

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СУСПІЛЬНИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ ВІДНОСИН: СТРАТЕГІЯ РОЗВИТКУ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Тенденція прямування до інформаційного суспільства є характерною для багатьох розвинутих країн світу. Комісія Європейського Союзу у 1993 р. запропонувала визначення інформаційного суспільства. Погоджуючись в основному з цим рекомендаційним визначенням Комісії, вважаємо, що на порядку денному – вирішення нагальних проблем розбудови нового суспільства з урахуванням вимог ХХІ ст. В зв'язку з цим пропонуємо наступну дефініцію інформаційного суспільства, яка, на наш погляд, відбиває сутність цього поняття.

Інформаційне суспільство – це громадянське суспільство з розвинутим інформаційним виробництвом і високим рівнем інформаційно-правової культури, в якому ефективність діяльності людей забезпечується розмаїттям послуг, заснованих на інтелектуальних інформаційних технологіях та технологіях зв'язку.

На нашу думку, інформаційне суспільство – це результат діяльності всього суспільства, кожний член якого буде одночасно творцем та користувачем інформаційних послуг. Відповідно до ст. 3 Конституції України [1] права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст та напрямок діяльності держави. В зв'язку з цим дуже актуальним постає завдання конструктивного визначення ролі держави в процесі народження інформаційного суспільства в Україні. Вважаємо, що на сучасному етапі розвитку головний напрямок діяльності держави повинен бути пов'язаний із створенням певних умов розбудови інформаційного суспільства, а саме із формуванням та розвитком відповідної сучасної інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури України. Ця ідея знайшла своє втілення в Національній програмі інформатизації [2]. Саме ця Програма на сьогодні є головним інструментом реалізації політики держави в інформаційній сфері.

На порядку денному постає проблема розробки ефективних механізмів виконання цієї Програми. На нашу думку, ці механізми повинні реалізувати як директивне управління, так і регулювання, тобто таке управління, яке надає суб'єктам управління свободу вибору та реалізації стратегії та тактики їх власної поведінки при умовах досягнення поставлених глобальних цілей та деяких глобальних показників. Безумовно, співвідношення функцій директивного управління (саме управління) та регулювання в органах державної влади та місцевого самоврядування, динаміка зміни цього співвідношення, залежність цієї динаміки від конкретних макроекономічних показників складають зміст мистецтва державної розбудови в сучасних для України умовах. Вважаємо, що всі суб'єкти формування єдиного інформаційного простору цілісної держави повинні бути єдиними в своїх діях, толерантні, позбавлені політичних амбіцій, керуватися у своїй діяльності Основним Законом України. Для успішного реформування державного управління, зокрема в інформаційній сфері, на перший план повинні вийти права обізнаність, профе-

сіоналізм, компетентність, чіткий контроль за виконанням рішень, законодавче встановлення персональної відповідальності перших керівників органів державної влади за прийняті рішення, узгодженість рішень органів державної влади в інформаційній сфері [3, с.32].

Діяльність органів державної влади, які відповідають за розвиток інформаційної сфери України, пов'язана з виконанням завдань, що мають як управлінський, так і регуляційний або інтегрований характер. Безумовно, майбутнє належить переважно регулюючій функції. Така перспектива передбачає підготовку відповідної бази, зокрема створення та удосконалення законодавства в галузі інформаційних відносин. Очевидно, що основним механізмом державного регулювання розвитку інформаційного суспільства повинні стати закони та правові норми, які є базисом, на підставі якого формується та діє державна інформаційна сфера.

