

А. В. Цвігун. – К., 2000. – 176 с. 2. Проект Концепції реформування законодавства України у сфері суспільних інформаційних відносин [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bezpeka.com/ru/lib/art519.html>. – Назва з екрана. 3. Потреба часу – створення Інформаційного кодексу України [Електронний ресурс] / Державний комітет телебачення та радіомовлення України. – Режим доступу: http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=70301&cat_id=64654. – Назва з екрана. 4. Науковці й експерти: Інформаційний кодекс України на часі [Електронний ресурс] // Телекритика. – Режим доступу: <http://www.telekritika.ua/news/2009-06-04/46031>. – Назва з екрана. 5. Про інформацію : закон України від 2 жовт. 1992 р. № 2657-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650. 6. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки : закон України від 9 січ. 2007 р. № 537-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 12. – Ст. 102.

Надійшла до редколегії 21.12.2010

Исследовано современное состояние законодательного обеспечения информационных правоотношений в Украине. На основании анализа соответствующих научных точек зрения и законодательства определены проблемы в правовом регулировании соответствующих отношений и предложены мероприятия по их согласованию. Определены приоритеты законодательного обеспечения информационных правоотношений в Украине.

The modern state of the legislative guarantee of informative legal relationships in Ukraine is researched. Some problems in the legal adjusting of the proper relations are defined on the basis of the proper scientific points of view and legislative analysis; measures on their concordance are offered. The priorities of the legislative guarantee of informative legal relationships in Ukraine are determined.

УДК 342.95

В. С. Шестак

ДОТРИМАННЯ ВИМОГ НОРМОПРОЕКТУВАЛЬНОЇ ТЕХНІКИ ЯК ЧИННИК УПОРЯДКУВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНИХ ПРАВОВІДНОСИН В УКРАЇНІ

На основі аналізу основних вимог до техніки проектування нормативно-правових актів вказано на існування численних колізій в чинному інформаційно-му законодавстві. Відмічено, що основним засобом подолання виявлених недоліків є його кодифікація.

Сучасні процеси державотворення та подальшого розвитку і становлення громадянського суспільства в нашій країні безпосередньо пов'язані з інформаційною діяльністю, зміст якої складають дії з одержання, використання, поширення та зберігання інформації. І це не випадково. Така обставина спричинена тими загальносвітовими тенденціями, що відбуваються останніми десятиліттями і полягають у розвитку, становленні

© Шестак В. С., 2010

та оформленні сучасної цивілізації як інформаційного суспільства. Існування та вплив цієї тенденції обумовлює необхідність вжиття з боку держави відповідних заходів, по-перше, із забезпечення прав, свобод та законних інтересів особи, у тому числі пов'язаних з їх інформаційними правами та потребами, а по-друге, заходів, пов'язаних з інформатизацією нашого суспільства. Належне правове забезпечення цих тенденцій виступає не тільки фактом визнання їх важливості з боку держави, але є також засобом забезпечення стабільності її існування, умовою розвитку.

Отже, можна констатувати, що одним із пріоритетів діяльності держави є розвиток її інформаційної сфери, забезпечення інформаційних прав громадян та інформатизація суспільства. Діяльність держави в указаній сфері є одним з головних напрямків, окремим видом її діяльності, які обумовлені завданнями і цілями держави, тобто цю діяльність слід розглядати як окрему її функцію – інформаційну.

На важливість цього аспекту діяльності держави та забезпечення існування суспільства зокрема звертається увага в Концепції Національної програми інформатизації, яка хоч і була прийнята дванадцять років тому, проте й зараз не втратила своєї актуальності. Так, у цій Концепції, зокрема, вказується, що головною метою Програми є забезпечення громадян та суспільства своєчасною, достовірною та повною інформацією на основі широкого використання інформаційних технологій, забезпечення інформаційної безпеки держави. А до числа завдань цієї програми віднесено, наприклад, такі: формування правових, організаційних, науково-технічних, економічних, фінансових, методичних та гуманітарних передумов розвитку інформатизації; застосування та розвиток сучасних інформаційних технологій у відповідних сферах суспільного життя; створення загальнодержавних систем інформаційно-аналітичної підтримки діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування [1]. Наведені, а також ряд інших моментів, що стосуються реалізації положень цієї Концепції, знайшли своє відображення та закріплення в цілій низці законів України: «Про інформацію», «Про науково-технічну інформацію», «Про телебачення і радіомовлення», «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах», «Про інформаційні агентства», «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів», «Про Національну систему конфіденційного зв'язку», «Про електронні документи та електронний документообіг», «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України» та ін.

Таким чином, можна акцентувати увагу на тому, що вказана вище інформаційна функція держави не може здійснюватися поза її регулюванням, а реалізація її складових можлива лише в юридично визначених межах. Такий висновок обумовлений побудовою нашої держави, а відповідно й основних форм її діяльності щодо здійснення нею функцій, на ґрунті принципу верховенства права. Як наслідок, функціонування держави та діяльність її представників, у тому числі і щодо реалізації інформаційної функції, може мати місце лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Тобто лише таким чином і стосовно тих об'єктів, як це визначено в законі.

