

УДК 342.9

Малина І.В., юрисконсульт відділу юридичного забезпечення  
Головного управління МВС України в місті Києві

## Кодифікація інформаційного законодавства

В статті проаналізовані наявні проблеми у чинному інформаційному законодавстві та розглядаються методологічні положення з питань його кодифікації. Визначено, що завданням інформаційної політики є кодифікація законодавства в інформаційній сфері, оскільки регулювання інформаційних відносин розпорощено по різним галузям права. Також зроблені відповідні ґрунтовні висновки щодо кодифікації інформаційного законодавства.

**Ключові слова:** кодифікація, інформаційне законодавство, інформаційна політика, інформаційна сфера, стратегія розвитку.

В статье проанализированы существующие проблемы в действующем информационном законодательстве и рассматриваются методологические положения по его кодификации. Определено, что задачей информационной политики является кодификация законодательства в информационной сфере, поскольку информационные отношения регулируются разными отраслями права. Также сделаны соответствующие основательные выводы по кодификации информационного законодательства.

**Ключевые слова:** кодификация, информационное законодательство, информационная политика, информационная сфера, стратегия развития.

The paper analyzed the existing problems in current information legislation, and the methodological position of its codification. Determined that the task of information policy is the codification of legislation in the field of information as regulatory information relations scattered in various areas of law. Also made the appropriate sound conclusions regarding the codification of information legislation.

**Keywords:** codification, information law, information policy, information sector development strategy.

**Актуальність теми.** На сьогодні в Україні необхідним залишається вдосконалення інформаційного законодавства.

З цією метою одним із завдань інформаційної політики є кодифікація законодавства в інформаційній сфері, оскільки регулювання інформаційних відносин розпорощено по різним галузям права, що створює великі труднощі у знаходженні та використанні діючих норм інформаційного права.

**Виклад основного матеріалу.** Україна зіткнулася з проблемою відсутності єдиного плану, єдиної державної позиції чи стратегії розвитку інформаційної галузі, у зв'язку з цим продовжується боротьба доктрин «кодифікації» та «окремого розвитку законодавчих актів».

Взагалі ідея кодифікації законодавства в інформаційній сфері поступово вводилася в законодавство.

Першою науковою базою досліджень кодифікації інформаційного законодавства був переважно Інститут держави і права ім. В. Корецького Національної академії наук України. Результатом цих досліджень було прийняття Верховною Радою України у 1992 році Закону України «Про інформацію», яким закладено правові основи інформаційної діяльності.

З посиланням на норми цього закону було прийнято пізніше ряд спеціальних законів України у інформаційній сфері.

У той же час в Україні була сформульована ідея створення й Інформаційного

кодексу. Вона була висунена доктором юридичних наук Калюжним Р., зокрема у його докторській дисертації (1992 рік). Однак, до цього часу інформаційне законодавство України продовжує формуватися фрагментарно за сферами інформаційної діяльності.

На сьогодні окреслено перспективні напрями розвитку забезпечення кодифікації інформаційного законодавства України, як в наукових працях, так і в законодавстві.

Важливе політичне і практичне значення з питань удосконалення правового забезпечення державного управління інформаційною сферою, і зокрема інформаційними ресурсами, має Указ Президента України від 6 грудня 2001 року № 1193/2001 “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 31 жовтня 2001 року “Про заходи щодо вдосконалення державної інформаційної політики та забезпечення інформаційної безпеки України”, яким визначені доленосні, без перебільшення, заходи [4].

Указом передбачається розробка і подання в найближчий час на розгляд Верховної Ради України Концепції національної інформаційної політики та інформаційної безпеки. Зазначена Концепція, після її затвердження, має створити умови для поєднання підходів до формування інформаційної законодавчої бази.

Слід відмітити, що протягом близько десяти років Кабінет Міністрів України періодично ініціював реєстрацію Проектів Законів України «Про Концепцію інформаційної політики держави». Три різні Концепції були зареєстровані 2002, 2009, 2010 та 2012 роках. Проект Концепції, що був зареєстрований у 2002 році згодом був прийнятий за основу у першому читанні, проте не отримав достатньої підтримки голосів - у другому. Тому, на даний момент, Верховною Радою зареєстровано три Проекти Концепцій, майже ідентичні за своїм змістом.

Наприклад, Державним комітетом телебачення і радіомовлення України розробляється підхід, відповідно до якого, основу Інформаційного кодексу має бути покладено в Концепцію Національної інформаційної політики [3], а також змінений відповідно до сучасних вимог суспільного розвитку Закон України «Про інформацію» [4].

