

ІНФОРМАЦІЙНА УКРАЇНА ПОТРЕБУЄ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Полковник внутрішньої служби

Р. А. Калюжний,

*начальник кафедри Інституту
внутрішніх справ НАВС України,
доктор юрид. наук, професор;*

М. Я. Швець,

*директор Науково-дослідного центру
правової інформатики,
доктор екон. наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України*

Після проголошення державного суверенітету поряд з іншими галузями законодавства в Україні створюється національна публічно-правова інституція – законодавство та підзаконні нормативні акти в сфері політики щодо державного регулювання суспільних інформаційних відносин.

Як констатація факту, сучасне інформаційне законодавство України має характер змішаної системи права: зберігши галузевий підхід традиційної континентальної системи права, воно стало на шлях публічно-правового нормотворення за доктриною загального права (англо-американської системи права), тобто окремі проблеми на законодавчому рівні вирішуються окремими законами за ситуаційним принципом.

Ситуаційний підхід до формування інформаційного законодавства України, з когнітивного (пізнавального) аспекту, спричинив проблеми щодо правового регулювання інформаційних відносин. Визначимо деякі з них:

неузгодженість понятійного апарату, застосування не достатньо конкретних та не чітко визначених термінів (наприклад, “інформація”, “таємна інформація” і “таємниця”, “документ” і “документована інформація”, “майно”, “власність”, “володіння”, “інтелектуальна власність”, “автоматизована система”, “суб’єкт суспільних відносин” та “учасники суспільних

відносин”, “система інформаційних відносин” тощо);

термінологічні неточності, різне тлумачення однакових за назвою та формою понять і категорій;

ускладнення пошуку, аналізу та узгодження законів та підзаконних нормативних актів у сфері інформаційних відносин через їхню велику кількість (сьогодні їх майже дві тисячі);

наявність розбіжностей щодо розуміння структури і складу системи законодавства в сфері інформаційних відносин та підходів до їхнього формування. Нерідко в законах містяться положення підзаконних нормативних актів. Це спричинює колізію норм у правозастосуванні, ігнорування норм закону на користь норм підзаконного акта;

раніше прийняті і нові правові акти в сфері суспільних інформаційних відносин нерідко концептуально не узгоджені, що призводить до правового хаосу.

Як свідчить аналіз, законодавство України в сфері суспільних відносин щодо інформації (у методологічному аспекті) сьогодні нагадує споруду, яка будується громадою без єдиного плану. При цьому кожний будівник (ініціатор законопроекту чи підзаконного нормативного акта) працює на свій розсуд, не узгоджуючи власні дії з іншими.

Наявні проблеми викликали необхідність визначення методології система-

тизації права, розробки її концепції, доктрини, що відповідали б потребам практики.

На нашу думку, в основу систематизації норм інформаційного права мають покладатися опрацьовані юридичною наукою і перевірені практикою основоположні принципи: поєднання традицій і новацій правотворення; інкорпорування чинного інформаційного законодавства України в нову систему через агрегацію інститутів права; формування міжгалузевих інститутів права на основі зв'язків із галузевими інститутами.

Отже, у правознавстві виникла потреба напрацювання методологічних засад нового напрямку досліджень, предметом яких є процеси виникнення, зміни і припинення суспільних відносин щодо інформації (відомостей, даних, знань тощо). Проте можна констатувати: сукупність правових норм у цій сфері за кількістю досягли такої критичної маси, що зумовило можливість і необхідність виділення їх у правову інституцію.

Перед правознавством постає питання щодо визначення статусу суспільних інформаційних відносин та способів їхнього публічно-правового регулювання для уникнення, зменшення, відвернення і подолання юридичними методами негативних проявів інформаційного суспільства та стимулювання бажаних для людини, держави і суспільства правил поведінки його суб'єктів – учасників інформаційних відносин.

Будь-яка правова інституція, щоб претендувати на автономність існування, вимагає формулювання її поняття та визначення змісту. *В об'єктивному змісті* інформаційне право – це суспільні відносини щодо інформації, які знаходять свій вияв у врегульованих на публічно-правовому та приватно-правовому рівні нормах правил поведінки.

Суб'єктивний зміст інформаційного права – множина прав і обов'язків конкретних учасників суспільних відносин

щодо інформації як об'єкта суспільних відносин.

Основною юридичною формою вираження норм інформаційних відносин є законодавство. Під категорією *"інформаційне законодавство України"* ми розуміємо *множину нормативно-правових актів, прийнятих Верховною Радою України у формі законів та постанов нормативного змісту, які регулюють суспільні відносини щодо інформації.*

Вступ України до інформаційного суспільства викликає потребу формування на науковому рівні теоретичних засад концепції формування інформаційного законодавства.

На нашу думку, інформаційне законодавство як міжгалузевий комплексний інститут наявне у загальній системі національного законодавства.

Відповідно до теорії гіперсистем висувається теза про існування права у вигляді великих, складних, ієрархічних багатопорядкових підсистем, що формуються з галузевих інститутів права. Ця категорія вводить у теорію права України на засадах юридичної концепції існування і формування правових субінституцій – автономних міжгалузевих комплексних інститутів права, щодо яких галузеві інститути виступають у ролі агрегувальних підсистем.

