

УДК 342.9:5.08

Л. П. Коваленко,
канд. юрид. наук, доцент
Национальный университет
«Юридическая академия Украины
имени Ярослава Мудрого»,
г. Харьков

ПРОБЛЕМЫ СИСТЕМАТИЗАЦИИ ИНФОРМАЦИОННОГО ПРАВА И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

В статье уточняются понятия «систематизация информационного права» и «систематизация законодательства», определяются система и структура законодательства в информационной сфере Украины, вносятся предложения по его усовершенствованию.

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

На пути Украины к информационному обществу возникла потребность адаптации органов публичной власти к новым социальным отношениям и устремления их в желательном для нашего государства направлении соотношения интересов человека, общества и государства. Одна из проблем, требующая разрешения, – это повышение эффективности системы информационно-аналитического обеспечения деятельности органов исполнительной власти Украины путем соответствующих реформ.

После провозглашения независимости Украины создан значительный массив законодательных и подзаконных нормативных актов, являющихся базой нормативно-правового регулирования общественных

информационных отношений. Совокупность юридических норм в этой сфере уже достигла значительного объема, что позволяет на научном уровне условно выделить их в автономную отрасль законодательства – информационное законодательство и юридическую научную институцию – информационное право. В отличие от норм некоторых отраслей права нормы права информационного по объективным причинам невозможно объединить в единый нормативно-правовой акт. Действующее информационное право регулирует широкий круг информационных отношений. Его нормы содержатся в многочисленных актах различной юридической силы. Субъекты этого права характеризуются высоким уровнем

нормотворчества, динамичности, частым появлением новых норм, что усложняет содержание и структуру правового материала и ограничивает возможность его кодификации. В связи с этим упорядочивание информационного права осуществляется путем издания системы кодифицированных актов объединенных единым объектом правового регулирования и регламентирующих те или иные стороны информационных отношений. Разнообразные информационно-правовые нормы содержатся в многочисленных нормативных актах общего, местного и ведомственного характера, принятых в разное время. Весь этот нормативно-правовой материал требует определенной систематизации [2, с. 18]. Под *систематизацией* понимают упорядочивание и усовершенствование действующего законодательства и иного нормативно-правового материала путем его обработки и изложения по определенной системе в виде сборников (справочников), актов (предметных, системно-предметных, хронологических и др.) или в форме сводных (собранных) кодифицированных актов. Систематизация законодательства является объективно необходимым элементом правовой государственной деятель-

ности, ее совершенствования, укрепления правового фундамента государственной и общественной жизни.

Кодификация, как направление систематизации информационного права, осуществляется путем объединения в одном комплексном документе информационно-правовых норм, содержащихся в различных актах, но принадлежащих к одному институту, а также усовершенствования их содержания, устранения устаревших норм, заполнения пробелов в информационно-правовом регулировании с целью повышения его эффективности, обеспечения надлежащих условий для пользования нормативным материалом. Конечным результатом этого процесса всегда выступают новые комплексные акты – кодексы, уставы, положения и др. Одновременно прекращается действие многих норм, претерпевших кодификацию. Последняя всегда отличается официальным характером, осуществляется государственными органами, имеющими соответствующую компетенцию [1, с. 34].

Инкорпорация представляет собой упорядочивание нормативно-правового материала путем его обработки и изложения по определенной системе в виде

хронологических, системно-предметных и предметных сборников. Она осуществляется заинтересованными органами, должностными лицами, учеными. Подготовленные ими виды сборников не подлежат утверждению. Инкорпорация имеет целью облегчить поиск нормативного материала для научных исследований в отрасли права, обеспечить эффективную подготовку специалистов – юристов. В инкорпорированные сборники могут быть включены только действующие законодательные документы.

