

УДК 342.951

## ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗБУДОВИ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ

Закон України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 рр.» [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 під час створення інформаційного законодавства керування загальними принципами Конституції України [2], базування на принципах інформаційного права та здійснення гармонізації інформаційного законодавства і всієї системи вітчизняного законодавства. Усвідомлюючи об'єктивну потребу в реалізації зазначених принципів, законодавець проголосив необхідність підготовки та прийняття Інформаційного кодексу України. Виходячи із зазначеного, виявляється очевидною актуальність теми статті.

Звертаючись до доктрини інформаційного права, слід зазначити, що до сьогодні серед науковців немає єдності щодо переліку та тлумачення принципів інформаційного права, які мають поставати вихідними засадами інформаційного права та інформаційного законодавства України в умовах інтеграції нашої країни у глобальне інформаційне суспільство. Проведені дослідження показали, що питанням удосконалення інформаційного законодавства, зокрема принципів інформаційного права та практики його застосування, присвячені роботи таких учених, 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. Калужний, 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. Грунтуючись на працях зазначених науковців, а також використовуючи дослідження фахівців у 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 ін-

формаційного законодавства України, які постають основними орієнтирами ефективного законодавчого забезпечення розбудови інформаційного суспільства України в умовах глобалізації.

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 в 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 регулятивна роль принципів права нерозривно пов'язана з їх законодавчим закріпленням, що перетворює їх у норми-принципи [4, с. 290].

Висловлюючись із цього приводу, але в межах інформаційного права, Б.А. Кормич відзначає, що залежно 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 у інформаційному праві, автор відзначає, що «однією з 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 рр.» [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, зокрема 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. Конструктивно застосовуючи системний підхід задля дослідження принципів інформаційного права, можна переконалися у доцільності системної організації таких принципів: це цілісне утворення галузевих (міжгалузевих) та інституційних правових принципів, що тісно пов'язані між собою. Безперечно, зазначена система принципів інформаційного права ґрунтується також 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]. Слід зазначити, що система інформаційного права, як і інформаційне законодавство України, вимагає 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 із часом [10, с. 23–24]. Так, до галузевих принципів, які проявляються лише в інформаційному праві, автор відносить такі: 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 і вільного доступу до такої інформації, крім випадків, встановлених федеральними законами; 4) рівноправності мов народів Російської Федерації (далі – РФ) за створення інформаційних систем та їх експлуатації; 5) забезпечення безпеки РФ за створення інформаційних систем, їх експлуатації та захисту інформації, що містяться 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 корисним 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 з 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 наявних міжнародних правових стандартів (зокрема, міжнародних правових принципів) у сфері масової інформації та доступу до інформації. Для досягнення зазначеної мети вважається необхідним здійснити ґрунтовний аналіз різноманітних наукових публікацій та міжнародних нормативно-правових актів.

Передусім слід акцентувати увагу на результатах діяльності міжнародної організації «Артикль 19 – Всесвітня компанія за свободу слова», якою було опубліковано серію міжнародних стандартів у період із 1996 р. по 2002 р., 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) Дифамация: 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 компанії «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 «оцінне судження», що

запозичене із серії стандартів «Дифамація: спроба визначення – принципи свободи вираження поглядів і захисту репутації».

Необхідно підкреслити, що міжнародна організація «Артикль 19» постійно здійснює моніторинг ситуації щодо появи нових міжнародних стандартів, наприклад, у 2008 р. було видано цією організацією збірник міжнародних стандартів забезпечення свободи вираження поглядів, який містить такі 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 ґрунтовного дослідження, а також розуміючи складність вирішення цього завдання у повному обсязі, у роботі вважалось за можливе насамперед проаналізувати групу міжнародних норм-принципів, пов'язаних із свободою масової інформації, серед яких такі: 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. 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, насамперед необхідно навести положення Закону України «Про доступ до публічної інформації» [12]. Наприклад, стаття 1 вказаного Закону визначає поняття публічної інформації. Важливим постає визначення способу правового регулювання публічної інформації, що наводиться у ч. 2 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 згаданого 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 зазначеного 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 2 вказаного Закону. Питання обмеження оприлюднення інформації набуло належного законодавчого обґрунтування, про що свідчать норми статей вказаного Закону (ст. ст. 5–11). Крім того, у Законі чітко зазначені основні випадки обмеження щодо доступу до інформації. Для досягнення мети належного оприлюднення інформації тлумачення принципу містить корисну пропозицію – визначення «публічні органи» повинне 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.

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 повинне обов'язково враховувати вимоги принципу максимального оприлюднення.

Потребують відповідного нормативного закріплення положення ще одного 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 їх права і сприяння культурі відкритості уряду є важливим для 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].

