

УДК 342.9(075.8)

**О. ЯРЕМЕНКО**, кандидат наук з державного управління, доцент,  
завідувач кафедрою правознавства Вінницького державного  
педагогічного університету ім. М.Коцюбинського

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДОСТУПУ ДО ОФІЦІЙНОЇ ПРАВОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ

*Анотація.* Досліджено поняття “офіційна правова інформація” та її основні риси. Проаналізовано систему правового регулювання доступу до офіційної правової інформації в Україні.

Право як основний соціальний регулятор може виконувати своє призначення тільки за умови вільного доступу суб’єктів суспільних відносин до всіх його інформаційних проявів. За допомогою правової інформації громадяни отримують відомості про структуру і діяльність держави та її інституцій, їх права та обов’язки, міру належної поведінки, дозволи, заборони, юридичні санкції, що обумовлює високий рівень її соціальної значимості і актуальність наукових досліджень проблем доступу до неї.

Інформація загалом, і правова зокрема, є об’єктом наукового аналізу в працях вітчизняних та зарубіжних дослідників А.Б. Агапова, Ю.М. Батуріна, І.Л. Бачило, К.І. Белякова, В.М. Брижка, В.Д. Гавловського, А.Б. Венгерова, Л.М. Задорожної, Р.А. Калюжного, В.А. Копилова, Н.В.Кушакової, П.І. Орлова, Г.Г. Почепцова, М.М. Рассолова, В.Г. Хахановського, М.Я. Швеця та інших учених. У їхніх працях досліджено взаємозв’язок інформації та права; роль інформації в процесі державного управління, управління в галузі права та внутрішніх справ; проблеми інформаційної безпеки громадян, корпорацій та держави; правові проблеми інформатизації, окремі аспекти права на інформацію тощо.

У той же час подальшого дослідження потребують проблеми правового регулювання доступу до правової інформації як однієї із найважливіших складових інформаційних ресурсів держави, що і ставить за мету дана стаття.

У Законі України “Про інформацію” *правова інформація* визначається як *сукупність документованих або публічно оголошених відомостей про право, його систему, джерела, реалізацію, юридичні факти, правовідносини, правопорядок, правопорушення і боротьбу з ними, їх профілактику тощо* [1]. На нашу думку, включення до дефініції правової інформації конкретного переліку відомостей юридичного характеру виглядає не зовсім доцільним, оскільки правова сфера відноситься до надзвичайно складних системних утворень із багатьма складовими, перерахувати які в одному визначенні досить важко. До того ж, в цьому законі в окрему групу виділяється інформація державних органів та органів місцевого самоврядування, під якою розуміється офіційна документована інформація, яка створюється в процесі діяльності законодавчої, виконавчої та судової влади, а також органів місцевого самоврядування і основними джерелами якої визнаються нормативні та ненормативні акти, що свідчить про ототожнення цієї інформації з правовою. Таким чином, легітимне визначення правової інформації потребує вдосконалення і наукового обґрунтування.

В юридичній науці існує два основних трактування поняття “правова інформація”: широке та вузьке. Прихильниками першого є А.Б. Венгеров, О.А. Гаврилов, М.М. Рассолов, Л.В. Туманова, А.А. Снитніков та ряд інших. Так, на думку А.Б. Венгерова, терміном

“правова інформація” охоплюються нормативні акти, відомості про юридичні і навколо юридичні явища, а також інформація, що має характер приписів [2, – С. 73]. О.А. Гаврилов трактує правову інформацію як відомості про факти, події, предмети, явища, які протікають в правовій сфері, що містяться в різних джерелах і використовуються державою та суспільством для вирішення завдань правотворчої, правозастосовної та правоохоронної діяльності, захисту прав та свобод особи [3, – С. 15]. М.М. Рассолов під правовою інформацією розуміє сукупність відомостей про події, що відбуваються в правовій системі суспільства, її підсистемах і елементах, а також в зовнішніх по відношенню до даних систем утвореннях, про зміну характеристик правових системних утворень і зовнішнього середовища [4, – С. 109]. Л.В. Туманова та А.А. Снитніков вважають, що до правової інформації відноситься зміст даних, використання яких дає можливість вирішити ту чи іншу правову проблему [5, – С. 13].

Аналогічний підхід спостерігається і працях з правової інформатики західних країн, в яких під правовою інформацією розуміються відомості, факти, знання, що мають офіційне походження і містяться в нормативних актах, міжнародних угодах, правових прецедентах, висновках юридичної соціології та правової статистики, інших наукових джерелах [6, – С. 53].

У той же час, юридична наука оперує вузьким трактування цієї категорії. Зокрема, Кудрявцев Ю.В., визначає правову інформацію як відомості, що містяться виключно в нормах права. На його думку, процес створення і поширення правової інформації полягає у виданні державою правових приписів і доведенні їх до адресатів [7, – С. 15].

