

УДК 342

Р.А. КАЛЮЖНИЙ, доктор юридичних наук, професор,
академік Міжнародної академії інформатизації
О.О. БАЄВ, ад’юнкт кафедри інформаційних технологій
Київського національного університету внутрішніх справ

СИСТЕМАТИЗАЦІЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УКРАЇНИ В ІНФОРМАЦІЙНІЙ СФЕРІ

Анотація. Про стан, недоліки та шляхи удосконалення нормативно-правового забезпечення України в інформаційній сфері

Одним з головних пріоритетів України є прагнення побудувати орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх і спрямоване на розвиток інформаційне суспільство, в якому кожен міг би створювати і накопичувати інформацію та знання, мати до них вільний доступ, користуватися і обмінюватися ними, щоб надати можливість кожній людині повною мірою реалізувати свій потенціал, сприяючи суспільному і особистому розвитку та підвищуючи якість життя [1].

Інформаційна сфера поступово набуває усіх ознак ключової сфери для суспільства, його соціальної, економічної і політичної сторін. Успіхи чи невдачі в цій сфері великою мірою визначають загальну ефективність державної політики. Важливого значення за цих умов набувають питання формування нормативно-правового забезпечення України в інформаційній сфері.

Про актуальність нормативно-правового упорядкування і вдосконалення питань забезпечення інформаційної сфери свідчить рівень наукових розробок та інтерес учених і політиків, що знайшло відображення у працях: О. Баранова, К. Белякова, В. Брижка, В. Гавловського, І. Гаврилова, Ю. Гирика, В. Горобцова, М. Гуцалюка, Л. Задорожньої, О. Копиленка, А. Марущака, А. Письменицького, І. Радзівського, Б. Раціборинського, В. Хахановського, В. Цимбалюка, М. Швеця та ін.

Метою статті є покращення нормативно-правового забезпечення інформаційної сфери України як важливого чинника успішного розвитку інформаційного суспільства.

Стан нормативно-правового забезпечення інформаційної сфери України визначається ступенем її урегульованості національним законодавством, нормами міжнародного права та міжнародними угодами України щодо інформаційних відносин.

Як зазначає А.А. Письменицький: *“Ми є свідками процесу швидкого створення правового простору в інформаційній діяльності, регулювання національними нормативно-правовими актами відносин як у самих засобах масової інформації та інших інформаційних структурах і установах, так і поза їх межами – з іншими юридичними та фізичними особами”* [2].

Л. Задорожня в статті *“До питання огляду законодавства в інформаційній сфері”* зауважує: *“Формування інформаційного та інформатизаційного законодавства перебуває в стадії становлення і тому дуже важливо періодично проводити аналіз законодавства в цій сфері для того, щоб своєчасно приводити його у відповідність з потребами сучасного стану розвитку суспільства”* [3, с. 22-23].

Класифікатором галузей законодавства України, затвердженим наказом Міністерства юстиції України № 43/5 від 2 червня 2004 року, виділяється галузь законодавства,

що регулює суспільні відносини, пов’язані із зв’язком, інформацією та інформатизацією [4]. Так, суспільні відносини в інформаційній сфері регулюються низкою законів, які становлять відповідну систему, що складається з Конституції України, законів України “Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 роки”, “Про інформацію”, “Про науково-технічну інформацію”, “Про державну таємницю”, “Про звернення громадян”, “Про доступ до судових рішень”, “Про телебачення і радіомовлення”, “Про систему Суспільного телебачення і радіомовлення України”, “Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення”, “Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні”, “Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів”, “Про видавничу справу”, “Про державну підтримку книговидавничої справи в Україні”, “Про висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації”, “Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах”, “Про інформаційні агентства” та інших нормативно правових актів [5].

У цілому, нормативно-правове забезпечення інформаційної сфери України як єдиної системи правового регулювання суспільних відносин у галузі інформаційних відносин розвинуто недостатньо, що суттєво знижує потенціал України щодо розвитку інформаційного суспільства.

Підхід до формування законодавства України в інформаційній сфері, з погляду пізнавального аспекту, викликав ряд проблем правового регулювання відносин даної галузі. До них можна віднести:

- відсутність локальної чіткої ієрархічної відповідності законів, що викликає суперечливе тлумачення для застосування норм на практиці та ускладнює оцінку нормативно-правової урегульованості відносин інформаційної сфери;
- велика кількість законів і підзаконних актів у сфері інформаційних відносин ускладнює їх пошук, аналіз і узгодження для практичного застосування;
- має місце розбіжність у розумінні структури і складу системи законодавства у сфері інформаційних відносин і підходів до їх формування. Нерідко в окремих законах у систему законодавства включають норми, виражені в підзаконних нормативних актах, що призводить до колізійності норм, а найчастіше і до ігнорування норм закону на користь норм підзаконного акта;
- нові правові акти в сфері інформаційних відносин нерідко не погоджені концептуально з раніше прийнятими, що призводить до правового хаосу.

