слід зазначити, що до теперішнього часу серед науковців відсутня єдина думка щодо переліку та тлумачення принципів інформаційного права, які мають поставати вихідними засадами інформаційного права та інформаційного законодавства України в умовах інтеграції нашої країни в глобальне інформаційне суспільство. Проведені дослідження показали, що питанням удосконалення інформаційного законодавства, у

тому числі принципів інформаційного права та практики його застосування, присвячені роботи таких вчених, як І.В. Арістова, О.А. Баранов, Ю.М. Батурін, І.Л. Бачило, К.І. Беляков, В.М. Брижко, В.Д. Гавловський, О.О. Городов, Р.А. Калюжний, В.А. Копилов, Б.А. Кормич, О.В. Кохановська, А.І. Марущак, О.Г. Марценюк, А.М. Новицький, І.В. Панова, В.Г. Пилипчук, В.С. Цимбалюк та ін. Ґрунтуючись на працях зазначених науковців, а також використовуючи дослідження фахівців в галузі теорії держави і права (В.К. Бабаєва, Л.А. Луць, О.Ф. Скакун та ін.), у роботі здійснено спробу передусім дослідити найголовніші правові начала, на яких ґрунтується інформаційне право та національне інформаційне законодавство.

**Метою роботи** є обґрунтування важливості системної форми організації принципів інформаційного права, впливу цієї системи та міжнародних правових стандартів на формування норм-принципів інформаційного законодавства України, які постають основними орієнтирами ефективного законодавчого забезпечення розбудови інформаційного суспільства України в умовах глобалізації.

**Виклад основного матеріалу.** На нашу думку, спеціальної уваги потребує питання щодо з'ясування співвідношення понять “правові принципи інформаційного права” та “норми-принципи інформаційного законодавства”. Усвідомлюючи те, що дуже важливе значення мають принципи права для розвитку самого права – це “ціннісний стрижень правової матерії, своєрідне вище право” [3, с. 254], водночас, варто визнати, що не всі вони набувають нормативного забезпечення, тобто, закріплення свого змісту у конкретній нормі права. Розкриваючи це питання, вважаємо за доцільне навести думку В.К. Бабаєва щодо класифікації норм права за тими функціями, які вони виконують у механізмі правового регулювання: вихідні правові норми (норми-начала, норми-принципи; визначально-установчі норми; норми-дефініції); норми-правила поведінки; загальні норми; спеціальні норми [4, с. 290]. Враховуючи те, що норми-начала зосереджені в Основному законі держави, слід підкреслити, що вони отримують розвиток і логічне відображення в інших вихідних правових нормах і, передусім, у нормах-принципах. При цьому слід зазначити, що, водночас, норми-принципи – це законодавчі приписи, які виражають та закріплюють принципи права. Тобто, підтримуючи точку зору В.К. Бабаєва, варто зауважити, що регулююча роль принципів права нерозривно пов'язана з їх законодавчим закріпленням, що перетворює їх у норми-принципи [4, с. 290].

Висловлюючись з цього приводу, але в межах інформаційного права, Б.А. Кормич відзначає, що, у залежності від регулятивних функцій, які виконують в інформаційному праві імперативні норми, слід говорити про: 1) норми-принципи; 2) норми-декларації; 3) норми-заборони; 4) норми-приписи [5, с. 43]. Підкреслюючи значення норм-принципів в інформаційному праві, автор відзначає, що “однією із особливостей сучасного інформаційного права є відносно широке, порівняно з іншими галузями, використання саме норм-принципів та норм-декларацій” [5, с. 43]. Дійсно, аналіз положень Закону України “Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 роки” [1] дозволяє переконатися, що Закон практично повністю складається із норм-принципів та норм-декларацій, що свідчить про підтвердження значної ролі правових принципів, норм-принципів у процесі законодавчого забезпечення розбудови інформаційного суспільства в Україні, у тому числі систематизації інформаційного законодавства, та, водночас, посилює актуальність нашого дослідження. Якщо згадати про позицію В.К. Бабаєва, то відстоювання її дозволяє нам точніше уявити місце норм-принципів інформаційного законодавства серед вихідних норм права у механізмі правового регулювання інформаційних відносин.

