

## УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНФОРМАЦІЇ ТА ОПЕРАЦІЙ З ІНФОРМАЦІЄЮ

У статті розглянуто проблеми, пов'язані із визначенням правового регулювання статусу інформації в Україні та операцій з нею. Детально проаналізовано положення Конституції України щодо правової природи інформації, можливих прав і обов'язків розпорядників та отримувачів інформації. Вказано на позицію законодавця щодо визначення інформації в Цивільному кодексі України, виявлено переваги й недоліки врегулювання зазначеної сфери в законах України. Окреслено прогалини правового регулювання інформаційної галузі в Україні й перспективи її розвитку.

**Ключові слова:** інформація, інформаційне суспільство, доступ до інформації, запити на інформацію, право власності на інформацію, офіційна інформація, інформація з обмеженим доступом.

Інтенсивна інформатизація більшості сфер людського життя та діяльності є нині одним із найважливіших глобальних і визначальних факторів для подальшого соціально-економічного й інтелектуально-духовного процесів розвитку людства. Для цього процесу характерні такі риси:

- обмін інформацією набуває глобального характеру, державні кордони та відстані вже не є суттєвою перешкодою для руху інформаційних потоків;
- значно розширились можливості збору, обробки, зберігання, передачі інформації, доступу до неї;
- суттєво зросло і продовжує зростати значення доступу до інформації для розвитку різних сфер людської діяльності;
- відбувається перехід до нових форм зайнятості населення, зокрема, формування нових трудових ресурсів за рахунок збільшення кількості зайнятих в інформаційно-інтелектуально зорієнованих типах робіт;
- безпрецедентно зросла кількість персональних та корпоративних контактів на глобальному рівні, розгортаються процеси формування трансдержавних і транснаціональних спільнот.

Цій фазі розвитку відповідає нове суспільно-економічне середовище – інформаційне суспільство, яке формується нині у світі й характеризується розвинутою інформаційно-комунікаційною інфраструктурою та прискореним розвитком високотехнологічних галузей економіки, різким збільшенням доступу громадян до інформації, освіти, культурних надбань, можливостей роботи й спілкування, реалізацією нового, більш високого рівня прав і свобод громадян, нарешті, високими темпами економічного зростання.

На практиці досить часто виникає цілий спектр питань, починаючи від поняття та правового статусу тієї чи іншої інформації. Закінчуючи тим хто, як і на яких умовах може здійснювати ті чи інші операції з інформацією.

**Мета статті** – аналіз нормативно-правових актів у зазначеній сфері, а також

ключових, "проблемних" аспектів правового регулювання доступу до інформації й операцій з інформацією.

Серед вітчизняних дослідників – фундаторів української школи правової інформатики, у комплексі з інформаційним правом та інформаційною безпекою, можна відзначити таких, як: І. Арістова, Р. Калюжний, П. Мельник, Н. Мироненко, А. Музика, Н. Нижник, В. Попович, Л. Савченко, С. Ріпна, В. Шамрай, В. Шкарупа. Особливо слід підкреслити внесок у розробку проблеми інформаційного забезпечення державного управління таких провідних учених, як: В. Авер'янов, Г. Атаманчук, О. Бандурка, В. Опришко та ін.

Характеризуючи інформаційну галузь суспільного життя загалом, необхідно відзначити той факт, що останнім часом ця галузь зазнає серйозних змін. Основоположні принципи регулювання відносин у сфері інформації встановлено в Конституції України. Так, згідно зі ст. 34 Конституції, право на інформацію полягає в тому, що кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово чи в інший спосіб – на свій вибір. Здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету й неупередженості правосуддя [1].

Згідно зі ст. 31 Конституції України, держава забезпечує таємницю листів, телеграм та інших поштових відправлень, телефонних переговорів та інших законних видів зв'язку. Також держава гарантує кожній людині право на вільний доступ до достовірної інформації про стан природного середовища, умови життя й праці, якість продуктів харчування та предметів побуту, а також право на її поширення. При цьому приховування або викривлення інформації про шкідливі для здоров'я людей фактори заборонено законом.

Водночас Конституція на підставі ст. 30 дозволяє обмежувати права і свободи людини з метою запобігання розголошенню

інформації, одержаної конфіденційно. Можливе порушення таємниці листування та інших способів зв'язку у випадках, коли це необхідно в інтересах національної безпеки, економічного добробуту країни, громадського порядку й з метою запобігання злочинам. Необхідно зазначити, що ці положення узгоджуються і з п. 2 ст. 29 Загальної декларації прав і свобод людини, де вказано, що при здійсненні своїх прав і свобод кожна людина повинна зазнавати тільки таких обмежень, які встановлені законом виключно з метою забезпечення належного визнання й поваги прав і свобод інших та забезпечення справедливих вимог моралі, громадського порядку й загального добробуту в демократичному суспільстві [8].

