

## ІНФОРМАЦІЯ У ЗАКОНОТВОРЧОМУ ПРОЦЕСІ ТА ЇЇ ОСНОВНІ РІЗНОВИДИ

Наукові праці МАУП, 2010, вип. 3(26), с. 184–189

*Інформація розглядається як об'єкт правового регулювання.*

Термін “інформація” є, як відомо, достатньо поширеним, хоча й увійшов в обіг не так давно — у середині ХХ ст. — з подачі відомого американського вченого Клода Шеннона. Першочергово цей термін вживався у технічних науках у його вузькому розумінні, а саме як засіб забезпечення зв'язку або передачі кодів (ця теорія з часом отримала назву “теорія інформації”). Сьогоднішнє сприйняття цього терміна є більш змістовним і передбачає, передусім, задоволення потреби усвідомленої організації процесів руху й обробки того, що має загальну назву “інформація”. Хоча й досі поняття “інформація” багато в чому залишається інтуїтивним, неоднаково трактується у різних галузях людської діяльності. Взагалі, інформація (від лат. *informatio* — роз'яснення, виклад) — це будь-які відомості, які можна зберігати, обробляти та передавати.

Якщо інформацію розглядати як об'єкт правового регулювання, то її характеризують такі специфічні ознаки [1, 34]:

- нематеріальний характер (самостійність відносно носія, тобто цінність інформації полягає в її сутності, а не в матеріальному носії, на якому вона зафіксована);
- суб'єктивний характер (інформація виникає в результаті діяльності суб'єкта, який наділений свідомістю, тобто вона є результатом інтелектуальної діяльності);
- необхідність об'єктивізації для включення у правовий обіг;
- кількісна визначеність;
- неспоживчість, можливість багаторазового використання;
- зберігання інформації у суб'єкта, який її передає;
- здатність до відтворення, копіювання, збереження і накопичення.

Прийнято вважати, що інформацію можна поділити на два основних різновиди: теоретичну (наукову) і законодавчу, яку ще називають легальною [2, 78].

У російському законодавстві визначення інформації дається у Федеральному Законі “Про інформацію, інформаційні технології та захист інформації” від 27 липня 2006 р. № 149-ФЗ, згідно з яким інформація — це відомості (дані) незалежно від форми їх подання [3].

В українській нормативно-правовій базі визначення інформації даються 10 нормативно-правовими актами, 7 з яких є чинними. Так, Закон України “Про інформацію” визначає її як документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються в суспільстві, державі та навколишньому природному середовищі.

Погоджуючись з думкою українських і російських науковців, які висловлюють свої міркування щодо такого визначення поняття інформації, розуміння інформації як відомостей про події та явища (статичні поняття), доцільно наголосити на компоненті, що залишається поза увагою в її динамічному вимірі — інформацію, як відомості про процеси, як щось тривале у часі. Адже під інформацією слід розуміти і створювані в результаті інтелектуальної діяльності відомості (дані) про навколишній світ і процеси, що в ньому відбуваються, чи, скажімо, відомості про стан справ тощо [4, 51].

Серед науковців існує багато підходів до визначення та класифікації інформації, які розглядають її, виходячи з теорії відображення і пізнання, зв'язку інформації з властивостями матерії тощо. Зокрема, інформація трактується як заперечення ентропії (Л. Бріллюен); комунікація і зв'язок, у

процесі яких усувається невизначеність (К. Шеннон); передача розмаїтості (Дж. Ешбі); міра складності структур (Х. Моль); ймовірність вибору (А. М. Яглом, І. М. Яглом) [5, 96]. “Інформація — це інформація, а не енергія та не матерія”, — казав Ноберт Вінер — батько кібернетики [6, 39]. У науковій літературі інформації дається безліч визначень, які доволі часто суперечать одне одному і жодна зі спроб дати узагальнене визначення ще не мала успіху.

Поняття “інформація” тісно пов’язане з розвитком інформаційних і телекомунікаційних технологій, побудовою “інформаційного суспільства”, логічним наслідком чого стало введення до законодавства таких понять, як “веб-сайт”, “домен”, “сервер”, “електронний цифровий підпис” тощо.