Водночас, для реалізації ролі норм-принципів інформаційного законодавства, передусім, важливо визначити самі принципи інформаційного права. На нашу думку, конструктивно застосовуючи системний підхід задля дослідження принципів інформаційного права, можна переконатися у доцільності системної організації цих принципів: це цілісне утворення галузевих (міжгалузевих) та інституційних правових принципів, що тісно пов’язані між собою. Безперечно, що зазначена система принципів інформаційного права ґрунтується, у свою чергу, на загальноправових принципах права, які, наприклад, наведені у роботі [3, с. 255-256].

Аналіз доктринального розуміння галузевих принципів інформаційного права [6, с. 103-105; 7, с. 24-26; 8] дозволяє погодитися з позицією О.О. Городова, який підкреслює, що “у запропонованих системах принципів інформаційного права допущено змішування загальноправових (універсальних) принципів, які пронизують усю систему права, наприклад, принцип законності, міжгалузевих принципів, які притаманні декільком галузям, наприклад, принцип пріоритетності прав особи чи інтересів держави і специфічних (галузевих) принципів власне інформаційного права” [9, с. 35]. Вважаємо за необхідне зазначити, що як система інформаційного права, так і інформаційне законодавство України вимагають чіткого визначення та розмежування принципів інформаційного права на загальноправові, галузеві (міжгалузеві) та інституційні.

Дослідження показали, що на сьогодні у науковому середовищі значний крок у цьому напрямку безпосередньо здійснив О.О. Городов, погляди якого також змінювалися з часом [10, с. 23, 24]. Так, до галузевих принципів, які проявляються лише в інформаційному праві, автор відносить наступні: 1) свободи пошуку, отримання, передачі, виробництва і розповсюдження інформації будь-яким законним способом; 2) встановлення обмежень доступу до інформації тільки федеральними законами; 3) відкритості інформації про діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування й вільного доступу до такої інформації, крім випадків, встановлених федеральними законами; 4) рівноправності мов народів Російської Федерації (далі – РФ) при створенні інформаційних систем та їх експлуатації; 5) забезпечення безпеки РФ при створенні інформаційних систем, їх експлуатації та захисту інформації, що міститься в них; 6) достовірності інформації та своєчасності її надання; 7) недоторканності приватного життя, неприпустимості збирання, зберігання, використання і поширення інформації про приватне життя особи без її згоди [10, с. 23-24]. Зауважимо, що це може бути корисно і для України, як орієнтир для формування системи принципів національного інформаційного права.

Що стосується інституційних принципів інформаційного права, то у роботі акцентується увага на тому, що йдеться про такі принципи, які постають ціннісними орієнтирами, та, у разі їх законодавчого закріплення, нормами-принципами для окремих інститутів інформаційного права (інформаційного законодавства). Усвідомлюючи необхідність дослідження інституційних принципів різноманітних інститутів інформаційного права, а також враховуючи обмежений обсяг статті, вважаємо за можливе визначити такі принципи для одного із інститутів інформаційного права – права масової інформації. Проведений аналіз дозволив дійти висновку щодо існування, принаймні, чотирьох правових принципів зазначеного інституту: принцип свободи масової інформації, принцип балансу інтересів, принцип пріоритетності договору, принцип ідеологічної багатоманітності. З’ясовано сутність наведених принципів та здійснено відповідні пропозиції задля забезпечення реалізації принципів інституту інформаційного права – права масової інформації – в інформаційному законодавстві України.

Водночас, отримані висновки сприяли кращому розумінню необхідності розвитку принципів інституту інформаційного права – права масової інформації, що зумовило, серед іншого, проведення наукового пошуку в напрямку дослідження існуючих міжнародних правових стандартів (а саме, міжнародних правових принципів) у сфері масової інформації та доступу до інформації. Для досягнення цієї мети вважалося за необхідне здійснити ґрунтовний аналіз різноманітних наукових публікацій та міжнародних нормативно-правових актів.