Позитивним кроком щодо імплементації згаданого принципу у національне інформаційне законодавство постає Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2010 р. № 2250-р «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні» [13]. У Концепції підкреслюється, що електронне урядування є одним з інструментів роз-

виту інформаційного суспільства, який, серед іншого, сприяє формуванню необхідних умов для відкритого і прозорого державного управління. Разом із тим електронне урядування – це форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян [13].

На жаль, обсяг статті не дозволяє викласти тлумачення інших принципів, а також коментарі із цього приводу. Водночас можливо акцентувати увагу на окремих висновках, які було зроблено у процесі дослідження. По-перше, окремі аспекти принципу обов'язковості оприлюднення інформації знайшли своє втілення. Наприклад, стаття 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації» встановлює певні обов'язки розпорядників публічної інформації [12]. Водночас рівень правозастосування вказаної 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 переконалися, що цей захист постає стандартною умовою, яка передбачається у встановленні обов'язку передачі інформації певним особам чи наглядовим органам.

Висновки. У роботі було проаналізовано основні принципи законодавства про свободу слова та інформації, визнані міжнародною спільнотою та викладені у документах, підготовлених під егідою міжнародної організації «Артикль 19. Всесвітня компанія за свободу слова» [11]. Проведено аналіз принципів, який доводить їх високий правовий рівень – саме на рівні міжнародних правових стандартів закріплені положення, які враховують необхідність досягнення балансу інтересів, зокрема балансу між правом на свободу інформації та правом на конфіденційність інформації. Водночас дослідження показали, що принципи законодавства про свободу слова та інформації, визнані міжнародною спільнотою, 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.

Зазначені принципи можуть стати основою розвитку інституту національного інформаційного пра-

ва – 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 рр.» [1], але і 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.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 рр. : Закон України від 9 січня 2007 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 12. – Ст. 102.
2. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 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 допов. – Х. : Еспада, 2009. – 752 с.
4. Бабаєв В.К. Общая теория права : [курс лекцій] / В.К. Бабаєв [Електронний ресурс]. – Режим доступу : // [www.goo.gl/ewjgR](http://www.goo.gl/ewjgR).
5. Кормич Б.А. Інформаційне право : [підручник] / Б.А. Кормич. – Х. : Бурун і К, 2011. – 334 с.
6. Копылов В.А. Информационное право : [учебник] / В.А. Копылов. – 2-е изд. перераб. и допол. – 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 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : // [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. Всемирная кампания за свободу слова : сборник стандартов по свободе убеждений [Електронний ресурс]. – Режим доступу : // [www.goo.gl/LUFn7](http://www.goo.gl/LUFn7).
12. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : // [www.goo.gl/wtR5H](http://www.goo.gl/wtR5H).
13. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : // [www.goo.gl/4WwDn](http://www.goo.gl/4WwDn).

**Ткаченко В.В. ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗБУДОВИ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ**

У статті 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.

**Ткаченко В.В. ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РАЗВИТИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА В УКРАИНЕ**

В статье 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.

**Tkachenko V.V. LEGAL FRAMEWORK OF INFORMATION SOCIETY DEVELOPMENT IN UKRAINE**

The author investigates the influence of national information law principles and international legal standards on the creation and development of rules-standards that are the benchmarks for the formation of information legislation of Ukraine in the framework of information society.

The article substantiates the importance of the systemic form of information law principles organization, the impact of this system and international legal standards on the formation of rules-standards of information legislation of Ukraine which have become major benchmarks of effective legislation to ensure the development of the information society of Ukraine in the context of globalization.

The basic internationally recognized principles of the law on freedom of expression and information are analyzed as set out in documents prepared under the auspices of an international organization "Article 19 of the Universal Campaign for free expression". The analysis shows the principles of a high legal level. There are legal provisions set out on the level of international legal standards that take into account the need to achieve a balance of interests, first and foremost, the balance between the right to freedom of information and the right to confidentiality of information. However, studies have shown that the internationally recognized principles of legislation on freedom of expression and information, in fact, form a system of relevant principles since all components of the system interact closely with each other, thus creating an integrative effect upon the proper regulation of information relations in the framework of information society development.

These principles can become the basis of National Institute of Information Law development – the rights of the media and can be included into the Draft Information Code of Ukraine. At the same time, this step should be preceded by a thorough analysis of the feasibility of the regulatory consolidation of these principles in the information law in Ukraine that can be implemented, for example, by including appropriate provisions in the Annual Plan of adaptation of national legislation to the EU legislation, as well as carrying out related scientific research. By the way, this conclusion is not only fully consistent with the provisions of the Law of Ukraine "On main principles of development of information society in Ukraine for 2007–2015", but also develops some areas of legislative support of the information society development.

Legal ways and means of implementation of international legal principles to information legislation in Ukraine require further studies, taking into account the objective necessity to adapt national legislation to international legal standards in terms of development of the global information society.

**Key words:** information law principles, rules-standards of information legislation, international legal standards, information society, globalization.