

УДК 342.9:5.08

Л. П. Коваленко,
канд. юрид. наук, доцент
Національний університет
«Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»,
м. Харків

ПРОБЛЕМИ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ ІНФОРМАЦІЙНОГО ПРАВА ТА ЗАКОНОДАВСТВА

У статті уточнюються поняття «систематизація інформаційного права» й «систематизація законодавства», визначаються система і структура законодавства в інформаційній сфері України, надаються пропозиції щодо вдосконалення останнього.

Ключові слова: інформація, систематизація інформаційного права, систематизація законодавства, інформаційне право, система законодавства, структура законодавства, інформаційна сфера України.

На шляху України до інформаційного суспільства виникла потреба адаптації органів публічної влади до нових соціальних відносин і спрямування їх у бажаному для держави напрямку співвідношення інтересів людини, суспільства й держави. Однією з проблем, що вимагає вирішення – це підвищення ефективності системи інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів виконавчої влади України шляхом відповідних реформ.

З проголошенням незалежності України створено значний масив законодавчих і підзаконних нормативних актів, які служать підвалинами для нормативно-правового регулювання суспільних інформаційних відносин. Сукупність юридичних норм у цій сфері вже досягла великого обсягу, що дозволяє на науковому

рівні умовно виділити їх в автономну галузь законодавства – інформаційне законодавство і в юридичну наукову інституцію – інформаційне право. На відміну від норм деяких галузей права, норми останнього з об'єктивних причин неможливо об'єднати в один нормативно-правовий акт. Чинне інформаційне право, як уже зазначалося, регулює широке коло інформаційних відносин. Його норми містяться в численних актах різної юридичної сили. Крім того, суб'єкти цього права характеризуються високим рівнем нормотворчості, динамічності, частою появою нових норм, що ускладнює зміст і структуру правового матеріалу й обмежує можливість його кодифікації. У зв'язку із цим упорядкування інформаційного права здійснюється шляхом видання системи кодифікованих актів об'єднаних

єдиним об'єктом правового регулювання, що регламентують ті чи інші сторони інформаційних відносин. Різноманітні інформаційно-правові норми містяться в численних нормативних актах загального, місцевого й відомчого характеру, прийнятих у різний час. Увесь цей нормативно-правовий масив вимагає певної систематизації [2, с. 18]. Під *систематизацією* розуміється упорядкування й удосконалення чинного законодавства та іншого нормативно-правового матеріалу шляхом його оброблення й викладення за певною системою у виді збірників (довідників), актів (предметних, системно-предметних, хронологічних та ін.) або у формі зведених (зібраних) кодифікованих актів. Систематизація законодавства – об'єктивно необхідний елемент правової державної діяльності, її вдосконалення, зміцнення правового фундаменту державного і громадського життя.

Кодифікація, як напрямок систематизації інформаційного права, провадиться шляхом об'єднання в одному комплексному документі інформаційно-правових норм, що містяться в різних актах, але належать до одного інституту, а також удосконалення їх змісту, усунення застарілих норм, заповнення прогалів в інформаційно-правовому регулюванні з метою підвищення

його ефективності, забезпечення належних умов для користування нормативним матеріалом. Кінцевим результатом цього процесу завжди виступають нові комплексні акти – кодекси, статuti, положення та ін. Одночасно припиняється дія багатьох норм, які зазнали кодифікації. Остання завжди відрізняється офіційним характером, здійснюється державними органами, що мають відповідну компетенцію [1, с. 34].

Інкорпорація становить собою упорядкування нормативно-правового матеріалу шляхом його оброблення й викладення за певною системою у виді хронологічних, системно-предметних і предметних збірників.

Вона провадиться заінтересованими органами, посадовими особами, науковцями. Підготовлені ними види збірників не підлягають затвердженню. Інкорпорація має на меті полегшити пошуки нормативного матеріалу для наукових досліджень у сфері права, забезпечити ефективну підготовку фахівців-юристів. У зазначені збірники включаються лише чинні законодавчі документи.

В освітянській діяльності це знайшло свій прояв у тому, що в низці юридичних і технічних вищих навчальних закладах України до учбових програм введено такі навчальні дисципліни, як «інформаційне право», «інформаційна безпека» й подібні до них

за змістом інші дисципліни, основним предметом вивчення яких є правове регулювання суспільних інформаційних відносин. Усе це свідчить про нагальну потребу комплексного наукового обґрунтування вирішення проблем правової регламентації суспільних інформаційних відносин, що доволі бурхливо розвиваються в Україні.