На нашу думку, слід передусім акцентувати увагу на результатах діяльності міжнародної організації “Артикль 19 – Всесвітня компанія за свободу слова”, якою було опубліковано серію міжнародних стандартів у період з 1996 року по 2002 рік, серед яких: 1) Йоганнесбурзькі принципи: національна безпека, свобода вираження поглядів та доступ до інформації (1996 р.); 2) Право громадян на доступ до інформації: принципи законодавства про свободу інформації (1999 р.); 3) Дифамація: спроба визначення. Принципи свободи вираження поглядів та захисту репутації (2000 р.); 4) Доступ до ефіру: принципи свободи слова та регулювання мовлення (2002 р.). Зазначені міжнародні стандарти – це результат тривалого процесу вивчення, аналізу і консультацій, що відбувалися під егідою “Артикль 19”. Вони базуються на міжнародному і регіональному праві, державній практиці і загальних принципах права, визнаних спільнотою націй [11]. До речі, окремі рекомендації зазначених стандартів вже імплементовано у чинне законодавство України, Наприклад, у Законі України “Про інформацію” закріплена дефініція поняття “оціночне судження”, що запозичене із серії стандартів “Дифамація: спроба визначення: принципи свободи вираження поглядів і захисту репутації”.

Вважаємо за доцільне підкреслити, що міжнародна організація “Артикль 19” постійно здійснює моніторинг ситуації щодо появи нових міжнародних стандартів, наприклад, у 2008 році було видано цією організацією збірник міжнародних стандартів забезпечення свободи вираження поглядів, який містить наступні групи стандартів: 1) принципи законодавства про свободу інформації; 2) модельний закон про свободу інформації; 3) принципи свободи вираження поглядів і захисту репутації; 4) принципи свободи вираження та регулювання мовлення; 5) правила висвітлення виборчих кампаній електронними засобами масової інформації у країнах перехідної демократії; 6) Йоганнесбурзькі принципи національної безпеки, свободи вираження та доступу до інформації [11].

Враховуючи те, що усі зазначені вище міжнародні правові принципи потребують свого ґрунтового дослідження, а також розуміючи складність вирішення цього завдання у повному обсязі, у роботі вважалося за можливе, у першу чергу, проаналізувати групу міжнародних норм-принципів, пов’язаних із свободою масової інформації, серед яких наступні: 1) принцип максимального оприлюднення інформації; 2) принцип обов’язковості оприлюднення; 3) принцип стимулювання відкритого уряду; 4) принцип обмеження сфери винятків; 5) принцип процедури сприяння доступу до інформації; 6) принцип вартості; 7) принцип відкритих засідань; 8) принцип переваги оприлюднення; 9) принцип захисту інформаторів [140]. Вважаємо за корисне проаналізувати зміст окремих із зазначених норм-принципів, а також з’ясувати стан врахування їх у національному інформаційному законодавстві.

Принцип максимального оприлюднення встановлює презумпцію, яка визначає, що вся інформація, яку зберігають державні органи влади, підлягає оприлюдненню. Водночас зазначається, що цю презумпцію може бути подолано тільки в обмеженій кількості випадків. Тобто, цей принцип містить основне логічне обґрунтування, яке

лежить в основі самої концепції свободи інформації [11]. Аналізуючи сучасний стан законодавчого забезпечення реалізації вказаного принципу, перш за все, необхідно навести положення Закону України “Про доступ до публічної інформації” [12]. Наприклад, ст. 1 Закону визначає поняття публічної інформації. Важливим постає визначення способу правового регулювання публічної інформації, що наводиться у частині другій цієї статті: “Публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом” [12].