Право на вільне висловлення своєї думки, яке включає свободу шукати, одержувати й поширювати будь-яку інформацію та ідеї, незалежно від державних кордонів усно, письмово чи за допомогою друку або художніх форм вираження чи іншими способами на свій вибір, міститься також і в міжнародних конвенціях і пактах, зокрема в Міжнародному пакті про громадянські і політичні права від 10 грудня 1966 р., ратифікованому СРСР ще в 1968 р. [9].

Повертаючись до Конституції України, необхідно розглянути ряд аспектів. По-перше, положення ст. 50 Конституції вводить поняття інформування населення про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на поширення такої інформації. Причому ця інформація відрізняється від інформації, пов'язаної із захистом громадян або національною безпекою, економічним добробутом країни і громадським порядком, доступ до якої може бути обмежений. Тобто Конституція не дає безпосереднього поняття інформації, але вказує на те, яка інформація повинна надаватися відкрито й без обмежень і право доступу до якої інформації може бути обмеженим.

По-друге, Конституція прямо не обумовлює таку властивість інформації, як достовірність. Зазначеною властивістю повинна володіти вся інформація, що виходить від владних структур щодо громадських справ та особистих питань. Інформація, яка виходить із засобів масової інформації, також повинна бути достовірною, тобто відповідати дійсності. Саме тому в цьому питанні виникає двояке розуміння Конституції. Обов'язок надання достовірної інформації владними структурами та засобами масової інформації є перманентним, або ж він виникає при конкретному зверненні громадян? Тобто достовірне забезпечення інформацією є одним з обов'язкових завдань засобів масової інформації та державних органів чи лише при опублікуванні певної інформації необхідно суворо контролювати достовірність? Хочемо зауважити, що більшість Положень про органи державної влади не містять у собі обов'язку забезпечувати державу й суспільство достовірною інформацією. При цьому мається на увазі, що якщо певна інформація буде опублікована, то вона повинна володіти такою властивістю, як достовірність. Водночас ми часто стикаємося із "застереженнями" ЗМІ про "розбіжності" позиції редакції з думкою її журналіста, автора.

Або ж застереження про інформацію на правах реклами, коли ЗМІ фактично знімає із себе відповідальність за достовірність надання такої інформації. Більше того, в текстах (в ефірі) того чи іншого ЗМІ можна зустріти звороти "за останніми чутками", або, що ще більш конфліктно, створюються так звані "жовті" газети, які в основному працюють із неперевіреною інформацією. Все це є серйозною правовою проблемою, предметом дискусій і більш докладного правового регулювання у світлі конституційного обов'язку ЗМІ забезпечувати достовірність поширюваної інформації.

По-третє, в Конституції України міститься таке поняття, як "право на інформацію". Тут варто пояснити, що безпосередньо та чи інша особа не завжди може претендувати на інформацію як на об'єкт своїх майнових прав, у тому числі права власності. Імовірно, що в цьому випадку мається на увазі право на доступ і ознайомлення з інформацією, створеною іншими особами, органами влади. Водночас дуже важливим є той факт, що Конституція в галузі інформаційних відносин фактично ввела новий об'єкт суб'єктивних прав – сам процес вичення, ознайомлення з інформацією.

По-четверте, зміст норм права, стосовно інформації, закріплених у Конституції, спрямований на визначення статусу найбільш важливої інформації, а також на визначення вичерпного переліку видів інформації й дій, з використанням і здійсненням яких може бути пов'язане обмеження осіб у правах. У цьому важливому питанні розробники Конституції ввели ряд суб'єктивних понять, трактування яких у законодавчих актах і підзаконних нормативних актах може істотно варіювати. Наприклад, "захист громадян", з яким може бути пов'язано певне обмеження в праві на інформацію, – дуже широке й неконкретне поняття. Практично більшість дій владних структур будь-якої держави так чи інакше пов'язана із захистом своїх громадян. Усе це наводить на думку про можливі й необхідні уточнення та коригування конституційних положень або ж їх конкретизацію без зміни основних конституційних принципів в інших законодавчих актах.

Цивільний кодекс України [2] є специфічним регулятором відносин, пов'язаних з інформацією. З одного боку, він не містить у собі норм, що безпосередньо визначають поняття інформації та можливі операції вироблених з нею. З іншого боку, наявне опосередковане регулювання, за якого правовому регламентуванню підлягає не сама інформація, а факти, вольові дії, документи та інші юридично значущі факти, події та процеси, які не просто несуть у собі інформацію, а впливають на виникнення, зміну й припинення прав та обов'язків. Причому каталізатором подібних змін є саме інформація, яка міститься в подібних документах, що відображає факти, тощо.