На наш погляд, широке трактування поняття “правова інформація” більш точно відображає її сутність. Без сумніву, нормативна правова інформація є найбільш актуальною для держави та суспільства через її регулятивний характер, однак інші відомості про юридичні та навколо юридичні явища і процеси також мають значну теоретичну і практичну цінність та не можуть бути винесені поза рамки правової інформації.

Важливе значення має також часова характеристика правової інформації. Право є явищем історичним, яке перебуває в стані постійної динаміки. Відомості про процес його розвитку, історичні пам’ятки права, недіючі нормативні акти є досить важливими, так само як і дані про акти, що будуть прийняті або наберуть чинності в майбутньому.

Виходячи із вищезазначеного, *правову інформацію можна визначити як відомості про юридичні та безпосередньо пов’язані з юридичними явищами процеси, що мали, мають або будуть мати місце в суспільстві та державі.*

Особливе значення має офіційна правова інформація, якій притаманні ряд характерних рис:

- офіційна правова інформація видається від імені держави її інституціями;
- вона є важливим ресурсом, що забезпечує виконання державою основної функції – управління суспільством;
- ця інформація виникає в процесі реалізації державними органами та органами місцевого самоврядування компетенції, закріпленої законодавством;
- офіційна правова інформація є результатом інтелектуальної діяльності депутатів різних рівнів, державних службовців та посадових осіб, на яку, в переважній більшості, не поширюються права інтелектуальної власності;
- цей вид інформації матеріалізується у формі документа, фіксується на папері і має ідентифікаційні реквізити.

Офіційну правову інформацію можна класифікувати на основі багатьох взаємопов’язаних критеріїв, ключовим серед яких є роль, яку вона виконує в системі

суспільно-правових відносин і на основі якої її можна поділити на нормативну та ненормативну. Додатковим критерієм поділу офіційної правової інформації на ці два види є режим доступу до неї. Так, з моменту виникнення феномену права і до сьогодні відносно нормативної правової інформації існує презумпція відкритості, оскільки вона є результатом здійснення державними органами нормотворчих функцій, носить регулятивний характер і має високий рівень загальносоціальної значимості. Ще в давні часи закони доводились до відома громадян у спосіб, який дозволяв тогочасні технології: різьба на камені, написання на різних матеріальних носіях, усне оголошення глшатаями тощо. По мірі розвитку права формувались принципи щодо знання державних приписів: уже в римському праві було сформульовано правило, згідно з яким незнання закону не може бути виправданням його невиконання.

У процесі ускладнення державно-правових явищ, збільшення кількості нормативних актів та їх обсягів, зростання їх суспільного значення виникла необхідність юридичного закріплення права на доступ до правової інформації та механізмів його реалізації.

Аналіз міжнародних документів та конституцій різних країн світу свідчить про те, що на сьогодні, в більшості випадків, право на доступ до правової інформації є складовою загального права на отримання інформації або свободи інформаційної діяльності. Так, в Загальній декларації прав людини 1948 року право на доступ до інформації розглядається як складова вільного виявлення своїх переконань. У статті 19 цього документа зазначено: *“Кожна людина має право на свободу переконань і на вільне їх виявлення; це право включає свободу безперешкодно дотримуватися своїх переконань та свободу шукати, одержувати і поширювати інформацію та ідеї будь-якими засобами і незалежно від державних кордонів”*.

Майже без змін формулювання цього права залишилось і в Міжнародному пакті про громадянські і політичні права 1966 року, який передбачає право кожної людини на вільне вираження свого погляду, що включає свободу шукати, одержувати і поширювати будь-яку інформацію та ідеї незалежно від державних кордонів, усно, письмово чи за допомогою друку або художніх форм вираження або в інший спосіб на свій вибір.

Аналогічні загальні норми містять і конституції європейських держав. Безпосереднє конституційне закріплення права на доступ до правової інформації є тільки в Конституції Португальської Республіки, яка гарантує доступ до правових актів та юридичної інформації [8, – С. 69].

В Україні гарантом права на доступ до інформації є Конституція України, стаття 34 якої надає право кожному вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію. Виходячи з цієї конституційної норми, вільний доступ до інформації надається тільки фізичним особам, а для всіх інших суб'єктів це право не передбачено. Більш широко сформульовано суб'єктний склад цього права у статті 9 Закону України “Про інформацію”, яка зазначає, що право на інформацію мають громадяни України, юридичні особи і державні органи. В цьому ж законі деталізовано об'єкт права на інформацію: відомості, які необхідні для реалізації прав, свобод і законних інтересів, а також ті які необхідні для здійснення завдань і функцій. Фактично під такі характеристики може потрапити будь-яка інформація, в тому числі правова.