З цього приводу В.М. Брижко зауважує: *“На сьогодні в Україні відсутні єдине інформаційне законодавство та нормативно-правова база щодо становлення в державі інформаційного суспільства. Українське законодавство не відображає комплексно зміни у суспільному житті, що виникають в результаті розвитку технологій та мереж, які складають основу інформаційного суспільства. Багато техніко-технологічних елементів щодо сфери інформаційного права продовжують існувати поза правовим полем, що не тільки стримує їх удосконалення, але й негативно впливає на загальне соціально-економічне становище в країні”* [6, с. 42]. Також учений вважає, що становлення та розвиток інформаційного суспільства в Україні потребує створення цілісної системи інформаційного законодавства, гармонізованого з нормами міжнародного права. Це передбачає здійснення відповідної кодифікації усієї інформаційної сфери [6, с. 42].

У своєму виступі на парламентських слуханнях 21 вересня 2005 року з питань розвитку інформаційного суспільства в Україні О. Баранов зазначив, що у сучасному світі правові норми, законодавство виконує роль основи розвитку суспільних відносин. На його думку, сучасне інформаційне законодавство характеризується, з одного боку, наяв-

ністю нормативно-правової бази з великою кількістю правових актів, з іншого боку, інформаційному законодавству України притаманна фрагментарність, неповнота, дублювання і суперечливість в окремих нормативно-правових актах і нормах. Недосконале інформаційне законодавство, вважає О. Баранов, є результатом спонтанності і хаотичності процесу його створення, а створення безсистемного наукового підходу суттєво гальмує розвиток інформаційного суспільства [7].

З вищенаведеного можна визначити наступну проблему – хаотичний розвиток інформаційного законодавства, який полягає в існуванні великої кількості нормативно-правових актів різних рівнів, що суперечать одне одному.

Таким чином, на сьогодні існує потреба упорядкування та систематизації інформаційного законодавства як окремої галузі, що об’єднує у собі окремі правові інститути.

М. Швець та В. Брижко зауважують, що сьогодні в Україні вже створені не тільки наукові, а й законодавчі засади щодо здійснення систематизації інформаційного законодавства на рівні кодифікаційного акта у Законі України “Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки” від 9 січня 2007 року № 537-V (частина 2, розділ III “Національна політика розвитку інформаційного суспільства в Україні”) передбачено: *“З метою підвищення ефективності розвитку інформаційного суспільства необхідно створити цілісну систему законодавства, гармонізовану з нормами міжнародного права з питань розвитку інформаційного суспільства, зокрема здійснити кодифікацію інформаційного законодавства”* [8, с. 6].

Фундаментальна юридична наука – “Теорія держави та права” визначає наступні положення щодо систематизації нормативно-правових актів [9, с. 256-260].

Систематизація нормативно-правових актів – це діяльність, пов’язана з упорядкуванням і удосконаленням законодавчих та інших нормативно-правових актів, зведення їх у єдину внутрішньо узгоджену систему.

Здійснювати систематизацію нормативно-правових актів необхідно для:

- усунення суперечностей між нормативними актами;
- підвищення якості та ефективності законодавства;
- забезпечення доступності його використання громадянами, державними органами, громадськими організаціями, комерційними корпораціями.

Розрізняють три способи (форми) систематизації нормативно-правових актів:

- кодифікацію;
- інкорпорацію;
- консолідацію.

Технічною передумовою трьох способів (форм) систематизації є облік нормативних актів, тобто письмове фіксування виданих нормативно-правових актів (у спеціальних часописах, на картах, у комп’ютері).

Кодифікація – спосіб (форма) систематизації законодавчих актів, який полягає в їх удосконаленні через зміну змісту (переробку і узгодження) юридичних норм, пов’язаних загальним предметом правового регулювання, і об’єднання у новий єдиний нормативно-правовий акт. Іншими словами, кодифікація виражається в підготовці та прийнятті нових актів, у які заносяться узгоджені між собою як норми старих актів, що виправдали себе, так і нові нормативні розпорядження.

Інкорпорація – спосіб (форма) систематизації законодавства, який полягає у зовнішньому впорядкуванні (розташуванні в тому чи іншому порядку) вже наявних нормативних актів без зміни змісту норм права, які містяться в них.