Що стосується шляхів правового впорядкування інформаційних відносин, то в державі зараз існують 2 напрямки: перший ґрунтується на доктрині англо-американської системи права (фрагментарне вирішення на законодавчому рівні в окремих законах проблем правового регулювання інформаційних відносин), другий – на доктрині європейської (континентальної) системи права (легальне визначення галузей законодавства та їх систематизація на рівні кодифікації).

Перший напрямок переважає серед громадських, наукових і державних діячів, які вважають, що розв'язання проблем нормативно-правового забезпечення в царині інформаційних відносин можливе на підставі ситуаційного підходу. Ця доктрина характерна для національних систем, у яких або правове регламування суспільних відносин знаходиться на стадії зародження (просто копіювання правової системи метрополії чи запозичен-

ня положень з інших правових національних систем без урахування їх специфіки), або щодо правового регулювання яких існує певна суспільна невизначеність. Цей підхід був характерним для нормативно-правової регламентації багатьох сфер суспільних відносин на початку утвердження незалежності України. Наслідком такої правотворчої практики є те, що низка прийнятих законів України, які прямо чи опосередковано регламентують суспільні інформаційні відносини, концептуально не узгоджені між собою, зазначені в них норми суперечать одна одній і породжують правовий хаос [3, с. 21].

Останнім часом теорія і практика правотворення в Україні схиляється до іншого підходу, більш традиційного для держави, – до юридичної доктрини легальної систематизації законодавства на рівні кодифікації. Це характерно для тих галузей законодавства, в яких множинність правових норм у певній сфері суспільних відносин досягла критичної кількості, а тому існує потреба у проведенні наукових досліджень щодо їх систематизації на рівні легальної кодифікації.

Щодо інформаційного законодавства, то ця доктрина була продекларована в наукових колах і публічно апробована на науково-практичних конференціях, присвячених питанням ре-

формування інформаційного законодавства.

Сьогодні вже створені наукові засади щодо систематизації інформаційного законодавства на рівні Інформаційного кодексу України, що є новацією в теорії права як у нашій державі, так і в зарубіжних країнах. Реалізація положень такого кодифікованого акта дозволить уникнути суспільної невизначеності й багатозначності щодо змісту й сутності правового регулювання в умовах входження України до інформаційного суспільства. Це повинно сприяти адекватності процесу правотворення в царині суспільних інформаційних відносин потребам практики (зокрема, на законодавчому рівні), комплексному, системному вирішенню проблем удосконалення інформаційної діяльності суспільних інституцій країни.

Однією з основних відмінних ознак сучасного світового соціального прогресу є активне зростання значущості інформації в суспільних відносинах. Суспільні інформаційні відносини постійно розвиваються, особливо з удосконаленням техніки й технологій збирання, оброблення, зберігання й передачі інформації, в міру опанування людством законами природи, зростання суспільного інтелекту за принципом «досконалість не має обмежень». Усі ці процеси

й визначають інформаційне суспільство, сутність якого розкрита ще в 1993 р. Комісією Європейського Союзу: це суспільство, в якому діяльність людей здійснюється на основі використання послуг, що надаються за допомогою інформаційних технологій і технологій зв'язку.

Не знаходиться осторонь цих процесів і Україна. З проголошенням 24 серпня 1991 р. державної незалежності в країні інтенсивно створюється національна система законів і підзаконних нормативних актів, що створюються правової регламентації соціальних відносин, визначним складником яких є інформація. У суспільних інформаційних відносинах для впорядкування і врегулювання їх на державному рівні виникла потреба юридично визначитися щодо найбільш важливих правових норм поведінки їх учасників, у тому числі й щодо можливості запобігання й боротьби з правопорушеннями, що вчиняються з використанням сучасних інформаційних технологій. Це, у свою чергу, зумовило необхідність відокремлення й фіксування в державному управлінні напрямку (інституції), що визначається як державне управління в галузі суспільних інформаційних відносин. Мета його функціонування – втілення в життя державної політики в умовах розвитку інформаційних відносин

в Україні: методів і засобів створення інформаційних ресурсів, їх обігу, збирання, накопичення, систематизації, використання, зберігання й захисту [4, с. 78]. Вагомим аспектом інформаційних відносин є забезпечення національної інформаційної безпеки як важливої складової безпеки національної.

