

УДК 342.95

Л.П. КОВАЛЕНКО, канд. юрид. наук,
доц., Національний університет «Юридична ака-
демія України імені Ярослава Мудрого»

ОСОБЛИВОСТІ ІНФОРМАЦІЙНО- ПРАВОВИХ НОРМ І ВІДНОСИН

Ключові слова: інформаційна норма, інформаційно-правові відносини, сутність інформаційно-правових норм та відносин, особливості та види інформаційно-правових норм і відносин

Питання щодо визначення інформаційно-правової норми є дискусійним. Деякі науковці, такі як В.С. Цимбалюк, В.Д. Гавловський, В.В. Гриценко, М.Я. Швець, І.Ю. Зdzeба, М.Ю. Шевченко, І.Л. Бачило, В.А. Копилов та ін., певною мірою досліджували деякі питання інформаційних норм, але зроблені ними висновки свідчать лише про відсутність усталених поглядів на певні проблеми щодо визначення інформаційних норм, їх ознак і таке інше. Існує думка, що інформаційне право використовує для регулювання інформаційно-правових відносин норми інших галузей права конституційного, адміністративного, цивільного, кримінального права та інших галузей права. Ми маємо протилежну думку, інформаційне право має свій самостійний предмет, метод правового регулювання, норми, законодавство, і навпаки – це усі галузі українського права, що використовують для регулювання тих чи інших правових відносин норми інформаційного права.

Інформаційно-правовій нормі притаманні загальні ознаки, тобто ознаки, які властиві будь-якій соціальній нормі – державно-владна природа, загальнообов'язковий характер, формальна визначеність, структура та ін.

Але треба зазначити, що навіть деякі загальні ознаки інформаційної норми суттєво відрізняються від загальних ознак інших правових норм. Крім того, норми інформаційного права мають такі спеціальні ознаки, які при-

таманні виключно інформаційно-правовій нормі.

Інформаційні норми мають такі загальні ознаки:

1. Державно-владна природа.

Норма інформаційного права приймається компетентними органами держави (посадовими особами) та іншими особами:

а) Верховною Радою України приймаються: Конституція України; закони України (наприклад, Закони України «Про інформацію» від 02.10.1992 р., «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р., «Про посилення захисту майна редакцій засобів масової інформації, видавництв, книгарень, підприємств, книгорозповсюдження, творчих спілок» від 20.05.2010 р. та ін.); кодекси, а також інші кодифіковані акти (наприклад Кодекс України про адміністративні правопорушення); Постанови Верховної Ради України); міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України та інші нормативно-правові акти в галузі інформаційного права;

б) Президентом України видаються укази та розпорядження (наприклад, Укази Президента України «Про Положення про Державний комітет телебачення і радіомовлення України» від 07.05.2011 р., «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації» від 05.05.2001 р., «Про Положення про Державну службу України з питань захисту персональних даних» від 06.04.2011 р. та інші;

в) Кабінетом Міністрів України приймаються постанови та розпорядження (наприклад, Постанови Кабінету Міністрів України, «Про затвердження порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для створення електронної інформаційної системи» Електронний Уряд» від 25.07.2011 р., «Про затвердження Порядку використання у 2011 році коштів, передбачених у державному бюджеті для виконання заходів з питань європейської інтеграції в інформаційній сфері» від 06.07.2011 р., «Про затвердження Державної цільової програми впровадження у

навчально-виховний процес загальноосвітніх навчальних закладів інформаційно-комунікаційних технологій «Сто відсотків» на період до 2015 року» від 13.04.2011 р. та ін.; Декрети Кабінету Міністрів України, прийняті на підставі Закону «Про тимчасове делегування Кабінету Міністрів України повноважень видавати декрети в сфері законодавчого регулювання» від 18.11.1992 р. [1];

г) міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади видаються накази, інструкції, розпорядження, постанови, правила, положення в межах їх компетенції;

д) Верховна Рада і Рада міністрів Автономної Республіки Крим приймають постанови;

є) місцеві державні адміністрації – розпорядження;

ж) органи місцевого самоврядування приймають рішення, що містять інформаційно-правові норми;

з) Конституційний Суд України виносить рішення, в яких інформаційно-правові норми можуть тлумачитися ним або визнаватися такими, що не відповідають Конституції України (фактично скасовуватися).