Отже, можна стверджувати, що питання правового регулювання суспільних відносин у сфері інформації не можуть бути компетенцією однієї галузі права, відтак вони знаходять своє відображення у загальній теорії права, міжнародному, цивільному, адміністративному, інформаційному та інших галузях права.

В українській та російській науці, з огляду на загальносистемне уявлення поняття “інформація”, виокремлюються два аспекти:

- гносеологічний аспект: інформація розглядається як відомості, як якісне значення змісту повідомлення (семантичний, якісний аспект інформації). Звідси можна говорити про те, що інформація — це відомості про дійсність на основі мислення і висновків людей або вирішення завдань засобами, що наділені “інтелектуальними” можливостями;
- онтологічний аспект: інформація розглядається як кількісне значення міри пропускну здатності каналу зв’язку й упорядкування повідомлень. Йдеться про можливості її неспотвореного перетворення-кодування для обробки в автоматизованих системах і переміщення по лініях зв’язку.

Зазначені аспекти мають методологічне значення для законотворчої діяльності, адже остання головним чином використовує та продукує такий вид інформації, як правова.

Правова інформація є інструментом, за допомогою якого здійснюється вплив на прийняття рішень усіх учасників законотворчого процесу на різних етапах його розгортання. Від характеру та цілеспрямованості правової інформації істотно залежить рівень державного управління соціаль-

ними системами, ефективність дії закону, повага або ігнорування його вимог [4, 62].

У російському Федеральному Законі “Про інформацію” визначено поняття правової інформації: “Інформація може бути об’єктом публічних, цивільних та інших правових відносин. Інформація може вільно використовуватися будь-якою особою і передаватися однією особою іншій особі, якщо федеральними законами не встановлені обмеження доступу до інформації або інші вимоги до порядку її надання або розповсюдження” [3].

Закон України “Про інформацію” визначає правову інформацію як “сукупність документованих або публічно оголошених відомостей про право, його систему, джерела, реалізацію, юридичні факти, правовідносини, правопорядок, правопорушення і боротьбу з ними та їх профілактику тощо”.

Згідно з зазначеними законами правової інформації є Конституція України та Росії, інші законодавчі і підзаконні нормативні правові акти, міжнародні договори та угоди, норми і принципи міжнародного права, а також ненормативні правові акти, повідомлення засобів масової інформації, публічні виступи, інші джерела інформації з правових питань.

Таке визначення правової інформації розкриває її зміст у ширшому розумінні. Цієї точки зору дотримуються також вчені О. А. Гаврилов, В. І. Іванов, А. Р. Шляхов. Існує й інший, більш вузький підхід, який, зокрема, підтримує А. Б. Венгеров, за яким правова інформація — це інформація, що міститься у нормах права або інформація про норми права.

На думку К. І. Белякова, джерелом правової інформації може бути не тільки норма права, а й сама людина або група людей. Адже вдосконалення законодавства передбачає вивчення суспільної думки, збирання й аналіз інформації, що надходить від громадян, їхніх думок, оцінок, побажань, зауважень щодо майбутньої правової норми [4, 68].

Провідний російський учений Ю. О. Тихоміров виокремлює такі основні типи правової інформації [7, 195, 196]:

- національні правові акти усіх рівнів;
- акти міжнародних організацій, угоди суб’єктів міжнародного права, міжнародні звичаї (морська практика, торговельні звичаї тощо);
- внутрішньодержавні угоди;
- нормативно-технічні матеріали (стандарти, класифікатори, технічні умови, регламенти, устава тощо);

- зведені форми правозастосувальної практики;
- зразки ділових паперів (типові форми документів тощо);
- юридичні словники визначень, тлумачні та енциклопедичні;
- коментарі законодавства, проблемні, популярні, аналітичні й наукові праці та навчальні матеріали з правових питань;
- документообіг, що забезпечує процес нормопроекування (включаючи проекти законів та інших нормативно-правових актів), та інші матеріали.

Слід зауважити, що важливу роль у законотворчому процесі відіграють такі галузі інформації, як політична, економічна, соціальна, екологічна та ін. Для майбутнього нормативно-правового акта важливо, якщо преса, науковці, а також соціологічні дослідження і публічні обговорення компетентно визначають проблеми, що потребують законодавчого врегулювання.