Другий підхід запропоновано Урядовою комісією з питань інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів виконавчої влади у проекті «Концепції реформування законодавства України у сфері суспільних інформаційних відносин» [5]. У якому, саме Кодекс України про інформацію розглядається як заключний етап систематизації інформаційного законодавства.

Однак, питання щодо кодифікації інформаційного законодавства залишилось нереалізованим Концепціями, оскільки вони не були прийняті.

Тільки 9 січня 2007 р. Законом України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки» № 537-V передбачено підготовку та прийняття Інформаційного кодексу України та включення до нього розділів про засади електронної торгівлі, правову охорону прав на зміст комп'ютерних програм, удосконалення захисту прав інтелектуальної власності, в тому числі авторського права при розміщенні та використанні творів у мережі Інтернет, про охорону баз даних, дистанційне навчання, телемедицину, надання органами державної влади та органами місцевого самоврядування юридичним

та фізичним особам інформаційних послуг з використанням мережі Інтернет, комерційну таємницю тощо [2].

Таким чином, питання розроблення Інформаційного кодексу було введено на законодавчому рівні.

Слід зазначити, що ведуться численні дискусії про те, яким має бути Інформаційний кодекс України.

Необхідно виділити оцінку позицій організаційно-правових аспектів державної інформаційної політики стосовно кодифікації першим дослідником особливостей інформації І.В. Арістовою.

Неможливо не погодитися, що «інформаційним» є будь-який кодекс, оскільки він містить інформацію про порядок правового регулювання певних суспільних відносин. Виходячи з загальних правил техніки законотворчості, назва нормативного акту має вказувати на характер правовідносин, у сфері яких відбувається правове регулювання, визначене таким актом.

Відносини містять у собі «інформаційну» складову, питання лише у тому, яка це інформація. Однак, слід підкреслити, що форма представлення інформації не має значення для визнання інформації.

Таким чином, прийняття кодифікованого акту, яким би визначалися особливості окремих видів інформації, їх характеристик, особливостей правовідносин, що виникають з їх приводу та особливостей суб'єктів таких правовідносин доречніше назвати його Кодексом про інформацію, за аналогією сьогоденного Закону України «Про інформацію».

Така назва вказувала б на те, що такий акт передбачає регулювання суспільних відносин саме у контексті порядку виробництва, використання, передачі та отримання інформації, і до цього акту не включалися існуючі у інших галузях права положення щодо регулювання цивільних, господарських, адміністративно-правових і кримінально-правових відносин, що виникають з приводу легітимного чи нелегітимного використання інформації.

Слід зазначити, що сфера інформаційних відносин потребує подальшого розвитку і вдосконалення, зокрема, у Кодексі необхідно відобразити такі питання:

формування, використання, зберігання та поширення національних інформаційних ресурсів;

обміну інформацією в електронному вигляді, насамперед, ведення електронного документообігу, надання офіційного статусу електронному документу;

посилення стану інформаційної безпеки, захисту державних інформаційних ресурсів, захисту персональних даних;

створення єдиної системи стандартів з інформаційних технологій, узгодження нормативно-правової бази України з нормами міжнародного права сертифікації засобів інформатизації та інше. [6].

Серед провідних завдань Кодексу можна визначити:

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 стосунках;

забезпечення інформаційної безпеки громадян, їх окремих спільнот, сус-

пільства 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).

Серед провідних завдань Кодексу науковці виділяють такі:

узгодженість розуміння та застосування юридичних норм;

правомірна поведінка учасників інформаційних відносин;

відносини в інформаційній сфері;

забезпечення інформаційного суверенітету України;

забезпечення інформаційної безпеки громадян, їх окремих спільнот, суспільства та держави як складових національної безпеки України; інформаційної безпеки людини, суспільства, нації, держави;

захист інформації від несанкціонованого доступу, правопорушень (знищення, модифікації, перекручення тощо);

визначення юридичного змісту конституційного права людини на інформацію;

аналіз реалізації права на інформацію в Україні;

визначення розвитку права людини на інформацію в Україні.

Також в ньому необхідно об'єднати, гармонізувати і розвивати норми і принципи суспільних відносин, що визначені в законодавстві України, та враховувати ратифіковані Україною нормативні акти (угоди, конвенції) міжнародного права.

Зокрема голова Комісії з питань захисту суспільної моралі Василь Костицький був не проти, щоб у кодексі були розділи про права і свободи учасників інформаційних відносин та про захист суспільної моралі.

Легалізувати позитивні звичаї у 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 сьогодні є стандартами, за якими визначається цивілізованість не тільки окремої країни, а й світового співтовариства в цілому.