На нашу думку, ознака державно-владної природи інформаційної норми має специфічну сутність, реалізація такої норми забезпечується такими видами заходів державного примусу, які притаманні виключно інформаційному праву.

2. Загальнообов'язковий характер, тобто поширення інформаційних норм на всіх суб'єктів (учасників) інформаційних відносин незалежно від її бажання.

3. Формальна визначеність. Норма інформаційного права одержує зовнішнє мовне закріплення в статтях нормативно-правових актів, чітко встановлює вид та міру можливої, необхідної або забороненої поведінки.

4. Певну структуру, тобто поділ норми права на складові елементи. Інформаційно-правова норма складається з гіпотези, диспозиції й санкції. Але не дивлячись на наявність в нормі усіх трьох елементів структури, інформаційна норма має певні особливості структури. Так, наприклад, у конкретній статті ін-

формаційного нормативно-правового акту можуть не бути наявними всі три складові інформаційно-правові норми. Вони можуть міститися в інших статтях даного нормативно-правового акту, або в інших актах.

Норми інформаційного права мають ті самі характеристики, що й норми взагалі, водночас є певні відмінності, які свідчать про наявність деяких особливостей норм інформаційного права. Основні з них:

1. У них знаходить своє вираження державний інтерес. Норми інформаційного права забезпечують функціонування публічного управління, а звідси – існування держави як такої. Йдеться про те, що без управління держава не може існувати і виконувати покладені на неї функції, а це призводить до хаосу, анархії та зникнення держави. З цього приводу можна зробити висновок, що якісно створені адміністративно-правові норми є одним із факторів забезпечення національної безпеки.

2. Мають переважно імперативний характер, їх реалізація підкріплюється можливістю застосування засобів державного примусу. Іншими словами, приписи переважної більшості (але не всіх) інформаційно-правових норм не передбачають можливості вибору варіанта поведінки у суб'єкта інформаційно-правових відносин, який не має владних повноважень. Хоча, необхідно вказати, що частина інформаційно-правових норм (яка поступово збільшується) має диспозитивний характер, за якого суб'єктові інформаційного права надається право вибору поведінки в тій чи іншій ситуації.

3. Є регулятором інформаційних відносин. На нашу думку, за ступенем комплексності інформаційно-правовим нормам немає рівних серед інших правових норм (їх використовують усі галузі права).

4. Сукупність норм інформаційного права формується на основі норм, які регулюють відносини, пов'язані з реалізацією інформаційних прав і свобод. Це, у першу чергу, право кожного на створення, передачу, поширення, одержання, пошук і використання

інформації законним способом, право на вільну творчість, викладання, іншу інтелектуальну діяльність, що захищається законом.

5. Інформаційні норми, що містять однозначні приписи, вказівки, визначають межі поведінки й закріплюють обов'язки державних органів, установ, підприємств і громадян в інформаційній сфері.

6. Наявність чотирьох специфічних способів реалізації інформаційних норм.

Інформаційні норми класифікуються на види:

1. Інформаційно-правові норми можуть розділятися на імперативні й диспозитивні.

2. Інформаційні норми (спеціальні) можна класифікувати на норми-визначення (дефініції), що містяться в інформаційному законодавстві.

Норми-принципи, що регламентують принципи, які закріплюють діяльність суб'єктів інформаційного права (законність, незалежність, колегіальність, гласність і т.п.).

Норми-колізії, які встановлюють порядок вирішення суперечностей між юридичними нормами.

Норми, які регламентують мету, закріплюють цілі й завдання органів виконавчої влади та інших суб'єктів в галузі інформаційного права.

3. Залежно від їх сутності інформаційно-правові норми можуть бути матеріальними й процесуальними.

4. За юридичним змістом: компетенційні норми, окреслюють легальні межі діяльності суб'єктів права.