Для підтвердження цієї позиції доцільно здійснити аналіз інформаційних процесів на різних етапах і стадіях законотворчості.

Так, на першому етапі законотворчого процесу, з його такими стадіями, як: прогнозування законотворчої діяльності (вивчення, аналіз суспільних явищ і процесів, встановлення потреби правової регламентації); визначення необхідності законодавчого регулювання (шляхом обґрунтування неможливості врегулювання цього питання іншими нормативно-правовими актами); прийняття рішення про підготовку законодавчого акта, планування законотворчої діяльності; обґрунтування ідеї, розробка концепції, аналіз майбутнього акта; підготовка проекту законодавчого акта; попередній розгляд проекту, проведення експертизи; узгодження проекту з іншими державними органами; громадське обговорення проекту [8, 199], на нашу думку, слід використовувати різні галузі та види інформації, зокрема:

- нормативно-правові акти та акти галузевого законодавства у відповідній сфері, де передбачається розташування майбутнього акта;
- міжнародні договори України та Росії у відповідній сфері;
- інформація щодо ефективності застосування вітчизняних нормативно-правових актів у відповідній сфері, матеріали судової практики;
- інформація щодо зарубіжного досвіду, нормативно-правові акти ЄС у відповідній сфері;

- рішення Європейського Суду з прав людини;
- інформація, що міститься у модельних правових актах: модельний закон — законодавчий акт, що приймається міждержавними установами у сфері загальних інтересів і має рекомендаційний характер; інформація, що міститься у модельному акті, може бути використана при розробці актів українського та російського законодавства;
- інформація щодо економічної ситуації та оцінювання вартості проекту закону;
- науково-аналітична інформація, що міститься у дисертаційних дослідженнях відповідної тематики, наукових статтях та інших матеріалах;
- відповідна статистична інформація;
- соціологічна інформація, що містить дані про: результати опитування громадської думки; ступінь поширюваності тих чи інших соціальних явищ; недоліки в юридичному та соціальному механізмі закону; проблеми правосвідомості; ступінь поінформованості населення тощо [9, 192–199];
- стратегічна інформація формується на базі визначення довгострокових завдань розвитку правової системи, аналізу вихідної ситуації та визначення об'єктивних тенденцій розвитку правової системи, визначення пріоритетних правових засобів вирішення перспективних завдань, оцінки ресурсів тощо [9, 192–199];

Наведену інформацію можна вважати первинною (вихідною), оскільки її аналіз та узагальнення є основою для створення тексту законопроекту.

Найпоширенішими джерелами отримання інформації для забезпечення законотворчого процесу є офіційні видання органів державної влади; статистичні дані; засоби масової інформації; бібліотечні та документально-інформаційні фонди; електронні бібліотеки; різноманітні інформаційно-довідкові електронні системи, бази і банки даних, зокрема нормативно-правові; спеціальні соціологічні опитування, мережа Інтернет тощо. Виокремлення релевантної інформації з її величезного загального потоку становить етап первинної обробки. Це досить складне завдання і, як правило, здійснюється за допомогою інформаційних технологій шляхом сортування інформації за певними ознаками (здебільшого, за ключовими словами), характерними для певної сфери, напрямку, виду діяльності, проблеми, процесу.

Процес перетворення емпіричної та теоретичної інформації є дискретним. Дискретними тактами цього процесу є певні періоди обробки первинної інформації, сполучені зі стадіями законопроектування [9, 189]. У результаті створюється правова інформація, до якої можна віднести:

- інформацію, що міститься у концепції нормативного правового акта: характеристика предмета і цілі майбутнього акта, очікувані наслідки застосування норм, що проектуються, приблизна структура акта [9, 192–199];
- проекти законодавчих актів;
- інформацію, що одержується в ході проведення експертизи законопроектів [9, 192–199];
- довідку про погодження проекту;
- протокол узгодження позицій;
- висновок Мін'юсту;
- порівняльну таблицю до законопроекту.

Другий етап законотворчого процесу містить такі стадії [8, 199]:

- внесення проекту в порядку законодавчої ініціативи;
- попередній розгляд законопроекту в комітетах парламенту;
- офіційний розгляд проекту органом законодавчої влади із додержанням необхідних процедур (основною вимогою законотворчої діяльності є безумовне проходження визначеної Конституцією та Регламентом законодавчого органу відповідної процедури при розгляді та прийнятті проекту закону).