Крім цього, Конституція України містить норми які гарантують право на доступ до окремих видів правової інформації. Так, в статті 57 зазначено, що кожному гарантується право знати свої права і обов'язки, а закони та інші нормативно-правові акти, що їх визначають, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законом.

Аналіз даного конституційного положення дає підстави зробити висновок про його недосконалість. Так, формулювання “закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян” суперечить пункту 1 статті 92 Конституції, в якому зазначено, що права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод, а також основні обов'язки громадянина визначаються виключно законами України. Тобто ніякі інші нормативно-правові акти, крім законів, не можуть визначати права та обов'язки громадян. У той же час, на виконання таких законів необхідно видавати підзаконні акти, які тією чи іншою мірою зачіпають права та свободи людини. У зв'язку з цим, в даній статті слово “визначаються” варто замінити на “стосуються”.

Відповідно до цієї ж статті Конституції України порядок опублікування актів, що регламентують права та свободи громадян, повинен визначатися тільки законом. На сьогодні ця норма не дотримується і порядок публікації законів регулюється Регламентом Верховної Ради України та указами Президента України “Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності” [9] та “Про опублікування актів законодавства України в інформаційному бюлетені “Офіційний вісник України” [10]. Даними актами передбачено два види публікації нормативно-правових актів: офіційну та неофіційну.

Так, згідно з Регламентом Верховної Ради підписані Президентом закони та інші акти, прийняті Верховною Радою, публікуються у “Відомостях Верховної Ради України” протягом 30 днів, а також в газеті “Голос України” протягом 5 днів і є офіційною публікацією. Вищезазначені укази Президента офіційною публікацією визнають ту, що здійснена в інформаційному бюлетені “Офіційний вісник України”, який засновано і видається Міністерством юстиції України, обов'язковій публікації у якому підлягають закони України; укази і розпорядження Президента України; постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, що мають нормативний характер; акти Конституційного Суду України; нормативно-правові акти Національного банку України; міжнародні договори України, що набрали чинності; нормативні акти міністерств, інших центральних органів виконавчої влади.

Офіційність публікації передбачає, в першу чергу, те, що громадяни, державні органи, підприємства, установи тощо під час здійснення своїх прав і обов'язків повинні застосовувати закони України, інші акти Верховної Ради України, акти Президента України і Кабінету Міністрів України, опубліковані в офіційних друкованих виданнях.

У той же час, передбачається неофіційне оприлюднення нормативно-правових актів: публікація в друкованих засобах масової інформації, засновниками яких є фізичні та юридичні особи, обнародування по телебаченню, радіо, передача телеграфом. Неофіційне оприлюднення допускається лише після офіційного і носить інформаційний характер.

Окрема увага в законодавстві України приділяється оприлюдненню регуляторних актів, до яких відносяться два види документів:

- прийняті уповноваженим регуляторним органом нормативно-правові акти, спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання;

- прийняті уповноваженим регуляторним органом інші офіційні письмові документи, які встановлюють, змінюють чи скасовують норми права, застосовуються неодноразово та щодо невизначеного кола осіб і які спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання незалежно від того, чи вважаються ці документи відповідно до закону, що регулює відносини у певній сфері, нормативно-правовими актами [9].

Доступ до ненормативної офіційної правової інформації дещо складніший з юридичних, організаційних та технічних причин.

Ненормативна офіційна правова інформація не містить правових норм, виникає в процесі поточної діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування і є досить різноманітною за змістом та юридичною природою. Джерелами цієї інформації є різні за характером, назвою, формою, змістом, юридичним значенням документи, спільною рисою яких є те, що вони, як правило, не підлягають обов'язковому оприлюдненню. Наприклад, процедура ухвалення закону супроводжується документами, кожен з яких має самостійне юридичне значення: рішення Верховної Ради, законодавчі пропозиції, проекти закону, поправки, стенографічні бюлетені засідань, висновки комісій, проекти рішень, однак публікації підлягають тільки закони та постанови Верховної Ради.

Унаслідок того, що в переважній більшості ненормативна правова інформація має менше суспільне значення ніж нормативна, в діючому законодавстві України відсутні норми про обов'язковість її оприлюднення. В той же час, виходячи з принципу інформаційної відкритості державних органів та свободи інформації, юридичні відомості ненормативного характеру також повинні бути доступні для громадськості. На це спрямований указ Президента України від 17.05.2001 р. “Про підготовку пропозицій щодо забезпечення гласності та відкритості діяльності органів державної влади”. Ним передбачено створення робочої групи до обов'язків якої входить розробка та внесення на розгляд законопроектів метою яких є створення умов для вільного доступу громадян до рішень органів державної влади та до інформації про діяльність цих органів, у тому числі щодо формування і реалізації державної політики в різних сферах суспільного життя; впорядкування механізмів надання громадянам органами державної влади інформаційних та інших послуг, насамперед тих, що стосуються реалізації їх конституційних прав, задоволення потреб та інтересів; забезпечення широкого доступу до документів, створених у процесі діяльності органів державної влади [12].