5. Інформаційно-правові норми можна класифікувати за сферою їх застосування (за масштабом дії):

– норми, дія яких розповсюджується на всю територію України;

– норми регіональні – діють на території певного регіону;

– норми органів місцевого самоврядування – діють на території окремої адміністративно-територіальної одиниці.

6. За обсягом регулювання інформаційно-правові норми підрозділяються на норми:

– загальної дії, що поширюють дію на всю галузь правового регулювання, що регламентують найважливіші сторони інформаційної діяльності. Це, у першу чергу, статутні норми, що встановлюють обов'язки органів виконавчої влади й місцевого самоврядування по виконанню ними конституційних обов'язків щодо надання фізичним і юридичним особам інформації;

– міжгалузеві, регулюючі інформаційні відносини, що виникають між групами міжгалузевих державних органів, по забезпеченню інформаційних процесів;

– галузеві, діючі в межах сфери ведення галузевого органа виконавчої влади;

– регіональні, регулюючі інформаційні відносини на рівні органа місцевого самоврядування, що діють у межах території.

7. За юридичною силою:

– норми законів (наприклад, Закон України від 02.10.1992 р. «Про інформацію»);

– норми підзаконних актів (наприклад, Постанова Кабінету Міністрів України від 04.01.2002 р. «Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади»).

8. Від дії на коло осіб:

– на юридичних:

а) на всіх юридичних осіб;

б) на окремих юридичних осіб;

– на фізичних:

а) на всіх фізичних осіб;

б) на окремих фізичних осіб.

Враховуючи вищевикладене, на нашу думку, поняття інформаційно-правової норми має такий зміст; інформаційно-правова норма – це загальнообов'язкові, формально визначені правила поведінки (що встановлюються державою), які надають суб'єктам (учасникам) інформаційних відносин, що входять до предмету інформаційного права; суб'єктивні інформаційні права і покладають на них інформаційні обов'язки і забезпечуються специфічними заходами державного примусу.

На нашу думку, саме за допомогою інформаційно-правових норм регулюються інформаційні правовідносини, які є багатоаспектними.

Цей аналіз може стосуватися як їх динаміки, змісту, так і різних аспектів останнього. Підхід Я. Гонцяж щодо природи інформації, інформаційних відносин: «звернувшись до спеціальної юридичної літератури, виявили, що дискусійними є практично всі основоположні питання теорії щодо інформації», можна повною мірою віднести і до інформаційних правовідносин [2, с.21]. Окремі сторони цієї проблеми досліджувались уже на межі ХХ–ХХІ ст. Про поняття інформаційних правовідносин уже йшлося в роботах К.І. Беякова, О.В. Олійника та ін. [3, 4]. Навряд чи можна робити висновок, що сформована в повній мірі основна термінологія інформаційного права України; на цьому етапі ще формується концепція інформаційних правовідносин, але окремі положення вчення про них вже були сформовані. Саме вони й стали активним поштовхом для розвитку досліджень ХХІ ст. У 90-ті роки цей напрям інформаційно-правової науки пов'язується з поглядами таких фахівців, як М.М. Россолова, В.Д. Елькина, І.М. Россолова, Ю.А. Нисневича, А.А. Письменського та ін. [5–8].

Однак найбільш інтенсивно цей напрям почав досліджуватися на початку ХХІ ст. в Україні у працях І.В. Арістової, К. Беякова, О.Г. Додонова, Р.А. Калюжного, В.С. Цимбалюка, О.Г. Марцінюка, В.Д. Гавловського, В.В. Гриценко та ін. [9–11]. Збагачення, глибина досліджуваних проблем не виключає й того, що одноставність зі значної кількості питань ще не досягнута. Це обумовлюється дуже інтенсивним розвитком цього кола суспільних відносин, бурхливим розвитком інформаційного законодавства, появою нових або вдосконаленням уже існуючих суспільних явищ, які потребують адекватного правового регулювання в режимі інформаційно-правової галузі.

Розвиток теорії інформаційних правовідносин ґрунтується на принциповому розмежуванні типів інформаційних відносин. «Інформаційні відносини охоплюють весь спектр:

– відносини, пов'язані з формуванням, створенням, перетворенням та використанням інформації;

– відносини, що пов'язані з зберіганням інформації;

– відносини, що пов'язані з передачею і розповсюдженням інформації та інші.