В образовательной деятельности это нашло свое проявление в том, что в некоторых юридических и технических высших учебных заведениях Украины в учебные программы введены такие учебные дисциплины, как «Информационное право», «Информационная безопасность» и подобные им по содержанию иные дисциплины, основным предметом изучения которых является правовое регулирование общественных информационных отношений. Все это свидетельствует о неотложности комплексного научного обоснования решения проблем правового регулирования бурно развивающихся в Украине общественных информационных отношений.

Что касается путей правового регулирования информационных отношений, то в государстве сейчас формируются 2 направления: первый базируется на доктрине англо-американской системы права (фрагментарное решение на законодательном уровне в отдельных законах проблем правового регламентирования информационных отношений); второй – на доктрине европейской (континентальной) системы права (легальное определение отраслей законодательства и их систематизация на уровне кодификации).

Первое направление преобладает среди общественных, научных и государственных деятелей, которые считают, что решение проблем нормативно-правового обеспечения в сфере информационных отношений возможно на основе ситуационного подхода. Эта доктрина характерна для национальных систем, в которых или правовое регулирование общественных отношений находится на стадии зарождения (простое копирование правовой системы метрополии либо заимствования положений из других правовых национальных систем без учета их специфики), или относительно правового регулирования этих отношений существует некоторая обще-

ственная неопределенность. Этот подход был характерным для нормативно-правового регламентирования многих сфер общественных отношений на заре утверждения независимости Украины. Следствием такой правотворческой практики является то, что некоторые принятые законы Украины, прямо или опосредствовано регулирующие общественные информационные отношения, концептуально не согласованы между собой, а содержащиеся в них нормы противоречат друг другу, порождая правовой хаос [3, с. 21].

В последнее время теория и практика нормотворчества в Украине склоняется ко второму подходу, более традиционному для государства – к юридической доктрине легальной систематизации законодательства на уровне кодификации. Это характерно для тех его отраслей, в которых множество правовых норм в определенной сфере общественных отношений достигло критического количества, а потому возникла необходимость проведения научных исследований относительно их систематизации на уровне легальной кодификации.

Что касается информационного законодательства, то эта доктрина была продекларирована в научных кругах

и публично апробирована на научно-практических конференциях, посвященных вопросам его реформирования.

Сегодня уже созданы научные принципы относительно систематизации информационного законодательства на уровне Информационного кодекса Украины. Этот шаг – новация в теории права как Украине, так и за рубежом. Реализация положений такого кодифицированного акта позволит избежать неопределенности и многозначности относительно содержания и сущности правового регулирования в условиях интеграции Украины к информационному обществу. Это должно способствовать адекватности процесса нормотворчества в сфере общественных информационных отношений потребностям практики (в частности, на законодательном уровне), комплексному, системному разрешению проблем усовершенствования информационной деятельности общественных институций страны.

Один из основных отличительных признаков современного мирового социального прогресса – это всевозрастающая значимость информации в общественных отношениях. Общественные информационные отношения

постоянно развиваются, особенно с усовершенствованием техники и технологий сбора, обработки, хранения и передачи информации, в меру овладения человечеством законами природы, роста общественного интеллекта по принципу «совершенство не имеет ограничений». Отмеченные процессы и определяют понятие «информационное общество», сущность которого раскрыта в 1993 г. Комиссией Европейского Союза: «это общество, в котором деятельность людей осуществляется на основании использования услуг, которые предоставляются с помощью информационных технологий и технологий связи».

Не находится вне этого процесса и Украина. После провозглашения 24 августа 1991 г. государственной независимости в стране создается национальная система законов и подзаконных нормативных актов, касающихся правовой регламентации социальных отношений, весомой составляющей которых является именно информация. В общественных информационных отношениях для упорядочивания и урегулирования на государственном уровне возникла потребность юридически определить в наиболее важных правовых нормах поведения их участников, в том

числе и возможности предотвращения и борьбы с правонарушениями, которые совершаются с использованием современных информационных технологий. Это, в свою очередь, обусловило необходимость отделения и фиксирования в государственном управлении напрямую (институции), что определяется как государственное управление в отрасли общественных информационных отношений. Целью его функционирования – воплощение в жизнь государственной политики в условиях развития информационных отношений в Украине: методов и средств создания информационных ресурсов, их обращение, сбор, накопление, систематизация, использование, хранение и защита [4; с. 78]. Важным аспектом информационных отношений является обеспечение национальной информационной безопасности как важной составляющей национальной безопасности.