На наш погляд, за цією концепцією сьогодні формується система всього законодавства України, в якому відбиваються нові суспільні відносини. Тобто Верховна Рада України приймає закони, які є системоутворювальними публічно-правового регулювання комплексного змісту в окремих суспільних відносинах на основі доктрини поділу права на провідні галузі: конституційне, адміністративне, цивільне, трудове, кримінальне. Вперше цю концепцію апробовано ініціативною групою вітчизняних науковців на формуванні теорії інформаційного права України.

Аналіз правового регулювання ін-

формаційних відносин в Україні та міжнародної практики дозволяє доктринально визначити низку основоположних методологічних, принципів положень інформаційного права: основний об'єкт регулювання – суспільні інформаційні відносини; основний предмет суспільних відносин – інформація (відомості, дані, знання, таємниці тощо); метод правового регулювання – системне комплексне застосування методів конституційного, цивільного, адміністративного, трудового і кримінального права (що визначає міжгалузевий характер публічно-правового регулювання) та застосування методів приватно-правового регулювання (на рівні правочинів, угод, звичаїв, традицій, норм суспільної моралі, професійної, ділової етики тощо).

Через предмет суспільних відносин (інформацію) інформаційне право має зв'язок з іншими міжгалузевими інститутами права: авторським правом, правом інтелектуальної власності, винахідницьким правом, рекламним правом тощо. Інформаційне право утворює з ними складну, велику, агреговану гіперсистему права.

На наш погляд, домінуючою методологією формування інформаційного права має стати доктрина сучасного вітчизняного конституційного права (основа – Конституція України) та найкращих здобутків міжнародного права.

Доктринально визнається багатооб'єктність юридичних норм щодо застосування законодавства в правовій кваліфікації суспільних інформаційних відносин, природна єдність усіх умовно визначених галузей права.

Важливим аспектом теорії інформаційного права є проблематика його підсистем – субінститутів. До основних, як ми вважаємо, належать такі субінститути (сфери правового регулювання інформаційних правовідносин): визначення та правове закріплення провідних напрямів і методів державної політики у сфері вибору мови спілкування, кому-

нікації в державі тощо; регулювання суспільних відносин у сфері засобів масової інформації, визначення їх подібностей та відмінностей, систематизація їх через агрегацію (преса, видавничі справи, радіо, телебачення, комп'ютерні мас-медіа тощо); забезпечення умов для розвитку механізму захисту всіх форм власності на інформацію та інформаційні ресурси (право власності на інформацію); організація та управління створенням і розвитком державних інформаційних систем і мереж, забезпечення їхньої сумісності та взаємодії в єдиному інформаційному просторі України; правове регулювання щодо створення реальних умов для якісного та ефективного забезпечення необхідною інформацією громадян, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних і приватних організацій, об'єднань на основі державних інформаційних ресурсів, сучасних інформаційних технологій; забезпечення співвідношення інтересів суб'єктів суспільних інформаційних відносин у сфері національної безпеки, складовою якої є інформаційна безпека, визначення загрози безпеці суспільним інформаційним відносинам, регулювання захисту інформації, в тому числі в автоматизованих системах; забезпечення реалізації конституційних прав осіб (приватних немайнових) на режим доступу до персональних даних – інформації про громадян та їх об'єднання (організації) за умов інформатизації державних органів управління; державно-правове сприяння формуванню ринку інформаційних ресурсів, послуг, інформаційних систем, технологій з пріоритетами для вітчизняних виробників інформаційної продукції, засобів, технологій; державне стимулювання вдосконалення механізму залучення інвестицій, розробки і реалізації проектів національної програми інформатизації та локальних програм інформатизації (установ, підприємств, організацій усіх форм власності, міні-

стерств і відомств, регіонів тощо); забезпечення правового режиму формування і використання національних інформаційних ресурсів, збирання, обробки, накопичення, зберігання, пошуку, поширення та надання споживачам інформації; правове регулювання щодо стимулювання створення і використання в Україні новітніх інформаційних технологій.

Інформатизація викликала необхідність перегляду сутності категорії “документ”. У практиці вже давно існує поняття “електронний документ”. А тому перевірка достовірності документа, встановлення юридичного факту та його документального фіксування має бути функцією органу, уповноваженого видати відповідний документ чи перевірити його достовірність.

Одним із важливих аспектів інформаційного права є проблематика державного правотворення, яке, на наш погляд, має здійснюватися на таких основоположних засадах наукового забезпечення: системний та комплексний підходи до вирішення проблем правотворчості; ґрунтовне фундаментальне та прикладне теоретичне обґрунтування новацій (понять, категорій тощо); залучення широкого кола вітчизняних фахівців до розробки проектів законодавчих та підзаконних актів.

Формування системи інформаційного законодавства висунуло проблему його гармонізації на міждержавному рівні з урахуванням засад міжнародного права (провідних складових: публічного і приватного). Сьогодні можна констатувати, що у міжнародному праві активно формується його інституція – міжнародне інформаційне право світової інформаційної цивілізації. За оцінками експертів, на міжнародному рівні існує майже 50 міждержавних угод (глобальних, універсальних, регіональних та субрегіональних), у яких визначено міжнародні інформаційні відносини.