На виконання Указу Президента України від 14 липня 2000 р. «Про вдосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення Президента України та органів державної влади» [4] Кабінет Міністрів України своєю Постановою [5] утворив Урядову комісію з питань інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів виконавчої влади. Згідно з Положенням про цю Комісію одним з головних напрямків її діяльності є участь у розробленні проєктів нормативно-правових актів з питань реформування системи інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів виконавчої влади [5]. На черговому засіданні 6 жовтня 2000 р. Урядовою комісією було розглянуто питання про «Концепцію реформування законодавства України у сфері суспільних інформаційних відносин». Відповідно до планів Комісії передбачається розгляд та обговорення проєкту Концепції не тільки в Адміністрації Президента України, відповідних органах центральної виконавчої влади, на Науково-технічній раді Національної програми інформатизації, Консультативній Раді з питань інформатизації при Верховній Раді України із залученням народних депутатів Верховної Ради України, але й широкою науковою громадськістю. В зв'язку з цим вважаємо за доцільне зробити деякі зауваження та внести відповідні пропозиції щодо проєкту Концепції. Наведемо виклад деяких з них.

В Концепції не визначена дефініція «інформаційні відносини», хоча в назві ці слова присутні. Слід відзначити, що в правовій науці це поняття ще не закріпилося. В зв'язку з цим пропонуємо таке визначення цього поняття. **Інформаційні відносини** – це інформаційні зв'язки між суб'єктами політичної системи суспільства, держави, що виникають під час одержання, поширення та зберігання інформації.

Наступний блок зауважень стосується інформаційної функції держави. Автори Концепції по суті обмежують сферу застосування інформаційної функції, включаючи її в управлінську як напрямок (інституцію). Вважаємо, що для створення ефективної системи державного управління, яка відповідала б стандартам демократичної правової держави з соціально орієнтованою ринковою економікою та враховувала тенденцію прямування України до інформаційного суспільства, важливо визнати **інформаційну функцію в якості однієї з самостійних головних функцій держави**.

Реформа системи державного управління, на наш погляд, повинна здійснюватися на основі законодавчого визначення функцій та завдань всіх елементів системи, приведення структури державного апарату в повну відповідність цим функціям і завданням, розробки та впровадження нових схем та регламентів прийняття управлінських рішень, які засновані на сучасних інформаційно-комунікаційних технологіях, що забезпечується під час **реалізації саме інформаційної функції держави**.

В проєкті Концепції також йдеться про державну доктрину в сфері регулювання суспільних інформаційних відносин, а саме про державну інформаційну політику, легалізацію напрямків державної політики в галузі соціальних інформаційних відносин в умовах інформатизації, а що таке державна політика – не визначено. Вважаємо, що, насамперед, необхідно визначитися щодо суті та цілі державної інформаційної політики. На нашу думку, **довгострокова стратегічна ціль державної інформаційної політики** – це формування відкритого інформаційного суспільства на основі розвитку єдиного інформаційного простору цілісної держави, його інтеграція у світовий інформаційний простір з урахуванням національних особливостей і інтересів при забезпеченні інформаційної безпеки на внутрішньодержавному та міжнародному рівнях. Концепція державної інформаційної політики повинна, на нашу думку, включати дві глобальні складові – **техніко-технологічну та соціально-політичну** – з обов'язковим урахуванням зворотних зв'язків. Реалізація державної інформаційної політики повинна бути пов'язана з **узгодженням інтересів людина—суспільство—держава**.

На нашу думку, викликає заперечення категоричне твердження Концепції про наявність в Україні змішаної доктрини права, що поєднує елементи двох систем – континентальної і англо-американської. Обґрунтованість цього твердження в Концепції непереконлива. І хоча про це говориться значно більше в протоколі засідання Урядової комісії, але й там інтерпретація такої позиції не може бути сприйнятою. Із змісту положень, якими доводиться ця позиція, виходить, що у фрагментарності регулювання підзаконними нормативними актами інформаційних відносин в Україні винною є англо-американська правова система, а не самі національні правотворці, які, нехтуючи національним ґрунтом, роблять спроби некритично запозичити іноземні елементи.