Консолідація – спосіб (форма) систематизації, який полягає в об’єднанні кількох нормативно-правових актів, що діють в одній і тій самій сфері суспільних відносин в єдиний нормативно-правовий акт, як правило, без зміни змісту.

За своїми характеристиками кодифікація є одним з оптимальних шляхів вирішення наведеного вище ряду проблем правового регулювання України в інформаційній сфері.

4 червня 2009 року в Інституті законодавства Верховної Ради України відбувся “круглий стіл” на тему “Проблеми кодифікації інформаційного законодавства України” [10]. Метою обговорення учасників круглого столу було вирішення питань: національної політики розвитку інформаційного суспільства в Україні; сучасного стану кодифікації інформаційного законодавства та її наукового забезпечення; пріоритетів законодавчого упорядкування інформаційних відносин в Україні.

У роботі “круглого столу” взяли участь провідні науковці в галузі інформаційного права: О. Копиленко, Ю. Гирик, В. Горобцов, М. Швець, В. Брижко, В. Цимбалюк, К. Беляков та інші вчені, представники органів державної влади, наукових установ, вищих навчальних закладів, громадських організацій.

Зважаючи на відсутність системності у підходах до кодифікації інформаційного законодавства, однією з важливих проблем учасниками круглого столу виділено підготовку й прийняття Інформаційного кодексу України, який би відповідав рівню розвитку інформаційних відносин та адекватно врегулював питання функціонування інформаційної сфери.

Підсумовано, що інформаційний кодекс має об’єднати, гармонізувати й розвивати норми і принципи суспільних відносин, що визначені в законодавстві України; враховувати ратифіковані Україною міжнародні договори; легалізувати позитивні звичаї у сфері інформаційних відносин та норми суспільної моралі, загальнолюдські цінності, визначені в Статуті ООН, Декларації прав людини, Європейській конвенції про захист прав людини та основних свобод й інших загальноприйнятих міждержавних нормативних актах, які сьогодні виступають у ролі стандартів, що визначають цивілізованість не лише окремої країни, але й світового співтовариства в цілому [10].

На думку О. Баранова [7], методологічні основи розвитку інформаційного права, інформаційного законодавства полягають у створенні науково-обґрунтованої класифікації суспільних відносин в інформаційній сфері, формуванні повної системи принципів і інститутів інформаційного права, систематизації інформаційного законодавства шляхом його кодифікації, створенні Інформаційного кодексу України. Також учений вважає, що проблема побудови інформаційного суспільства повинна мати такий же порядок пріоритетності для країни, як і проблеми подолання бідності, покращання здоров’я, збільшення робочих місць. Тому розвиток інформаційного суспільства, удосконалення інформаційного законодавства мають стати програмними завданнями для всього суспільства, парламенту, всіх партій і рухів.

У своїй статті “На шляху до інформаційного суспільства: державна інформаційна політика в умовах глобалізації” І. Радзівський зазначає, що систематизація інформаційного законодавства має здійснюватися шляхом прийняття Інформаційного кодексу України. На етапі підготовки до кодифікації нормативно-правових актів першочерговим завданням є розробка нової редакції базового Закону України “Про інформацію”, що визначатиме загальні правові основи інформаційної діяльності. Потребує вдосконалення законодавче врегулювання таких правових інститутів, як доступ до публічної інформації, захист персональних даних та комерційної таємниці, авторських прав, права інтелектуальної власності, статус засобів масової інформації. Сьогодні вкрай необхідно створи-

ти правове поле для регулювання відносин, пов'язаних з використанням глобальної інформаційної мережі Інтернет [11].

Глибоко дослідили питання систематизації інформаційного законодавства відобразили у своїй статті “Питання концепції реформування інформаційного законодавства України” Р. Калюжний, В. Цимбалюк, В. Гавловський та ін. [12]. На думку вчених, національне інформаційне законодавство має стати на шлях систематизації через кодифікацію – створення системоутворювального його Кодексу.

Вчені зауважують, що розробка проекту Кодексу повинна проводитися методом агрегації: удосконалення окремих правових норм чи створення нових міжгалузевих правових інститутів не повинно порушувати цілісність та призначення Кодексу, а покращувати, удосконалювати його дієвість в цілому, створювати нову системну якість, яка не притаманна окремим його складовим.