Правове регулювання Цивільним кодексом суспільних відносин засноване на диспозитивному методі. Водночас у випадках, коли законодавець вважав за потрібне надати особливого значення інформації та наслідкам її використання, чітко виявляється імперативний метод регулювання.

Цивільний кодекс щодо регламентації відносин щодо інформації, так само, як і Конституція, не дає визначення інформації. При цьому щоразу під інформацією мається на увазі похідне від документальної або фактичної діяльності людини явище. При цьому інформація розглядається як збережена на матеріальних носіях або відображена в електронному вигляді [5].

Варто зауважити, що наявність "розпливчастих", суб'єктивних, абстрактних понять є проблемою не тільки Цивільного кодексу, а й інших нормативних актів. Проте, на наш погляд, Цивільний кодекс, який є основним законом, що регламентує цивільні правовідносини, і на підставі та на виконання якого приймаються різні інші нормативні акти, не повинен використовувати подібні суб'єктивні поняття без закріплення основних тез про інформацію. Це, у свою чергу, послужило б механізмом, що утримує від можливого розширювального тлумачення наступних положень Цивільного кодексу України.

Регламентування інформаційних відносин в основному пов'язано саме з документованою інформацією, відображеною на певних носіях (матеріальних чи електронних), оскільки переважна кількість норм пов'язана з подібними відображеннями інформації, що має певну доказову силу, а також певну основу для можливих дій або бездіяльності договірних сторін.

Вважаємо цей принцип правильним, оскільки в правовому регламентуванні відносин контроль над законністю й точністю правовідносин можливий у випадку, коли самі об'єкти правовідносин можуть бути закріплені та вивчені. Проведення подібних операцій щодо інформації, не відображеної на матеріальному носії, фактично унеможливує або вкрай ускладнює подальшу перевірку її відповідності дійсності та чинному законодавству.

Відповідно, і в процесі нормативного регулювання, і в правозастосовчій практиці закріплення інформації на матеріальних носіях є основою не тільки виникнення доказової сили інформації, а й базою для точного виникнення, зміни та припинення прав і обов'язків (у зв'язку з виникненням, зміною, вивченням і ліквідацією тієї чи іншої інформації, відображеної на матеріальному носії).

Вивчення інформації поряд з її виникненням зазначено не випадково, оскільки деякі права та обов'язки виникають в осіб та держави саме у зв'язку з вивченням тієї чи іншої інформації. І нарешті, "матеріалізована" інформація доступна для аналізу й оцінювання третім особам, крім її творця, що забезпечує нормальне функціонування судової влади, слідчих органів тощо.

При цьому, навіть якщо деяка інформація й не була відображена на матеріальному носії, але її джерело може відтворити її багаторазово, без спотворення основного сенсу, то допустимо "використання" самого джерела інформації, наприклад свідчення в суді.

Основні правила й умови діяльності зі створення та розвитку інформації як середовища функціонування інформаційного суспільства в Україні, регулювання правових відносин, що виникають у процесі формування та використання, створення, збирання, оде-

ржання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації регулюють Закони України "Про інформацію", "Про доступ до публічної інформації" [5].

Особливістю цих Законів є недостатньо чітке визначення засобів і носіїв публічної інформації. Вважаємо зазначену проблему невирішеною, оскільки розвиток технічного прогресу може створювати величезну різноманітність носіїв інформації.

Ефективний нормативно-правовий акт встановлює обмеження щодо обігу інформації, включаючи особисту. Ці положення будуть детально розглянуті нами у наступних публікаціях, але тут слід звернути увагу на той факт, що в зазначених Законах є й позитивні аспекти: в них докладно описано механізм доступу до інформації із зазначенням як форм запитів інформації, так і процесу її надання, а також визначено принципи обмеження доступу до певних видів інформації.

Загалом вказані Закони регламентують права доступу й вивчення офіційної інформації, але залишають поза своєю увагою питання прав власності на інформацію, або прав володіння інформацією. Таке збирання, володіння та зберігання інформації, вважаємо, має не правовстановлювальний характер, а описовий елемент, що визначає саме поняття офіційної інформації, оскільки цей Закон не обумовлює аспекти виникнення, зміни та припинення будь-яких прав, у тому числі права володіння, щодо інформації.

**Висновки.** Відповідно до сучасних досягнень у галузі розвитку інформаційних технологій, законодавцем розроблено і прийнято законодавчі акти, що регламентують використання інформації. Ця сфера перебуває на стадії становлення, оскільки прийняті закони не охоплюють усіх питань правового регулювання інформації, зокрема не відбулося "повної легалізації" Інтернету як сучасної системи передачі інформації. Ця сфера правового регулювання є проблемною не тільки в Україні, а й в інших країнах, у тому числі в Європейському Союзі, тому подальші наукові дослідження мають бути зосереджені в цьому напрямі.