Навряд чи можна говорити про змішаність доктрини, оскільки сама доктрина закладається Концепцією, що обговорюється. Мова може йти лише про підходи до вирішення цієї проблеми. Однозначним є те, що правова система України має генетичні корені в континентальній системі права, і які б вони не були, вона має стати ґрунтом і для нормотворення у сфері суспільних інформаційних відносин.

В зв'язку з попередньосказаним вважаємо за доцільне звернути увагу на наступне положення проєкту Концепції: «Нерідко в окремих законах в системі законодавства включають норми, виражені в підзаконних нормативних актах, що суперечить положенням Конституції України».

Прокоментуємо цей недолік законотворчої роботи, який, за думкою авторів Концепції, є результатом змішаної доктрини права. Відомо [6, с.270],

що існують вузький і широкий підходи до поняття «законодавства». Якщо керуватися тлумаченням Конституційного Суду України від 9 липня 1998 р. терміну «законодавство», то до нього (законодавства) слід віднести закони, нормативні акти парламенту, уряду, Президента України, а також міжнародні договори, ратифіковані парламентом. Згідно з цим тлумаченням Конституційного Суду України включення норм права з указів Президента України у 1998 р. до законів «Про Національну програму інформатизації», «Про Концепцію Національної програми інформатизації» не протиречить Конституції України, тим більш, що укази Президента України в той час, коли видавалися ці закони, згідно з перехідними положеннями Конституції України [1] мали силу законів, якщо Верховна Рада України у місячний строк не складала проект закону.

Інша справа, що Верховна Рада сама не виробила закони, а доповнювала те, що існувало указами Президента України. Це є недолік законотворчої діяльності законодавчого органу перехідного періоду розвитку української держави, а не результатом змішання доктрин – континентальної та англо-американської.

В проекті Концепції зазначено статус інформаційного законодавства, а саме, що це є окрема галузь законодавства. І з цим можна погодитися. Але викликає сумнів критерій доказів – «досягнення за кількістю критичного стану (критичної маси) правових норм в сфері суспільних інформаційних відносин».

Цей критерій не можна вважати єдиним і самостійним. В центр уваги потрапляє кількість актів, а випадає їх якість. Саме синтез першого і другого, на наш погляд, зумовлює виділення сукупності правових норм (нормативно-правових актів) в сфері суспільних інформаційних відносин в окрему галузь. Безумовно, при цьому слід враховувати, що система законодавства, яка орієнтована не лише на галузь права, але й на галузі державної діяльності, може розвиватися самостійно, поза безпосереднього збігу з галузями права. Тобто, на нашу думку, слід вважати інформаційну галузь законодавства комплексною галуззю законодавства. Враховуючи, що «комплексне законодавство містить в собі норми декількох галузей права, які регулюють різноманітні види суспільних відносин, що складають відносно самостійну сферу суспільного життя» [6, с.277], вважаємо, що більш коректною була б назва Концепції – Концепція реформування законодавства в інформаційній сфері суспільного життя».

Безумовно, вкрай важливим є питання щодо етапів систематизації законодавства. Про перший етап краще сказати так: провести інкорпорацію законодавства згідно з правовою доктриною. Що стосується другого етапу, то, на нашу думку, слід визначити виділену галузь законодавства як комплексну галузь законодавства України. Третій етап відповідно до проекту Концепції пов'язаний з кодифікацією законодавства та розробкою Кодексу України про інформацію, і з цим ми цілком погоджуємося.

При тенденції прямування України до інформаційного суспільства всі сфери суспільного життя той або іншою мірою пов'язані з інформацією. В зв'язку з цим можна зробити висновок, що проблеми, наприклад, правового

регулювання телекомунікацій не можуть мати єдиного правового методологічного забезпечення, і розглядаються разом зовсім не тому, що тут спостерігається сутнісна єдність суспільних відносин. Так, проблеми «комп'ютерної злочинності» знаходяться і будуть знаходитися серед проблем у віданні кримінального права і відповідно кримінального законодавства. Електронна комерція та платежі регулюються нормами, втіленими в цивільному законодавстві та фінансових нормативних актах. Список таких прикладів можна продовжити. Однак, принципово інша картина спостерігається щодо окремо взятих проблем інформації. Інформаційні відносини не є предметом жодної з існуючих на сьогодні галузей права. Стосовно окремої галузі права, що регулює інформаційні відносини, йде наукова дискусія.