На думку Марущака А.І., Кодекс має чітко визначити об'єкт, предмети інформаційного права, суб'єкти інформаційних правовідносин, правовий режим доступу до інформації, включаючи доступ до публічної інформації (інформації органів державної влади та органів місцевого самоврядування), персональних даних, державної та іншої, передбаченої законом таємниці [7].

Провідними функціями Кодексу повинні бути:

регулятивна — визначення прав, обов'язків та зобов'язань суб'єктів;

нормативна — визначення норм, правил поведінки суб'єктів інформаційних відносин;

охоронна — визначення гарантій та меж правомірної поведінки, за якими діяння утворюють правопорушення (делікти) та відповідальність за них у відповідності з нормами цивільного, адміністративного, трудового, кримінального права;

інтегративна — системне поєднання комплексу визначених юридичних норм, які регулюють інформаційні відносини в Україні, тобто Кодекс повинен стати поєднуючою ланкою між провідними традиційними галузями права щодо застосування їх методів в сфері інформаційних відносин;

комунікативна — зазначення в окремих статтях посилань на законодавчі

акти, які є, або необхідність в яких може виникнути, системоутворюючими різних міжгалузевих інститутів права [8].

На думку В. Цимбалюка, Кодекс має складатися із преамбули, загальної частини, особливої частини, спеціальної частини, прикінцевих та перехідних положень. Було запропоновано наступне структурне наповнення:

1) загальна частина має містити наступні розділи: основні положення; правове регулювання інформаційних відносин в Україні; об'єкти і суб'єкти інформаційних відносин; принципи та зміст інформаційних відносин та інше;

2) особлива частина, на його думку, має включати такі розділи: права і обов'язки людини і громадянина щодо інформації; інформаційне суспільство, права суспільства та суспільних утворень щодо інформації; права та обов'язки держави у сфері інформаційної діяльності; міжнародна інформаційна діяльність України, її участь у міжнародному інформаційному просторі;

3) до спеціальної частини, на думку доповідача, мають входити такі розділи: мас-медіа, засоби масової інформації; видавнича справа; кінематографія; телекомунікації, зв'язок, інформатика, інформатизація; реклама, рекламна діяльність; державна статистика; наука, науково-технічна діяльність; освіта, дистанційне навчання; архівна діяльність; бібліотечна діяльність; музеї, музейна справа; охорона і захист права інтелектуальної власності; е-комерція; е-медицина; електронний документообіг; правові засади інформаційної безпеки; охорона і захист персональних даних; інші напрямки та види інформаційної діяльності [8].

Необхідним є розроблення юридичного механізму реалізації і захисту права на інформацію, приведення у єдинство термінологічну впорядкованість, оскільки мають місце суперечності у регулюванні певних суспільних відносин різними законами, що призводить до неоднозначного тлумачення їх норм та створює труднощі для їх застосування.

Також, над розробкою проекту Кодексу працюють у Державному комітеті телебачення і радіомовлення. Багато проблем неузгодженості вітчизняних законів, на думку заступника голови Держтелерадіо Володимира Горобцова, полягає в технократичному і гуманітарному підходах до їх творення. Наприклад, технократи основну увагу приділяють передачі інформації, а гуманітарії - праву на інформацію. Кодифікація могла б ліквідувати ці неузгодженості.

О. Баранов зауважив, що підходити до інформаційного кодексу, як до нормативно-правового акту, який включити в себе усі аспекти інформаційного права неможливо.

Необхідно консолідувати зусилля, зібрати необхідних представників інших галузей для створення об'ємного бачення шляхів кодифікації. Також доповідач звернув увагу на те, що багато авторів характеризуючи та описуючи інформаційні відносини упускають важливу складову - «знищення» інформації.

Також важливим правовим шагом став Класифікатор галузей законодавства України, затверджений наказом Міністерства юстиції України № 43/5 від 2 червня 2004 року, відповідно до якого була виділена галузь законодавства, що регулює суспільні відносини, пов'язані із зв'язком, інформацією та інформатизацією [9].

У зв'язку з цим, один із пріоритетних напрямків, спрямованих на врегулювання статусу суб'єктів інформаційних відносин в мережі Інтернет, є включення питання

про розробку та впровадження норм про ІТ-розвиток України до Кодексу про інформацію. Оскільки перспективи розвитку сучасних інформаційно-комунікаційних технологій, засобів і систем обчислювальної техніки та зв'язку, технологія Інтернет, надають принципово нової, найширшої можливості для вільного масового поширення інформації, інформаційного обміну та комунікацій. Це також додатковий механізм взаємодії з суспільством, усвідомлення державною владою необхідності забезпечувати інформаційну прозорість своєї діяльності та активно проводити відкритий діалог із суспільством та його структурами.