На цьому положенні фактично і ґрунтується принциповий розподіл відносин, які мають регулюватися на засадах влади та підпорядкування та на умовах угод. При цьому треба погодитися з А. Гевлич, що до такої системи логічно додати і відносини, «що виникають з приводу реалізації основних інформаційних прав і інтересів громадян України, інтересів суспільства і держави в інформаційній сфері» [12, с.10–13].

М.В. Фігель характеризує інформаційні правовідносини як урегульовані нормами інформаційного права суспільні відносини, учасники яких виступають носіями юридичних прав і обов'язків, які регулюють приписи щодо створення, розподілу та використання інформації, що містяться в цих нормах [13, с.138].

О.В. Синєокий підкреслює, що інформаційні правовідносини – це суспільні відносини, які виникають під час створення, розподілу та використання інформації та врегульовані нормами інформаційного права, учасники якого володіють відповідними юридичними правами й обов'язками. Безумовно, що деталізованому правовому регулюванню підлягають такі інформаційні відносини, які виникають під час руху інформації, що будуються між специфічними суб'єктами та відносно певного об'єкта. Стосовно першого – це обов'язкова наявність суб'єкта владних повноважень або безпосередньо держави, стосовно другого – це специфічний різновид інформації, яка належить державі або територіальним громадам. Окремі норми приватного права стають наскрізь пронизаними публічно-правовими принципами «...Кінцева мета і публічних, і приватних відносин усе одно та саме: різний тільки спосіб її виконання, здійснення. У приватному праві вона здійснюється шляхом особистого самовизначення; у публічному – шляхом сукупної діяльності цілого суспільства» [14, с.43].

Інформаційні правовідносини, виступаючи різновидом правовідносин узагалі, характери-

зуються і всіма їх ознаками: виникають на підставі інформаційно-правової норми; виступають як форма реалізації інформаційно-правової норми; мають вольовий характер; обумовлені інтересами держави; гарантуються державним примусом і т.д. Щоправда, варто враховувати, що ці ознаки формалізуються в умовах впливу на інформаційну діяльність у специфічному вигляді, завдяки низці засобів та форм, що притаманні виключно інформаційно-правовому регулюванню. Ідеться й про зміст інтересу, який реалізується, співвідношення видів інтересів, природи примусу в окремих інститутах інформаційно-правової галузі тощо.

Специфічні ознаки інформаційних правовідносин обумовлені предметом і методом регулювання. Передусім це стосується сфери регулювання – інформаційної системи держави, визначення меж інформаційної діяльності держави. Крім цього, інформаційні правовідносини є публічно-правовими відносинами, що походять від влади та виступають формою реалізації публічних інтересів. Реалізуючи імперативний припис інформаційно-правові норми, засновані на підкоренні зобов'язаної сторони інформаційних правовідносин владній, держава видає владні приписи, яким мають підкорятися інші суб'єкти інформаційних правовідносин. До того ж інформаційні правовідносини є похідними правовідносинами та виступають як публічні відносини, які мають правову форму та виражають публічний характер.

В.С. Цимбалюк звертав увагу, що головною особливістю інформаційних правовідносин є те, що вони виступають юридичною формою вираження та закріплення інформаційних відносин, які, у свою чергу, є формою певних публічних відносин [15]. Т.А. Костецька також підкреслює, що інформаційні правовідносини знаходяться у сфері впливу держави як відносини, що виникають у процесі інформаційної діяльності суспільства, держави засобів масової інформації в інформаційній сфері [16, с.22]. На підставі цього ми доходимо зрозумілого та сприйнятого інформаційника-

ми-правознавцями висновку, що інформаційні правовідносини є юридичною формою вираження інформаційних відносин, коли останні можуть існувати виключно в правовій формі.

Суттєвою ознакою інформаційних правовідносин є їх інформаційний характер. Це обумовлюється змістом інформаційних правовідносин, які виникають, змінюються і припиняються саме при формуванні, розповсюдженні й використанні інформації, необхідної для існування держави, забезпечення потреб суспільства та територіальних громад. Акцент на інформаційному характері інформаційно-правових відносин не повинен виводити з поля зору і важливість організаційного значення цього різновиду правовідносин.