На основі цього указу була видана Постанова Кабінету Міністрів України від “Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади”. Згідно з цим документом на веб-сайті органу виконавчої влади розміщується інформація, що стосується статусу того чи іншого органу; основні функції структурних підрозділів; плани підготовки органом проектів регуляторних актів та зміни до них; повідомлення про оприлюднення проектів регуляторних актів, проекти цих актів і аналіз їх регуляторного впливу; звіти про відстеження результативності прийнятих органом регуляторних актів; відомості про регуляторну діяльність органу; порядок реєстрації, ліцензування окремих видів діяльності у відповідній сфері; цільові програми у відповідній сфері; державні інформаційні ресурси з питань, що належать до компетенції органу; поточні та заплановані заходи і події у відповідній сфері [13].

Крім цього, чинним законодавством України передбачено безпосереднє надання інформації зацікавленим суб'єктам. Цей механізм дає можливість ознайомитись із будь-якою ненормативною офіційною правовою інформацією і реалізується шляхом подання суб'єктами інформаційних відносин інформаційних запитів двох видів: щодо отримання офіційних документів та щодо отримання інформації про діяльність органів законодавчої, виконавчої та судової влади України. Обов'язком органів законодавчої, виконавчої та судової влади України є надавати інформацію, що стосується їх діяльності, письмово, усно, по телефону чи, використовуючи публічні виступи своїх посадових осіб [1].

## **Висновки**

Правова інформація як відомості про юридичні та безпосередньо пов'язані з юридичними явища та процеси, що мали, мають або будуть мати місце в суспільстві та державі, має важливе суспільне значення, яке обумовлює її відкритість.

Систему правового регулювання доступу до офіційної правової інформації в Україні складає Конституція, Закон України “Про інформацію” та ряд інших нормативно-правових актів. Аналіз цих документів свідчить, що рівень доступу до правової інформації залежить від її виду. Найбільш чітко в національному законодавстві врегульовані питання оприлюднення нормативної інформації, яка підлягає обов'язковому опублікуванню в офіційних друкованих засобах масової інформації. Ненормативна офіційна правова інформація поширюється шляхом розміщення її в мережі Інтернет або може бути надана державними органами та посадовими особами на індивідуальні запити.

На сьогодні у зв'язку із постійним зростанням ролі правової інформації, ускладненням інформаційно-правових відносин, розвитком інформаційно-комунікаційних систем існує об'єктивна необхідність подальшого вдосконалення матеріальних та процесуальних норм щодо доступу до цієї інформації.

Окремого аналізу потребують процесуальні норми, що регламентують процедури доступу до окремих видів правової інформації, а також режим інформації з обмеженим доступом, яка видається державними органами, що може бути предметом подальших розвідок у цьому напрямі.

### Використана література

1. Закон України “Про інформацію” // Відомості Верховної Ради України . – 1992. – № 48. – Ст. 650.
2. Венгеров А.Б. Категория “информация” в понятийном аппарате юридической науки // Советское государство и право . – 1977. – № 10. – С. 70-77.
3. Гаврилов О.А. Курс правовой информатики. Учебник для вузов. М.: Издательство НОРМА, 2000. – 432 с.
4. Рассолов М.М. Проблемы управления и информации в области права. – М.: Юридическая литература, 1991. – 229 с.
5. Снытников А.А., Туманова Л.В. Обеспечение и защита права на информацию. – М.: Городец-издат, 2001. – 344 с.
6. Информатика и право: теория и практика буржуазных государств: сборник обзоров. – М.: Институт научной информации по общественным наукам. – 1988. – 225 с.
7. Кудрявцев Ю.В. Нормы права как социальная информация. – М.: Юридическая литература, 1981. – 144 с.
8. Конституции зарубежных государств: учебное пособие ; сост. проф. В.В. Маклаков. – 3-е изд. – М.: Издательство БЕК, 2001. – 592 с.
9. Указ Президента України “Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності” // Офіційний вісник України. – 1997. – № 24. – с. 11.
10. Указ Президента України “Про опублікування актів законодавства України в інформаційному бюлетені “Офіційний вісник України” // Урядовий кур'єр. – 19 грудня. – 1996 р.
11. Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” // Офіційний вісник України. – 2003. – № 41. – ст. 2157. – с. 15.
12. Указ Президента України від 17.05.2001 № 325/2001 “Про підготовку пропозицій щодо забезпечення гласності та відкритості діяльності органів державної влади” // Урядовий кур'єр. – 22 травня. – 2001 р.
13. Постанова Кабінету Міністрів України “Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади // Офіційний вісник України . – 2002. – № 2. – С. 234. – Ст. 57.