Також важливим є передбачення у Кодексі окремих розділом правового механізму забезпечення та реалізації прав і свобод засобів масової інформації.

Українські ЗМІ на законодавчому рівні одержали свободу слова, свободу від цензури, політичну і професійну незалежність від державної влади, проте не знайшли стійкої матеріальної бази для вільної самостійної діяльності.

Необхідно забезпечити доступ до деяких видів інформації з обмеженим доступом, як це передбачено статтею 21 Закону України «Про інформацію», з метою захисту особистих прав і свобод громадян, інтересів економічних та інших структур суспільства, держави і національної безпеки.

Кодифікація інформаційного законодавства передбачає таке впорядкування законодавчого матеріалу, яке спрямоване на його переробку шляхом виключення протиріч, заповнення прогалін, перетворення матеріалу. Це забезпечує внутрішню узгодженість і системність правового регулювання правовідносин в інформаційно-телекомунікаційній сфері, які сьогодні необхідні для розвитку інформаційного законодавства.

Інформаційні технології та суспільні відносини, що виникають в інформаційній сфері стрімко розвиваються, тому Кодекс має бути рамковим. В ньому мають бути закріплені норми-принципи. Кодекс повинен бути статичним, його слід виписати так, щоб він міг функціонувати тривалий час без істотних змін.

21 лютого 2012 року проведено засідання Координаційного бюро з інформаційного права та інформаційної безпеки, в ході якого розглянуто підготовлений авторським колективом НДЦПІ НАПрН України з урахуванням наукових розробок і праць вітчизняних та іноземних вчених проект Концепції кодифікації інформаційного законодавства України.

До складу авторського колективу з розробки проекту Концепції кодифікації інформаційного законодавства України увійшли: к.т.н. Баранов О.А., к.ю.н., с.н.с. Брижко В.М., д.ю.н., с.н.с. Беляков К.І., к.ю.н. Золотар О.О., к.ю.н. Красноступ Г.М., д.т.н., с.н.с. Ланде Д.В., д.ю.н., професор, член-кореспондент НАПрН України Пилипчук В.Г. (керівник авторського колективу), к.ю.н., с.н.с. Цимбалюк В.С., к.т.н., доцент Фурашев В.М., д.ю.н., професор, член-кореспондент НАПрН України Ярмиш О.Н.

За результатами обговорення прийнято рішення проєкт Концепції взяти за основу та доручити НДЦПІ НАПрН України забезпечити його опублікування у науковому фаховому журналі «Інформація і право» та подальше публічне обговорення.

**Висновки.** Таким чином, поступово здійснюються заходи правового опрацювання поставлених задач з метою вирішення системних проблем розвитку інформаційного законодавства України та кодифікації й розробки Кодексу про інформацію України.

## ЛІТЕРАТУРА:

1. Указ Президента України від 31.10.2001 № 1193/2001 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про заходи щодо вдосконалення державної інформаційної політики та забезпечення інформаційної безпеки України» // Офіційний вісник України. — 2001. - № 50. - Ст. 28.
2. Закон України від 09.01.2007 № 537-V «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки» // Офіційний вісник України. — 2007. - № 8. - Ст. 9.
3. Постанова Верховної ради України від 03.04.2003 № 687-IV «Про Концепцію Національної інформаційної політики».
4. Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII «Про інформацію» // Відомості Верховної Ради України. — 1992. - № 48. - редакція від 10.08.2012 № 2657-12
5. Концепція реформування законодавства України у сфері суспільних інформаційних відносин. Затверджено та взяте за основу рішенням Урядової комісії з питань інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів виконавчої влади (Протокол від 06.10.2000 № 7) // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://ndcpi.org.ua/jurnal/16\\_12.htm](http://ndcpi.org.ua/jurnal/16_12.htm).
6. Григор О.О. Формування інформаційного суспільства в Україні в контексті інтеграції в Європейський Союз (державно-управлінський аспект): Автореф. дис. канд. наук з державного управління: 25.00.01 / Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. — Львів, 2003. — 20 с.
7. Марущак А.І. Визначення поняття «доступ до інформації» // Правова інформатика. — К., 2006. — № 3 (11)/2006. — с. 116. - с. 67-72.
8. Брижко В. До питання методології кодифікації інформаційного законодавства. / В. Брижко // Вісник Академії правових наук України. — 2010. - № 3. — Ст. 32-43.
9. Наказ Міністерства юстиції України від 02.06.2004 № 43/5 «Класифікатором галузей законодавства України».
10. Цимбалюк В.С. Питання кодифікації інформаційного законодавства / В.С. Цимбалюк // — Правова інформатика. — 2009. — 4(24). - Ст. 13.