Тут, до речі, слід зауважити, що на сьогодні постає завдання не реформи інформаційного законодавства, як це визначено в Концепції, а розробки стратегії формування інформаційного законодавства. Цей висновок впливає з того, що поки ще інформаційне законодавство не легалізоване, це тільки передбачається зробити відповідно до другого етапу систематизації інформаційного законодавства.

Наступний блок пропозицій стосується основних напрямків правового регулювання суспільних інформаційних відносин. Пропонуємо до **основних напрямків правового регулювання** додати наступне:

- розробка правових механізмів забезпечення та реалізації конституційного права громадян на інформацію;
- розробка правових механізмів забезпечення «безпеки» нормотворення як складової механізму інформаційної безпеки;
- державне стимулювання підвищення інформаційної активності громадсько-політичних структур суспільства та окремих громадян;
- створення механізмів інформаційної прозорості органів державної влади;
- підвищення «правової щільності суспільства» за допомогою вирішення проблеми правової інформатизації суспільства;
- наукове обґрунтування доцільності застосування юридичних механізмів регулювання інформаційних відносин в умовах «мережного суспільства»;
- «освоєння» відповідної юридичної техніки і конкретних механізмів правозастосування в умовах інформаційного суспільства;
- створення інституту персональної відповідальності посадових осіб органів державної влади за ненадання загальнодоступної інформації фізичним та юридичним особам.

Таким чином, для вирішення питання наукового забезпечення систематизації законодавства України, а саме соціальної безпеки інформаційного нормотворення можна відштовхуватися від сукупності найбільш гострих проблем інформаційного простору сьогодення – саме на такий підхід вказано в проєкті Концепції.

Між тим, на нашу думку, потрібно зважати і на сутність інформаційних відносин, попереджаючи таким чином появу нових проблем. Вважаємо, що такий підхід є найбільш перспективним. Для цього необхідно увести стандартний цикл циркуляції інформації як виробництво—розповсюдження—споживання. Зважаючи на те, що саме в стадії розповсюдження інформації

процес прямування інформації виявляється найбільш повною мірою, доцільно розробити класифікацію правових моделей відповідно до різних інформаційних засобів розповсюдження інформації: I – телебачення та радіо; II – комп'ютери, що підключені до глобальних і локальних інформаційних мереж; III – друковані засоби інформації; IV – кіно– і відеопродукція, книги, компакт-диски, аудіокасети і т.ін.; V – плакати, стенди, календари та інші зображення і тексти рекламного, пропагандистського, агітаційного й іншого характеру. До речі, за допомогою такої типології не виникає великих труднощів в оцінці прогалин українського законодавства.

В проєкті Концепції визначені організаційні заходи щодо систематизації інформаційного законодавства України. Вважаємо за доцільне додати наступне:

- здійснення взаємодії наведених інституцій з Інститутом законодавства Верховної Ради України, Інститутом нормотворчої діяльності при Кабінеті Міністрів України, Міністерством юстиції України, Центром перекладів актів європейського права при Міністерстві юстиції України;

- на перехідний період здійснити заходи щодо опублікування підзаконних нормативних актів, що стосуються інформаційної сфери, в зв'язку з існуючими проблемами з їх опублікування;

- вирішити питання щодо офіційного посилання на сторінки в Internet.

Вважаємо за доцільне також зазначити деякі пропозиції стосовно вирішення проблем, що не знайшли свого відбитку в проєкті Концепції.

Бажано в проєкті Концепції визначитися, що таке інформаційне право, оскільки нею (Концепцією) закладається доктрина формування інформаційного законодавства.