На цьому етапі продукується інформація, з якої формується справа законопроекту, у тому числі з використанням програмно-технічних комплексів, впроваджених у діяльність Верховної Ради України, та здійснюється електронний документообіг. Федеральні закони Росії приймаються Державною Думою, схвалюються Радою Федерації, підписуються Президентом Росії і публікуються в офіційному виданні. Існує складна процедура ухвалення і відхилення законів, детально викладена в Конституції Російської Федерації.

До зазначеної інформації слід віднести:

- інформацію, що міститься у пояснювальних записках до законопроектів та альтернативних проектів, інші супровідні документи;
- порівняльні таблиці до законопроектів;
- усі проміжні та остаточні редакції законопроектів;
- пропозиції і поправки до законопроектів, внесені в установленому порядку;

- висновки комітетів щодо законопроектів;
- протоколи засідань головного комітету щодо законопроектів і стенограми відповідних засідань у разі їх ведення;
- протоколи і стенограми пленарних засідань законодавчого органу;
- дані про результати поіменного голосування на пленарних засіданнях парламенту;
- інформацію про результати і наслідки референдуму щодо окремих законопроектів;
- супровідні листи до законопроектів (законів);
- інформацію, що міститься у скаргах і пропозиціях громадян, матеріали парламентських слухань і публічних обговорень.

Завершальним результатом третього етапу законотворчого процесу є прийняття закону, його оформлення, набуття законом чинності шляхом його підписання (санкціонування) та опублікування (оприлюднення). Завдання інформаційного забезпечення на цьому етапі полягає у донесенні створеної нормативно-правової інформації до громадян, державних органів, підприємств, установ, організацій шляхом його опублікування (оприлюднення) державною мовою в офіційних друкованих виданнях, а в окремих випадках — через телебачення і радіо, забезпеченні доступу до неї на офіційному веб-сайті законодавчого органу.

Порядок публікації і набуття чинності федеральних законів Росії врегульовано Федеральним Законом “Про порядок публікації і набуття чинності федеральних конституційних законів, федеральних законів, актів палат Федеральних зборів” від 14 червня 1994 р. № 5-ФЗ. Згідно з нормами закону на території Російської Федерації застосовуються тільки ті федеральні конституційні закони, федеральні закони, акти палат Федеральних зборів, які офіційно опубліковані.

Офіційною публікацією федерального закону вважається перша публікація його повного тексту в “Парламентській газеті”, “Російській газеті” або “Зборах законодавства Російської Федерації”. Федеральні закони Росії набувають чинності одночасно на всій території Російської Федерації після закінчення десяти днів від дня їх офіційної публікації, якщо, звичайно, у самому законі не встановлений інший порядок вступу його в силу.

Порядок публікації і набуття чинності актів Президента РФ, Уряду РФ і нормативних правових актів федеральних органів виконавчої влади визначений Указом Президента РФ “Про порядок публікації і набуття чинності актів Президента Російської Федерації, Уряду Російської Федерації

і нормативних правових актів федеральних органів виконавчої влади” від 23 травня 1996 р. № 763.

Офіційне оприлюднення законів в Україні здійснюється в порядку, визначеному Регламентом Верховної Ради України від 19 вересня 2008 р. № 547-VI і Указом Президента України “Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності” від 10 червня 1997 р. № 503/97. (Нині чинним нормативно-правовим актом, який також регулює це питання, є Указ Президента України “Про інформаційний бюлетень “Офіційний вісник Президента України” від 12 лютого 2007 р. № 101/2007).

Відповідно до Регламенту підписані Президентом України закони та закони, які офіційно оприлюднені Головою Верховної Ради України, публікуються в газеті “Голос України” та у “Відомостях Верховної Ради України”. Публікація законів у цих друкованих засобах масової інформації вважається офіційною.

Відповідно до Указів Президента офіційними виданнями законів, чинних міжнародних договорів України тощо є також “Офіційний вісник України”, газета “Урядовий кур’єр” та “Офіційний вісник Президента України”.