І.Л. Бачило, характеризуючи предмет і систему інформаційного права, вказує на організаційний характер інформаційних відносин [17, с.57]. Але такий акцент доречний виключно в поєднанні з попереднім, коли організується рух інформації. Інформаційні правовідносини, як підкреслював В.С. Цимбалюк, «завжди виникають (у кінцевому рахунку) з приводу інформації» [15]. Цей аспект характеристики інформаційних правовідносин пов'язується зі специфічною роллю держави як владного організатора.

Складно сперечатися із принциповою роллю держави в інформаційній діяльності як суб'єкта, яка організує обіг інформації. У той же час навряд чи можна будувати визначення її ролі за рахунок реалізації лише власних інтересів, виключно самотійно. Держава організує ці відносини, але на підставі врахування та узгодження всіх інтересів у суспільстві, дотримання об'єктивних пропорцій. Тому навряд чи є сенс протиставляти мотив, що спонукає державну діяльність (об'єктивну інформаційну необхідність), та реалізацію владного веління. Саме базуючись на об'єктивних інформаційних реаліях, держава і має змогу, підстави діяти імперативними засобами. По-перше, це стосується того, що йдеться про управління власником обігу інформації (правда, у цьому випадку безпосередньо імперативні форми

регулювання стосуються публічної частки суспільного продукту, тоді як стосовно частки, що знаходиться в обігу юридичних та фізичних осіб, переважно застосовуються диспозитивні методи). По-друге, у широкому розумінні будь-яке управління завдяки використанню правових форм вже є державним втручанням, засобом реалізації владного веління, бо за будь-яким правовим приписом стоїть можливість застосування примусу держави. З приводу цього В.Д. Гавловський аргументовано зауважує, що «в основі будь-яких інформаційних відносин лежить вольовий вплив держави на учасників інформаційних відносин з метою задоволення публічних інтересів держави завдяки, можливо, навіть певному обмеженню майнових інтересів перших» [15]. При цьому хотілося б зробити два зауваження. По-перше, у такому контексті точніше говорити про будь-які відносини, що врегульовані інформаційно-правовими нормами, інформаційні правовідносини, бо інформаційні відносини як сфера правового впливу передбачають участь у цьому й інших правових норм, природа яких пов'язана з диспозитивними засобами впливу на поведінку учасників. По-друге, складно погодитись із тим, що задоволення майнових інтересів держави в режимі інформаційних відносин здійснюється шляхом обмеження майнових інтересів інших учасників. Майнові інтереси держави реалізуються в режимі виконання безумовних обов'язків інших учасників, і це зовсім не означає посягання на їх інтереси. Навпаки, реалізація безумовних обов'язків і є шляхом забезпечення їх власних інтересів. На наш погляд, не треба пов'язувати в цьому випадку інтерес з отриманням чогось, виключно з можливістю реалізувати права, претендувати на послугу. Виконання обов'язку тут дає можливість сформулювати бібліотеки, архіви, які й, власне, зможуть реалізувати інтереси інших учасників інформаційних відносин. Інформаційні правовідносини виникають, змінюються і припиняються у сфері інформаційної діяльності держави, яка виступає як врегульований нормами права процес обігу

інформації з метою виконання державою своїх функцій.