Национальное право Украины имеет значительный массив нормативно-правовых актов, которые непосредственно или опосредствовано, регулируют общественные информационные отношения. Действующее законодательство из регулирования социальных информационных

отношений базируется на таких нормативных актах: Конституция Украины, законы Украины «Об информации», «О государственной тайне», «О научно-технической информации», «О телевидении и радиовещании», «О печатных средствах массовой информации (прессу) в Украине», «О защите информации в автоматизированных системах», «О библиотеках и библиотечном деле», «Об информационных агентствах», «О связи», «О национальном архивном фонде и архивных учреждениях», «О национальной программе информатизации», «О концепции национальной программы информатизации», «Об обязательном экземпляре документов» и др. Все они создают определенные условия для развития их положений в системе подзаконных актов.

Вместе с тем в правовом регулировании общественных информационных отношений в Украине существует ряд проблем, которые требуют решения. По нашему мнению, в этой сфере нормотворчество в государстве осуществляется путем решения ряда вопросов в отдельных законах и подзаконных нормативных актах фрагментарно. В то же время значительный массив норм, касающихся информации,

размещен в кодифицированном законодательстве, в частности в Гражданском, Административном, Трудовом, Криминальном кодексах. Таким образом, в Украине сформировалась национальная специфическая смешанная доктрина права, сочетающая в себе элементы англо-американской и европейской континентальной доктрины права.

Как представляется, среди недостатков законотворческой деятельности в исследуемой области можно назвать нижеперечисленные:

1. Правотворческий процесс часто осуществляется без согласования с действующим законодательством, не учитывается специфика национальной ментальности, правовой культуры систематизации права, которые являются основанием правосознания населения, а также иные особенности социальной и государственной жизни.

2. Различные законы и подзаконные акты, регламентирующие общественные отношения, объектом которых является информация, принимались в разное время без согласования понятийного аппарата, а потому они содержат ряд не являющихся достаточно корректными, терминов, которые следовательно, понимаются неоднозначно участниками общественных

информационных отношений. Некоторые категории вообще не имеют четкого определения своего содержания, что вызывает их неоднозначное применение на практике (например, «информация», «тайная информация» и «тайна», «документ» и «документированная информация», «интеллектуальная собственность», «автоматизированная система» др.). Это, в свою очередь, порождает социальные конфликты (правонарушения) среди участников информационных отношений и создает условия для избежания ответственности правонарушителей, что негативно влияет на формирование высокой культуры правоотношений на уровне наилучших достижений мировой цивилизации [6, с. 59].

3. Значительное количество юридических норм, регулирующих общественные информационные отношения, расплывчато по разным законам и подзаконным нормативным актам. Это усложняет их поиск, анализ и согласование в практическом применении.

4. Имеет место расхождение относительно понимания структуры системы законодательства в сфере информационных отношений и подходов к ее формированию. Очень часто в отдельных законах в систему законодательства

включают нормы, выраженные в подзаконных нормативных актах, что противоречит положениям Конституции Украины. В результате этого в правоприменительной практике возникает коллизия – игнорирование норм закона в пользу норм подзаконного акта.

5. Новые юридические нормы в области общественных информационных отношений часто не согласованы с ранее принятыми, что вызывает правовой хаос, снижение авторитета публичного права, нигилистическое отношение субъектов общественных отношений к законодательству.

6. Из-за несогласованности правового регулирования в законодательстве относительно сбора информации на разных уровнях государственного управления, в частности, персональных данных, некоторые органы государственной власти вынуждают граждан предоставлять справки из различных учреждений для получения еще какой-нибудь справки. Существует недоверие к документу, выданному иной инстанцией, вследствие чего граждане вынуждены тратить уйму времени на хождение по разным государственным учреждениям для подтверждения правомерности выданных ранее документов. Это должно

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОННОСТИ

искореняться, в том числе и правовыми средствами, в частности, на уровне законодательства.