Глобальна комп’ютеризація через Internet викликала необхідність пошуку

засобів і методів гармонізації національних правових систем у сфері міжнародних інформаційних відносин, співвідношення цих систем на рівні колізійного та матеріального міжнародного права. В багатьох регіонах світу формуються міжнародні стандарти правових норм відповідно до типових законів, багатосторонніх конвенцій, угод тощо.

Деякі теоретики і практики правового регулювання суспільних інформаційних відносин пропонують механічно імплементувати ці норми в національне інформаційне законодавство України без глибокого порівняльного аналізу чинного законодавства. На нашу думку, при правотворенні неприпустимо необґрунтоване копіювання зарубіжного досвіду. Гармонізувати правові норми можна також внесенням нового змісту в їхні наявні форми. До речі, саме так роблять у цивілізованих країнах, які раніше від нас стали на шлях формування правового інформаційного суспільства, у складі глобальної інформаційної цивілізації.

Новий підхід щодо правового регулювання суспільних відносин, у тому числі на міжнародному рівні, запропонований вітчизняною наукою. В її складі сьогодні набирають силу нові наукові дисципліни – права кібернетика та права інформатика: застосування принципів, підходів і методів кібернетики та інформатики до вирішення проблем права, зокрема правотворення.

Виходячи з положень правової інформатики, слід зазначити, що правотворення має базуватися на методології системного і комплексного підходів, зокрема теорії формування комплексних гіперсистем права, агрегації галузевих інститутів права.

На нашу думку, національне інформаційне законодавство має стати на шлях систематизації через кодифікацію – створення кодексу про інформацію, який буде розвивати визначені в Конституції України положення інформаційних відносин, у

тому числі щодо інформаційної безпеки людини, суспільства, нації, держави. Він має об'єднати, гармонізувати і розвивати норми і принципи суспільних відносин, визначених у законодавстві України; враховувати ратифіковані Україною нормативні акти (угоди, конвенції) міжнародного права; легалізувати позитивні звичаї в сфері інформаційних відносин та норми суспільної моралі, загальнолюдські цінності, визначені Організацією Об'єднаних Націй в її Статуті, Декларації прав людини та інших загальноприйнятих міждержавних нормативних актах, які нині виступають у ролі стандартів і за якими визначається цивілізованість не тільки окремої країни, а й світового співтовариства загалом.

Отже, кодекс України про інформацію має об'єднати в одному законодавчому акті регулювання провідних суспільних відносин, об'єктом яких є інформація незалежно від форми, способу, засобу чи технології її впливу у суспільних відносинах. Це дозволяє у разі виникнення необхідності публічно-правового врегулювання нових суспільних відносин щодо інформації агрегувати юридичні формулювання у кодекс через внесення в нього відповідно до законів змін і доповнень без породження нових системоутворювальних законодавчих актів.

Методологічною базою правотворення такого кодексу має стати юридична доктрина щодо умовного поділу права України на галузі: за наступною принциповою моделлю: основа – конституційне право; його положення знаходять паралельний розвиток (відповідно до методів правового регулювання і захисту прав) в адміністративному, цивільному, кримінальному праві та інших підсистемах національного права України, в яких інформація виступає як опосереднений (додатковий, факультативний) предмет регулювання суспільних відносин.

Розробку проекту кодексу доцільно проводити методом *агрегації*: вдоско-

налення окремих правових норм чи створення нових міжгалузевих правових інститутів не повинно порушувати цілісності та призначення законодавства, воно має поліпшувати, вдосконалювати його дієвість загалом, створювати нову системну якість, не притаманну окремим його складовим.

Метою кодексу є визначення і правове регулювання суспільних відносин між їхніми суб'єктами щодо інформації у різних формах її об'єктивного вираження (творак, результатах інтелектуальної діяльності) незалежно від сфери (чи галузі) суспільних відносин, матеріальних носіїв інформації (паперових, електронних й т. ін.) та технології фіксації (літери, знаки, образи, цифри тощо).

До провідних належать такі завдання кодексу: визначення консенсусу (згоди) в суспільних стосунках, узгодженості розуміння та застосування юридичних норм, правомірної поведінки учасників інформаційних відносин, відносин в інформаційній сфері; забезпечення інформаційного суверенітету, незалежності України у міжнародних відносинах; забезпечення інформаційної безпеки громадян, їх окремих об'єднань, суспільства та держави як складових національної безпеки України; визначення правомірної поведінки учасників інформаційних відносин в Україні; захист інформації від несанкціонованого доступу, правопорушень (знищення, модифікації, перекручення тощо).

Відповідно до рішень Урядової комісії з питань інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів виконавчої влади від 6 жовтня 2000 р. розроблений вітчизняними науковцями проект Концепції реформування законодавства України у сфері суспільних інформаційних відносин передано на обговорення до державних органів центральної виконавчої влади та наукової громадськості за участю Академії правових наук України (<http://mndc.naiu.kiev.ua> та www.bespeka.com).