Для виникнення інформаційних правовідносин необхідна наявність юридичних фактів, з якими правова норма пов'язує виникнення, зміну чи припинення цих правовідносин. Це, безумовно, правильно з позицій загальної теорії права, але в той же час інформаційні правовідносини, виступаючи похідними від інформаційного змісту того явища, яке вони регулюють, повинні базуватися на відповідних інформаційних відносинах. Саме тому яскравий постулат В.С. Цимбалюка, що інформаційні відносини (інформаційні за змістом) можуть існувати виключно у формі правовідносин, застосовується у багатьох наукових виданнях навіть без посилань, і для всіх, хто досліджує проблеми інформаційно-правового регулювання, зрозуміло, кому належить це положення.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про тимчасове делегування Кабінету Міністрів України повноважень видавати декрети в сфері законодавчого регулювання» : від 18.11.1992 р. // ВВР України. – 1992. – № 2. – Ст. 6.
2. Гонцяж Я. Свобода інформації та виконавча гілка влади : Правові норми. Інституції. Процедура / Я. Гонцяж, Н. Гнидюк. – К. : Міленіум, 2002. – 240 с.
3. Беляков К. И. Управление и право в период информатизации : монография / К. И. Беляков. – К. : КВПЦ, 2001. – 308 с.
4. Олійник О. В. Політико-правові аспекти формування інформаційного суспільства суверенної і незалежної держави / О. В. Олійник, О. В. Соснін, Л. Є. Шиманський // Держава і право. – 2001. – Вип. 13. – С. 34–41.
5. Нисневич Ю. А. Информационная политика России: проблемы и перспективы / Ю. А. Нисневич. – М. : Фонд «Ноосфера», 1999. – 176 с.
6. Письменский А. А. Информационное право Украины. Законодательство, комментарии, перспективы / А. А. Письменский. – Х. : Бизнес Информ, 1996. – 248 с.

7. Правовая информатика и кибернетика / под ред. Н. С. Полевого. – М. : Юрид. лит., 1993. – 528 с.
8. Рассолов М. М. Правовая информатика и управление в сфере предпринимательства : учеб. пособ. / М. М. Рассолов, И. М. Рассолов, В. Д. Элькин. – М. : Юристъ, 1996. – 480 с.
9. Арістова І. В. Державна інформаційна політика та її реалізація в діяльності органів внутрішніх справ України: організаційно-правові засади: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Арістова Ірина Василівна. – Х., 2002. – 476 с.
10. Беляков К. Організаційно-правові проблеми формування державної інформаційної політики України / К. Беляков // Право України. – 2004. – № 10. – С. 16–19.
11. Додонов О. Г. Інформаційна політика органів державної влади і напрями удосконалення Стратегії розвитку України: теорія і практика / О. Г. Додонов, О. В. Литвиненко, С. О. Янішевський ; за ред. О. С. Власика. – К. : НІСД, 2002. – 615 с.
12. Гевлич А. Державна політика України у сфері захисту персональних даних: міжнародно-правовий аспект / А. Гевлич, В. Селиванов // Право України. – 2006. – № 1. – С. 9–15.
13. Демкова М. С. Доступ до інформації та електронне урядування / М. С. Демкова, М. В. Фігель. – К. : Факт, 2004. – 336 с.
14. Синєокий О. В. Інформаційне право : навч. посіб. / О. В. Синєокий. – Запоріжжя : ЗНУ, 2008. – 125 с.
15. Основи інформаційного права України : навч. посіб. / В. С. Цимбалюк, В. Д. Гавловський, В. В. Гриценко та ін. ; за ред. М. Я. Швеця, Р. А. Калюжного та П. В. Мельника – К. : Знання, 2004. – 274 с.
16. Костецька Т. А. Інформаційне право України : навч. посіб. / Т. А. Костецька. – К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2009. – 170 с.
17. Бачило І. Л. Информационное право. Роль и место в системе права Российской Федерации / И. Л. Бачило // Государство и право. – 2001. – № 2. – С. 14.

Коваленко Л. П. Особливості інформаційно-правових норм і відносин / Л. П. Коваленко // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 475–481 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://arhive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-4/12klpniv.pdf>

Сформульовано поняття інформаційних норм та відносин, розглядається питання про їх зміст. Проаналізовано загальні та спеціальні особливості інформаційно-правових норм та інформаційних відносин, проведено їх класифікацію.

Коваленко Л.П. Особенности информационно-правовых норм и отношений

Сформулировано понятие информационных норм и отношений, рассматривается вопрос об их содержании. Проанализированы общие и специальные особенности информационно-правовых норм и информационных отношений, проведена их классификация.

Kovalenko L.P. Singularities It Is Informational-Precepts of Law Also Ratios

The concept of information norms and attitudes, the issue of their content formulated. The general and specific features of information law and information relations analyzed, held their classification.