### Список використаної літератури

1. Конституція України // Урядовий кур'єр. – 1996. – № 129-130. – 47 с.
2. Цивільний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40. – Ст. 356.
3. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 32. – Ст. 314 (із змінами, внесеними згідно із Законами від 13.04.2012 р. № 4652-VI та від 17.05.2012 р. № 4711-VI).
4. Про захист персональних даних : Закон України від 01.06.2010 р. № 2297-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 34. – С. 1188. – Ст. 481.
5. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 651.
6. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на

- 2007–2015 pp. : Закон України від 09.01.2007 р. № 537-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 12. – Ст. 102.
7. Об информатизации : Закон Республики Казахстан от 11.01.2007 г. № 217-III [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pavlodar.com/zakon/info>.
  8. Загальна декларація прав і свобод людини // Офіційний вісник України. – 2008. – № 93. – С. 89. – Ст. 3103.
  9. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
  10. Городов О.А. Основы информационного права России : учеб. пособ. / О.А. Городов. – СПб., 2003. – 305 с.
  11. Копилов В.А. О системе информационного права / В.А. Копылов // Научно-техническая информация. Серия 1. Организация и методика информационной работы. – 2000. – № 4. – С. 1–9.
  12. Кохановська О.В. Цивільно-правові проблеми інформаційних відносин в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.03 / О.В. Кохановська. – К., 2006. – 455 с.
  13. Селіванов В. Правова природа регулювання суспільних відносин / В. Селіванов // Право України. – 2000. – № 10. – С. 10–20.
  14. Тихомиров Ю.А. Публичное право : учеб. для юрид. фак. и вузов / Ю.А. Тихомиров. – М. : БЕК, 1995. – С. 211.

Стаття надійшла до редакції 25.04.2013.

### **Шурупова К.В. Усовершенствование системы нормативного регулирования информации и операций с информацией**

*В статье рассматриваются проблемы, связанные с определением правового регулирования статуса информации в Украине и операций с ней. Анализируются положения Конституции Украины относительно правовой природы информации, возможных прав и обязанностей распорядителей и получателей информации. Указывается на позицию законодателя относительно определения информации в Гражданском кодексе Украины, выявляются преимущества и недостатки урегулирования названной сферы в законах Украины. Обозначаются пробелы правового регулирования информационной отрасли в Украине и перспективы ее развития.*

**Ключевые слова:** информация, информационное общество, доступ к информации, запросы на информацию, право собственности на информацию, официальная информация, информация с ограниченным доступом.

### **Shurupova K. An improvement of the system of the normative adjusting of information and operations is with information**

*In research an author examines actuality of the problems related to the decision of the legal adjusting of status of information in Ukraine and operations with her. By an author the positions of Constitution of Ukraine analysed in detail in relation to legal nature of information, possible rights and duties of managers and recipients of information. In research specified on position of legislator in relation to the decision of information in Civil Code of Ukraine, attention applies on advantages and lacks of settlement of the indicated sphere in the laws of Ukraine.*

*An author outlines the blanks of the legal adjusting of informative industry in Ukraine and determines the prospects of her development.*

*Civil Code of Ukraine it is the specific regulator of the relations related to information. From one side, he does not contain norms directly determine the concept of information and possible operations of mine-out with her. On the other hand, the mediated adjusting is present, at what legal regulation is subject not information, but facts, volitional actions, documents and other legally meaningful facts, events and processes that not simply carry in itself information, but influence on an origin, change and stopping of rights and duties.*

*Thus the catalyst of similar changes is exactly information that is contained in similar documents, that removes facts and others like that.*

*The legal adjusting is based the Civil code of public relations on a non-mandatory method. At the same time, in the cases when a legislator considered necessary to give the special value of information and consequences of her use, the imperative method of adjusting appears clearly.*

*Basic rules and terms of activity are in the areas of creation and development of information as environments of functioning of informative society in Ukraine, adjusting of legal relations, that arise up in the process of forming and use, creation, collection, receipt, storage, use, distribution, guard, regulated a priv by laws "On information", "About access to public information".*

*The feature of the indicated laws is a clear not enough decision of facilities and transmitters of public information. Consider marked a problem unsolved, as development of technical progress can create the enormous variety of transmitters of information.*

*Following a modern achievement in industry of development of information technologies, a legislator were the worked out and accepted legislative acts that regulate the use of information. At once it follows to stipulate circumstance that this area is on the stage of becoming, as passed an act does not cover all questions in industry of the legal adjusting of information, including - "complete legalization" of the Internet did not take place, as a modern system of information transfer.*

**Key words:** information, informative society, access to information, to wash down on information the right of ownership on information, official information, information with a limit access.