Національне право України вже має значний масив нормативно-правових актів, що безпосередньо чи опосередковано регламентують суспільні інформаційні відносини. Чинне законодавство в цій сфері ґрунтується на відповідних системоутворюючих нормативних актах, а саме: Конституція України, Закони України «Про інформацію», «Про державну таємницю», «Про науково-технічну інформацію», «Про телебачення і радіомовлення», «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про захист інформації в автоматизованих системах», «Про бібліотеки і бібліотечну справу», «Про інформаційні агентства», «Про зв'язок», «Про національний архівний фонд і архівні установи», «Про національну програму інформатизації», «Про концепцію національної програми інформатизації», «Про обов'язковий примірник документів» та ін. Усі вони створюють певні умови для розвитку їх положень у системі підзаконних актів.

Разом із тим у правовому регулюванні суспільних інформаційних відносин в Україні існує низка проблем, які потребують загального вирішення. На нашу думку, нормотворення в цій царині в державі здійснюється шляхом вирішення окремих проблем окремими законами й підзаконними нормативними актами досить фрагментарно. У той же час значний масив норм щодо інформації розміщено в кодифікованому законодавстві, зокрема в Цивільному, Адміністративному, Трудовому, Кримінальному кодексах. Таким чином, в Україні сформувалася національна специфічна змішана доктрина права, що поєднує в собі елементи англо-американської і європейської континентальної доктрини права.

Як вбачається, серед недоліків законотворчої діяльності у досліджуваній можна назвати нижченаведені:

1. Правотворчий процес часто здійснюється без узгодження з чинним законодавством, не враховується специфіка національної ментальності, правової культури систематизації права як підґрунтя правосвідомості населення, інші особливості соціального й державного життя.

2. Різні закони й підзаконні акти, що регулюють суспільні відносини, об'єктом яких є інформація, приймалися у різні часи

без узгодження понятійного апарату, тому вони містять низку недостатньо коректних термінів, отже, неоднозначно розуміються учасниками суспільних інформаційних відносин. Деякі категорії як-то «інформація», «таємна інформація» і «таємниця», «документ» і «документована інформація», «інтелектуальна власність», «автоматизована система» та ін. взагалі не мають чіткого визначення свого змісту, що призводить до неоднозначного оперування ними на практиці, що породжує соціальні конфлікти (правопорушення) в інформаційних відносинах між їх учасниками, створює умови для уникнення від відповідальності правопорушників, а це негативно впливає на формування високої культури правовідносин на рівні найкращих здобутків світової цивілізації [6, с. 59].

3. Значна кількість юридичних норм, що впорядковують суспільні інформаційні відносини, розпорошена по різних законах і підзаконних нормативних актах, що ускладнює їх пошуки, аналіз та узгодження в процесі практичного застосування.

4. Має місце розбіжність щодо розуміння структури системи законодавства у сфері інформаційних відносин та підходи до її формування. Дуже часто в окремих законах до системи законодавства включають норми, ви-

ражені в підзаконних нормативних актах, що суперечить положенням Конституції України. У результаті у правозастосовній практиці виникає колізія – ігнорування норм закону на користь норм підзаконного акта.

5. Нові юридичні норми в царині суспільних інформаційних відносин часто не узгоджені з раніше прийнятими, що призводить до правового хаосу, зниження авторитету публічного права, нігілістичного ставлення суб'єктів суспільних відносин до законодавства.

6. Через неузгодженість правового регламентування в законодавстві щодо збирання інформації на різних рівнях державного управління, зокрема, персональних даних, деякі органи державної влади змушують громадян «надавати довідки з різноманітних установ для отримання іншої довідки». Існує недовіра до документа, виданого іншою інстанцією, внаслідок чого громадяни змушені витратити багато часу на ходіння по різних державних установах для підтвердження правомірності виданих раніше довідок. Це повинно викорінюватися, у тому числі й правовими засобами, тобто на рівні законодавства.

7. Сукупність правових норм у сфері суспільних інформаційних відносин, визначених у законах і підзаконних актах, досягли

за своєю кількістю критичної маси, що зумовлює потребу виділення їх в окрему галузь законодавства.

8. Інтенсивно зростає загроза людині, суспільству й державі від такого негативного явища, як комп'ютерна злочинність, зокрема, учинення злочинів з використанням інформаційних технологій і технологій зв'язку. Як бачимо, законодавцям є над чим детально попрацювати. Одним зі шляхів подолання наведених проблем правового регулювання суспільних інформаційних відносин є систематизація інформаційного законодавства, яку на наше переконання, необхідно провадити в 3 етапи:

– перший – інкорпорація законодавства – визначення ієрархічної системи і структури інформаційних норм на рівні правової доктрини;

– другий – виділення в цій системі відповідної галузі й офіційне її закріплення під назвою «Інформаційне законодавство»;

– третій – кодифікація, розробка і прийняття Верховною Радою України Інформаційного кодексу України.