Не менш важливим постає визначення принципів забезпечення доступу до публічної інформації, що наводяться у ст. 4 даного Закону: 1) прозорості та відкритості діяльності суб’єктів владних повноважень; 2) вільного отримання та поширення інформації, крім обмежень, встановлених законом; 3) рівноправності, незалежно від ознак раси, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак [12]. Тобто, положення даного Закону закріплюють основну ідею принципу максимального оприлюднення інформації – вся інформація, яку зберігають державні органи влади, підлягає оприлюдненню.

Для порівняння вимог принципу максимального оприлюднення інформації та положень зазначеного Закону необхідно проаналізувати положення Розділу II даного Закону. На нашу думку, питання обмеження оприлюднення інформації набуло належного законодавчого обґрунтування, про що свідчать норми статей даного Закону (ст. 5 – 11). Крім того, у Законі чітко зазначені основні випадки обмеження щодо доступу до інформації. Продовжуючи розкривати сутність принципу максимального оприлюднення вважаємо за необхідне підкреслити, що для досягнення мети належного оприлюднення інформації, тлумачення принципу містить корисну пропозицію – визначення “публічних органів” повинно виходити з типу послуги, яка надається, а не з формального статусу. Зрозуміло, що такий підхід потребує більш ґрунтовного дослідження, пов’язаного з іншим науковим завданням – усвідомлення сутності, ролі, формування публічних органів.

Вважаємо, що існують об’єктивні підстави для наукового обговорення щодо нормативного закріплення принципу максимального оприлюднення інформації на рівні Конституції України, оскільки це дозволить чітко визначити, що доступ до публічної інформації є основним правом людини та громадянина, що гарантується Основним Законом України, а також сприятиме розбудові публічно-сервісної держави в Україні. Крім того, правове забезпечення інформаційних відносин у сфері масової інформації повинно обов’язково враховувати вимоги принципу максимального оприлюднення.

На нашу думку, потребують відповідного нормативного закріплення положення наступного принципу – стимулювання відкритості уряду [11], згідно з яким публічні органи повинні активно сприяти відкритості уряду. На підтвердження цієї позиції слід зазначити, що інформування громадян про їхні права і сприяння культурі відкритості уряду є важливим при реалізації законодавства про свободу інформації. До речі, досвід різних країн показує, що державна служба, яка ігнорує законодавчі приписи, може підривати навіть найбільш прогресивне законодавство, тому відкритість урядової діяльності є основним компонентом режиму свободи інформації. Крім того, правовому забезпеченню підлягають питання підвищення рівня громадської освіти та поширення відомостей стосовно права на доступ до інформації; необхідним також постає визначення сфери відкритої інформації і способів, якими це право може бути реалізоване [11].

Вважаємо за необхідне зазначити, що позитивним кроком щодо імплементації даного принципу у національне інформаційне законодавство постає Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.12.10 р. № 2250-р “Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні” [13]. У Концепції підкреслюється, що електронне урядування є одним із інструментів розвитку інформаційного суспільства, який, серед іншого, сприяє формуванню необхідних умов для відкритого і прозорого державного управління. Разом з тим, електронне урядування – це форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян [13].

У роботі також було досліджено й інші сім міжнародних норм-принципів, пов’язаних із свободою масової інформації. На жаль, обсяг статті не дозволяє викласти тлумачення зазначених семи принципів, а також наші коментарі з цього приводу. Водночас, вважаємо за можливе акцентувати увагу на окремих висновках, що було отримано у процесі дослідження. По-перше, окремі аспекти принципу обов’язковості оприлюднення інформації знайшли своє втілення. Наприклад, ст. 13 Закону України “Про доступ до публічної інформації” встановлює певні обов’язки розпорядників публічної інформації [12]. Водночас, рівень правозастосування цієї норми залишає бажати кращого. По-друге, аналіз тлумачення принципу обмеженої сфери винятків дозволив усвідомити: необхідність чіткого визначення легітимних цілей, що виправдовують винятки, та їх законодавчого закріплення; необхідність порівняння шкоди легітимній цілі та ступеня суспільного інтересу щодо оприлюднення відповідних відомостей, наприклад, приватної за походженням інформації, яка водночас розкриває дані щодо високого рівня корупції в уряді. По-третє, аналіз впровадження принципу захисту інформаторів у законодавство деяких країн дозволяє переконатися, що цей захист постає стандартною умовою, що передбачається при встановленні обов’язку передачі інформації певним особам чи наглядовим органам.