Таким чином, первинна економічна, політична, соціальна та інша емпірична інформація перетворюється у нормативно-правову — норми та інститути права, в юридичні формули та правила поведінки [9, 189].

Сутність наступного, четвертого етапу законотворчого процесу, визначається такими завданнями: вивчення питання конституційності закону, його тлумачення (за необхідності); дослідження ефективності дії прийнятого закону (з метою можливого його коригування, подальшого вивчення існуючих прогалин та виникнення колізій): проведення моніторингу чинного законодавства та стану правозастосувальної практики [8, 199, 200]. Інформаційне забезпечення на цьому етапі полягає у виявленні та аналізі інформації, що є сукупністю рекомендацій, суджень, думок щодо змісту законодавчих норм. За результатами офіційного тлумачення продукується нормативно-правова інформаційна база рішень Конституційного суду України та Конституційного Суду Росії. Неофіційне тлумачення може здійснюватися у формі листів-роз’яснень уповноважених органів державної влади, наукових коментарів чинного законодавства тощо.

Ефективність дії прийнятих законів може бути забезпечена шляхом аналізу інформації, отриманої у результаті проведення безперервного моні-

торингу розвитку законодавства та стану правозастосувальної практики, який виконуватиме завдання визначення ефективності регулятивної функції нового закону та порівняння отриманих результатів з очікуваними.

Зазначені інформаційні процеси складають певний цикл інформаційного забезпечення законотворчої діяльності, оскільки поряд із дослідженням чинного законодавства дається поштовх для подальшого вивчення правових потреб суспільства і держави, а відтак — до створення нових законів.

Отже, на кожному етапі законотворчого процесу доцільно користуватися “інформаційною комбінацією”, тобто вміло сполучити всі необхідні види, галузі і джерела інформації. Інформація, що здатна забезпечити потреби права, — це не тільки інформація, втілена в нормах права, а й галузева інформація — соціальна, економічна, політична. Без інформаційного пояснення, без інформаційної підтримки закон і правові норми нежиттєздатні [10, 183].



## Література

1. *Международное информационное право: Метод. материалы к междисциплинарному спецкурсу* / Сост. Т. М. Смырлова. — М.: СТЭНСИ, 2002. — 192 с.
2. *Кохановська О.* Класифікація та види інформації у доктрині права і законодавства України // Підприємництво, господарство і право. — 2005. — № 3. — С. 78–81.
3. *Федеральный закон Российской Федерации “Об информации, информационных технологиях и о защите информации” от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ* // <http://www.rg.ru/2006/07/29/informacia-dok.html>
4. *Беляков К. І.* Інформація в праві: теорія і практика. — К.: КВІЦ, 2006. — 118 с.
5. *Сіленко А.* Інформаційні технології — новий імпульс для пошуку парадигми майбутнього суспільства // Політичний менеджмент. — 2007. — № 3. — С. 98–101.
6. *Копылов В. А.* Информационное право: Учебник. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Юристъ, 2005. — 512 с.
7. *Законодательная техника: Науч.-практ. пособие* / Под ред. Ю. А. Тихомирова. — М.: Городец, 2000. — 272 с.
8. *Законодавча діяльність в Україні: стан, пріоритети, шляхи вдосконалення (за матеріалами Верховної Ради України четвертого і п’ятого скликань)* / О. В. Богачова, С. П. Бритченко, В. С. Журавський та ін.; За заг. ред. В. М. Литвина. — К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України; Фенікс, 2007. — 736 с.
9. *Гаврилов О. А.* Курс правовой информатики: Учеб. для вузов / О. А. Гаврилов. — М.: НОРМА-ИНФРА, 2000. — 432 с.
10. *Введение в теорию государственно-правовой организации социальных систем* / Под общ. ред. Е. Б. Кубко. — К.: Юринком, 1997. — 192 с.

*Питання правового регулювання суспільних відносин у сфері інформації не можуть бути компетенцією виключно сфери права і повинні розглядатися в різних контекстах.*

*Вопросы правового регулирования общественного отношения в сфере информации не могут быть компетенцией одной области права и должны рассматриваться в разных контекстах.*

*Questions of law regulation of the public relation in information sphere cannot be the competence of one area of law and should be considered in different contexts.*

**Надійшла 4 вересня 2010 р.**