В Інформаційному кодексі належить звести, систематизувати й узгодити між собою вітчизняне законодавство із зобов'язаннями України щодо його адаптації у світовому співтоваристві, відповідно до Програми інте-

рації України до Європейського Союзу.

Треба відмітити, що в Україні щодо систематизації законодавства вже склалися певні успішні національні традиції, дієвість яких перевірена часом. Ідея інкорпорації й кодифікації правових норм у сфері інформаційних відносин, визначена й науково обґрунтована в дослідженнях вітчизняних науковців, має відповідні теоретичні напрацювання [5, с. 32].

Поряд із цим з розвитком інформатизації система існуючих правових норм регулювання соціальних інформаційних відносин потребує моніторингу щодо їх дієвості за нових умов та узгодження з новими соціальними відносинами, зокрема, щодо виявлення проблем у цих відносинах з науковим обґрунтуванням їх вирішення. Це перш за все необхідно для упередження негативних соціальних наслідків.

У підґрунтя законодавчої інкорпорації покладаються відпрацьовані юридичною наукою й перевірені практикою норми чинного законодавства України. При систематизації інформаційного законодавства увага повинна приділятися визначенню структури й місця юридичних норм у системі правового регулювання. Існує потреба чітко визначитися із суб'єктами й об'єктами інформаційних відносин, з прави-

лами поведінки учасників, їх правами й обов'язками. Фахівцями, які залучаються до систематизації інформаційного законодавства, належить володіти знаннями в галузі права й інформатики, теорії та практики.

Правотворення має ґрунтуватися на засадах методології системного й комплексного підходів, на теорії формування комплексних ієрархічних гіперсистем інфор-

маційного законодавства, адже розвиток конституційних норм відтворюється в системоутворюючих законодавчих актах, що регулюють суспільні інформаційні відносини в Україні. Системоутворюючим законодавчим актом повинен стати Інформаційний кодекс України, у якому розвиватимуться визначені в Конституції України положення про суспільні інформаційні правовідносини.

Список літератури: 1. Антопольский А. А. Информационное общество: правовые вопросы социальных и демократических процессов в условиях использования информационных технологий (Ежегодный теоретический семинар) / А. А. Антопольский, М. В. Демьянец // Гос-во и право. – 2011. – № 8. – С. 111-121. 2. Аристова І. В. Державна інформаційна політика: організаційно-правові аспекти: моногр. / І. В. Аристова; за заг. ред. О. М. Бандурки. – Х.: Ун-т внутр. справ, 2000. – 368 с. 3. Аристова І. В. Еволюційний розвиток поняття «інформаційна сфера» / І. В. Аристова // Віс. Нац. ун-ту внутр. справ. – 2005. – Вип. 31. – С. 239-245. 4. Аристова І. В. Місце та роль інформаційного права у розвитку відомчої освіти України // Інформатизація вищих навчальних закладів МВС України: матер. наук.-практ. конф. Харків, 11-12 квіт. 2006 р. – Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2006. – С. 93-97. 5. Артеменко О. О. Інформація як спосіб забезпечення екологічного захисту громадян / О. Артеменко, О. Яра // Підпр-во, госп-во і право: наук.-практ. госп.-прав. журн. – 2010. – № 10. – С. 29-31. 6. Артемов В. Ю. Управління інформаційною безпекою як сутнісна складова побудови інформаційного суспільства // Вчені зап. ун-ту «Крок». – Вип. 18: за матер. Міжнар. наук.-практ. конф. «Виклики та потреби бізнесу XXI століття», 28 лист. 2008 р. – [В 4-х т. –Т. 4.] – 2008. – С. 4-8.

ПРОБЛЕМЫ СИСТЕМАТИЗАЦИИ ИНФОРМАЦИОННОГО ПРАВА И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Коваленко Л. П.

В статье уточняются понятия «систематизация информационного права» и «систематизация законодательства», определяются система и структура законодательства в информационной сфере Украины, вносятся предложения, касающиеся усовершенствования последнего.

Ключевые слова: информация, систематизация информационного права, систематизация законодательства, информационное право, система законодательства, структура законодательства, информационная сфера Украины.

PROBLEMS OF SYSTEMATIZATION OF INFORMATIVE RIGHT AND LEGISLATION

Kovalenko L. P.

The concepts of systematization of informative right and legislation are specified in the article; the problems of their systematization are determined; the system and structure of legislation are determined in the informative sphere of Ukraine; suggestions are given in relation to his improvement.

Key words: systematization of informative right; systematization of legislation; informative right; system of legislation; structure of legislation; informative sphere of Ukraine; information.

Надійшла до редакції 27.11.2012 р.