### ***Висновки.***

У роботі було проаналізовано основні міжнародно визнані принципи законодавства про свободу слова та інформації, які викладені у документах, підготовлених під егідою міжнародної організації “Артикль 19. Всесвітня компанія за свободу слова” [11]. Проведений аналіз принципів доводить їх високий правовий рівень – саме на рівні міжнародних правових стандартів закріплені положення, які враховують необхідність досягнення балансу інтересів, перш за все, балансу між правом на свободу інформацію та правом на конфіденційність інформації. Водночас, дослідження показали, що міжнародно визнані принципи законодавства про свободу слова та інформації, насправді, формують систему відповідних принципів, оскільки усі складові системи тісно взаємодіють між собою, створюючи таким чином інтегративний ефект впливу на належне правове регулювання інформаційних відносин в умовах розвитку інформаційного суспільства.

На нашу думку, зазначені принципи можуть стати основою розвитку інституту національного інформаційного права – права масової інформації і можуть бути включені до проекту Інформаційного кодексу України. Водночас, такому кроку має передувати ґрунтовний аналіз доцільності нормативного закріплення цих принципів в інформаційному законодавстві України, що можна реалізувати, наприклад, шляхом включення відповідних положень до Щорічного плану адаптації національного законодавства до законодавства Європейського Союзу, а також проведення відповідних

наукових досліджень. До речі, такий висновок не лише повністю узгоджується з положеннями Закону України “Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 роки” [1], але й розвиває окремі напрями законодавчого забезпечення розвитку інформаційного суспільства.

*Подальшого дослідження* потребують правові способи та засоби імплементації міжнародних правових принципів в інформаційне законодавство України, враховуючи об’єктивну потребу в адаптації національного законодавства до міжнародних правових стандартів в умовах розвитку глобального інформаційного суспільства.

### Використана література

1. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 роки : Закон України від 09.01.07 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 12. – Ст. 102.
2. Конституція України : Закон України від 28.06.96 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Скакун О.Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс) : підручник / О.Ф. Скакун. – [2-е вид., перероб і доп.]. – Харків : Еспада, 2009. – 752с.
4. Бабаев В.К. Общая теория права : курс лекций / В.К. Бабаев. – Режим доступа : [//www.goo.gl/ewjgR](http://www.goo.gl/ewjgR)
5. Кормич Б.А. Информационное право : підручник / Б.А. Кормич. – Харків : БУРУН і К, 2011. – 334 с.
6. Копылов В.А. Информационное право : учебник / В.А.Копылов. – [2-е изд., перераб. и доп.]. – М. : Юристъ, 2003. – 512 с.
7. Рассолов М.М. Информационное право : учебное пособие / М.М. Рассолов. – М., 1999. – 400 с.
8. Чубукова С.Г. О принципах информационного права / С.Г. Чубукова. – Режим доступа : [//www.elibrary.ru/item.asp?id=9163341](http://www.elibrary.ru/item.asp?id=9163341)
9. Городов О.А. Основы информационного права России : учебное пособие / О.А. Городов. – СПб., 2003. – 305 с.
10. Городов О.А. Информационное право : учебник / О.А. Городов. – М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. – 248 с.
11. Сборник стандартов по свободе убеждений. Аrtикль 19. Всемирная кампания за свободу слова. – Режим доступа : [//www.goo.gl/LUFn7](http://www.goo.gl/LUFn7)
12. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.11 р. – Режим доступу : [//www.goo.gl/wtR5H](http://www.goo.gl/wtR5H)
13. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.12.10 р. – Режим доступу : [//www.goo.gl/4WwDn](http://www.goo.gl/4WwDn)

**Рецензент:** д.ю.н., професор Арістова І.В.

~~~~~ \* \* \* ~~~~~