7. Совокупность правовых норм в сфере общественных информационных отношений, содержащихся в законах и подзаконных актах, достигли по количеству критического состояния (критической массы), что предопределяет потребность выделения их в конкретную отрасль законодательства.

8. Возрастает угроза человеку, обществу, государству от такого негативного явления, как компьютерная преступность, в частности, совершение преступлений с использованием информационных технологий и технологий связи. Вот почему одним из путей преодоления проблем правового регулирования общественных информационных отношений является законодательная систематизация информационного законодательства которую, по нашему мнению, необходимо проводить в 3 этапа:

– первый – инкорпорация законодательства – определение иерархической системы и структуры информационного законодательства на уровне правовой доктрины;

– второй – выделение в системе законодательства соответствующей отрасли и офи-

циальное ее закрепление под названием «Информационное законодательство»;

– третий – кодификация – разработка и принятие Верховной Радой Украины такого нормативного акта, как Информационный кодекс Украины.

В Информационном Кодексе необходимо объединить, систематизировать и согласовать между собой нормы отечественного законодательства с обязательствами Украины относительно их адаптации в мировом сообществе в соответствии с Программой интеграции Украины к Европейскому Союзу.

Следует отметить, что в Украине относительно систематизации законодательства сложились определенные успешные национальные традиции, действенность которых проверена временем. Идея инкорпорации и кодификации правовых норм в сфере информационных отношений, определенная и научно обоснованная в исследованиях отечественных ученых, имеет соответствующие теоретические наработки [5, с. 32]. Одного в условиях развития информатизации система существующих правовых норм регулирования социальных информационных отношений требует мониторинга относительно их действенности

в новых условиях и согласования с новыми социальными отношениями, в частности, относительно выявления проблем в этих отношениях с научным обоснованием их решения. Это прежде всего необходимо для предубеждения негативных социальных последствий.

В основание законодательной инкорпорации положены отработанные юридической наукой и проверенные практикой нормы действующего законодательства Украины. При систематизации информационного законодательства внимание должно уделяться определению структуры и места юридических норм в системе правового регулирования. Существует потребность четко определиться из субъектами и объектами информационных отношений, с правилами поведения участников, их правами и обязанностями. Специалисты, привлекаемые к систематиза-

ции информационного законодательства, должны владеть знаниями в отрасли права и информатики, теории и практики.

Правотворчество должно базироваться на основании методологии системного и комплексного подходов, на теории формирования комплексных иерархических гиперсистем информационного законодательства, ибо развитие конституционных норм отражается в системообразующих законодательных актах, регулирующих общественные информационные отношения в Украине. Системообразующим законодательным актом и должен стать принятый Верховной Радой Информационный кодекс Украины, в котором будут развиваться определенные в Конституции Украины положения об общественных информационных правоотношениях.

Список литературы: 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. Арістова І. В. Державна інформаційна політика: організаційно-правові аспекти: моногр. / І. В. Арістова; за заг. ред. О. М. Бандурки. – Х.: Ун-т внутр. справ, 2000. – 368 с. 3. Арістова І. В. Еволюційний розвиток поняття «інформаційна сфера» / І. В. Арістова // Віс. Нац. ун-ту внутр. справ. – 2005. – Вип. 31. – С. 239-245. 4. Арістова 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 ХХІ століття», 28 лист. 2008 р. – [В 4-х т. –Т. 4.] – 2008. – С. 4-8.

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОННОСТИ

ПРОБЛЕМИ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ ІНФОРМАЦІЙНОГО ПРАВА ТА ЗАКОНОДАВСТВА Коваленко Л. П.

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

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

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.

Поступила в редакцію 27.11.2012 з.