Однією з проблем ученні бачать визначення назви майбутнього Кодексу. На їх думку, змістовнішою є така назва – Кодекс України про інформацію. Ця назва дозволяє об'єднати в одному законодавчому акті будь-які суспільні відносини, об'єктом яких є інформація незалежно від форми, способу, засобу чи технології її прояву у суспільних відносинах. Це дозволяє в разі виникнення необхідності публічно-правового урегулювання нових суспільних відносин щодо інформації агрегувати юридичні формулювання їх у Кодекс через внесення в нього на рівні законів змін і доповнень без породження нових системоутворювальних законодавчих актів.

Метою Кодексу є правове регулювання суспільних відносин між їх суб'єктами щодо інформації у різних формах її об'єктивного вираження (творах, результатах інтелектуальної діяльності) незалежно від сфери (чи галузі) суспільних відносин, матеріальних носіїв інформації (паперових, електронних тощо) та технології фіксації (літери, знаки, образи, цифри тощо).

Інше, як вказують вчені, визнається підцілями, функціями, напрямками, окремими завданнями регулювання норм Кодексу [12].

Деякі висновки.

Однією з основних перешкод на шляху побудови інформаційного суспільства в Україні є неузгодженість норм національного законодавства між собою, а також з нормами міжнародного права у цій сфері.

Систематизація нормативно-правового забезпечення інформаційної сфери України шляхом кодифікації дозволить покращити регулювання нормативних аспектів діяльності щодо впровадження та використання інформаційних технологій продукування та розповсюдження електронної інформації, створення та використання національних інформаційних ресурсів та радіочастотного ресурсу, розвитку телекомунікацій, створення системи стандартизації у сфері інформатизації, забезпечення інформаційної безпеки тощо.

Потребує впорядкованості понятійний апарат та термінологія нормативно-правової бази забезпечення розвитку інформаційного суспільства в Україні.

Нормативні акти, які регулюють формування та збереження єдиного інформаційного простору держави та його захист, суперечливі та неповні. Доцільно створити словник юридичних термінів та понять, який би охоплював зазначену сферу діяльності, концептуальні підходи до визначення змісту об'єктивного складу та структуру єдиного інформаційного простору та його взаємозв'язок усіх рівнів.

Виходячи з вищевикладених проблем для їх правового закріплення в інтересах формування і розвитку єдиного інформаційного простору України, до початку кодифікації нормативно-правового регулювання інформаційної сфери доцільно визначити перелік першочергових законодавчих та інших правових актів, які забезпечують правову основу

формування та розвитку єдиного інформаційного простору України і визначають вимоги до стандартизації технологічних процесів і сертифікації технічних, програмних засобів та інформаційних продуктів.

Використана література

1. Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні: Закон України від 09.01.2007 р. № 537-V. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=537-16>
2. Письменицький А.А. Засоби масової інформації у демократичному суспільстві: правове регулювання діяльності та співвідношення з гілками державної влади в Україні. – Режим доступу: www.edportal.org.ua/books/Conference.../Pysmennytsky.pdf
3. Задорожня Л. До питання огляду законодавства в інформаційній сфері // Правова інформатика. – 2004. – № 3. – С. 20-25.
4. Про затвердження Класифікатора галузей законодавства України : Наказ Міністерства юстиції України від 02.06.2004 № 43/5. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v43_5323-04
5. Розвиток інформаційного суспільства вимагає цілісного законодавства: новини 2009/06/04. – Режим доступу : <http://sktu.info/?open=newsfull&nid=9894&lng=>
6. Брижко В.М. Про сучасну інформаційну політику // Правова інформатика. – 2009. – № 2(22). – С. 31-43.
7. Парламентські слухання 21 вересня 2005 року з питань розвитку інформаційного суспільства в Україні. – Режим доступу: http://portal.rada.gov.ua/control/uk/publish/article/news_left?art_id=63259&cat_id=4666
8. Швець М., Брижко В. До питання систематизації інформаційного законодавства України // Правова інформатика. – 2007. – № 4(16). – С. 5-7.
9. Скакун О.Ф. Теорія держави та права: підручник / О.Ф. Скакун; рец. Є.В. Назаренко, В.Ф. Погорілко. – Харків : Консум, 2001. – 656 с.
10. Проблеми кодифікації інформаційного законодавства України: круглий стіл. – Режим доступу: http://media.parlament.org.ua/zahodu/action/article_detail/article_id/2645/
11. Радзівєвський І. На шляху до інформаційного суспільства: державна інформаційна політика в умовах глобалізації. – Режим доступу: www.guds.gov.ua/document/41970;jsessionid...;/2_2004...
12. Калюжний Р.А., Гавловський В.Д., Цимбалюк В.С. Питання концепції реформування інформаційного законодавства України. – Режим доступу: <http://www.crime-research.ru/library/Rost.htm>

~~~~~ \* \* \* ~~~~~