Вважати Концепцію реформування законодавства України у сфері суспільних інформаційних відносин складовою частиною Національної програми інформатизації і внести відповідні зміни в Закон України «Про Національну програму інформатизації».

Необхідно гармонізувати вітчизняні стандарти в сфері суспільних інформаційних відносин з міжнародними.

Безумовно, тут було позначено лише головні напрямки стратегії формування інформаційного законодавства України, які потребують розробки відповідних механізмів реалізації та подальшого наукового дослідження. Проте, сподіваємося, що порушені питання знайдуть свій відбиток в тексті оновленої редакції Концепції (відповідні заваження та пропозиції було направлено до Академії правових наук України).

Список література: 1. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. 1996. №30. Ст.141. 2. Про Національну програму інформатизації: Закон України від 4 лютого 1998 р. // Юрид. вісник України. 1998. №18. 3. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України: Підручник. Харків, ун-т внутр. справ, 1998. 4. Про удосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення Президента України та органів державної влади: Указ Президента України від 14 липня 2000 р. // Урядовий кур'єр. 2000. 18 липня. 5. Про Урядову комісію з питань інформаційно-аналітичного забезпечення органів виконавчої влади: Постанова Кабіне-

Надійшла до редколегії: 12.03.2001

А. О. Рибалкін, ад'юнкт ЗЮІ МВС України

ПРОБЛЕМИ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ НОРМАТИВНИХ АКТІВ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

З прийняттям в 1996 році Конституції незалежної України наша держава визначила курс на негайні та глибокі реформи в суспільстві. Суттєві перетворення в сфері соціальних, економічних, політичних відносин, які ми спостерігаємо останнім часом, зумовлюють необхідність чіткої правової регламентації суспільних відносин з урахуванням змін, що відбуваються в суспільному та державному житті. Цей фактор став визначальним в активізації правотворчого процесу нашої держави, в результаті якого швидкими темпами створюються нові, змінюються та скасовуються застарілі правові норми.

Безперечно, в нормативному регулюванні суспільних відносин питома вага законів, як нормативно-правових актів вищої юридичної сили, має переважати. Це пояснюється як зростаючою соціальною роллю закону в суспільстві, так і високим ступенем їх стабільності. Крім того, «первинний» характер норм, які містяться в даному виді нормативних актів, визначає, що у відповідності до законів має будуватись вся система законодавства країни (тут і далі систему законодавства ми розуміємо у широкому значенні – як сукупність усіх чинних нормативно-правових актів держави). Однак, як показує практика, з близько 30 тис. нормативно-правових актів, що становлять правову базу нашої держави, закони України та нормативні акти, які мають силу закону (кодекси; декрети Кабінету Міністрів України, що мають силу закону; укази Президента України, прийняті згідно з п.4 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України) становлять лише 4,6 % нормативно-правових актів, а, відповідно, підзаконні (у тому числі і відомчі) нормативно-правові акти – 95,4 % [1, с.25].

Зрозуміло, що для полегшення в користуванні та ефективного застосування правових приписів, цей масив нормативно-правових актів має бути певним чином структурованим і впорядкованим. Саме це завдання вирішує такий напрям правової роботи з нормативними актами, як систематизація.

В юридичній літературі найбільшого розповсюдження набула точка зору відповідно до якої під систематизацією законодавства розуміють діяльність щодо впорядкування і вдосконалення нормативно-правових актів, зведення їх у певну внутрішньо злагоджену систему (комплекс) [Див. напр.: 2]. Потреба в систематизації законодавства полягає в тому, що вона, по-перше, забезпечує ефективність нормотворчої діяльності, адже наявність єдиної внутрішньо організованої системи нормативних актів сприяє усуненню прогалин, різного роду невідповідностей та протиріч в діючому масиві нормативно-правових актів. По-друге, полегшує процеси пошуку, глумачення, оцінки