З наведеного, враховуючи констатації з приводу самостійного характеру інформаційної функції та виключно правової форми опосередкування її здійснення, відзначимо, що регламентація діяльності в інформаційній сфері, оскільки вона забезпечується за допомогою засобів юридичної техніки, повинна відповідати загальним вимогам нормопроекування. Стосовно останніх, то в Правилах підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 6 вересня 2005 року № 870, визначено, що нормопроекувальна техніка – система правил і прийомів підготовки проектів актів, що забезпечує максимально повну і точну відповідність форми нормативних положень їх змісту, простоту викладу та доступність для розуміння, вичерпне охоплення питань, що належать до предмету правового регулювання актів [2]. Тобто ці Правила не тільки забезпечують відповідність нормативно-правового акта існуючим під час здійснення нормотворення вимогам, технікам та рекомендаціям, а й сприяють тому, що він дійсно стає ефективним та дієвим засобом впорядкування відносин, зокрема в інформаційній сфері. З цього приводу О. В. Богачова наголошує, що для створення законів необхідно розробити та уніфікувати єдині техніко-юридичні правила та мовно-термінологічні вимоги щодо їх підготовки, оскільки зазначеною обставиною значною мірою обумовлюється ефективність законодавства, правильне розуміння, обґрунтоване застосування законів, їх належний облік та систематизація [3, с. 11], з чим ми повністю погоджуємося.

Однак, як показує аналіз наведених вище нормативно-правових актів, що регулюють здійснення інформаційної функції державою, ці вимоги не завжди дотримані. Зокрема, як ми вважаємо, це стосується: логічної послідовності викладу; взаємозв'язку нормативних положень; відсутності суперечностей у тексті проекту акта; узгодженості його положень з актами законодавства [2]. І для такого висновку є всі підстави.

Так, розглядаючи вказані закони, слід зазначити, що всі вони тією чи іншою мірою мають відношення до такого поняття, як «інформація». Відповідно, будучи системоутворювальним поняттям, його нормативно-правовому опосередкуванню слід було б приділити найбільш повну увагу. Однак проведений нами аналіз дає підстави вважати, що вказані вище вимоги нормопроекування не дотримано. Наведемо приклади.

Так, аналіз законів України «Про інформацію» [4] (ст. 1), «Про телекомунікації» (ст. 1), «Про телебачення і радіомовлення» (ст. 1) показує, що при єдності сутнісної характеристики поняття «інформація» (відомості про щось) вказані закони дають різні його визначення (документовані або публічно оголошені відомості – будь-які сигнали; відомості про події та явища – повідомлення про події, факти, явища, процеси; відомості про осіб, а також коментарі (думки) про них; відомості, подані у вигляді сигналів, знаків, звуків, рухомих або нерухомих зображень чи в інший спосіб – будь-які сигнали, що передаються за допомогою зображень та звуків тощо). Все це – не враховуючи визначень цього поняття, які містяться в законах України «Про захист економічної конкуренції», «Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності» та інших актах.

У свою чергу, аналіз ст. 18 Закону України «Про інформацію» дає підстави розглядати її як нормативне закріплення результату такої операції логіки, як ділення, завдяки чому розкривається обсяг поняття. Правилами цієї операції, зокрема, є: повнота ділення (виявлення всіх видів поняття, що ділиться); здійснення ділення тільки за однією підставою (у процесі поділу обрана ознака повинна залишатися незмінною і не підмінятися іншою ознакою) [5, с. 54–56]. Однак, як показує ознайомлення із текстом цієї статті та інших статей розділу III цього Закону, обидва правила порушено.

Наприклад, при відокремленні як основного виду інформації довідково-енциклопедичного характеру відсутнє виділення науково-технічної інформації. Однак цьому виду, на відміну від першого, присвячено окремий Закон України «Про науково-технічну інформацію». Тобто констатуємо порушення вимоги повноти ділення.

Також звернемо увагу на те, що виділення видів інформації одночасно відбувається за декількома критеріями: по-перше, за змістом (статистична інформація, адміністративна інформація, правова інформація, інформація довідково-енциклопедичного характеру, соціологічна інформація); по-друге, за режимом доступу до інформації (відкрита та з обмеженим доступом); по-третє, за характером створення (інформація про діяльність

державних органів влади та органів місцевого самоврядування – офіційна, а також інша – неофіційна). В цьому випадку констатуємо порушення вимоги підстави ділення.

Таким чином, є всі підстави вважати, що у сфері інформаційного права має місце недотримання низки вимог нормопроектувальної техніки, що впливає на ефективність врегулювання інформаційних відносин.

Окремо, на наш погляд, слід розглянути на подвійність термінології. Це стосується такого поширеного поняття, як «масова інформація», під якою ст. 20 Закону України «Про інформацію» розуміє публічно поширювану друковану та аудіовізуальну інформацію. Ознака масовості, як ми вважаємо, фактично не має юридичного значення, а лише характеризує спосіб та обсяг поширення інформації. В демократичному суспільстві більшу важливість має право на доступ особи до інформації, можливість, з одного боку, вільного її отримання та поширення, а з другого, можливість обмеження такого доступу у чітко передбачених законом випадках (в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини). Відповідно, інформаційна діяльність, зміст якої складають дії з одержання, використання, поширення та зберігання інформації, якраз і пов'язується із встановленням режиму (відкритого або закритого) існування інформації.

Саме тому, на підставі системного аналізу ст. 28–30 Закону України «Про інформацію», зауважимо, що правильно «масову інформацію» називати «відкрита інформація». І це не тільки тому, що слово «публічний» можна вважати синонімом слова «відкритий», а тому, що масовість інформації досягається за рахунок того, що, по-перше, обмеження права на одержання відкритої інформації забороняється цим Законом (ч. 3 ст. 29), а по-друге, засобами її поширення є засоби масової комунікації, а також безпосереднє її надання всім заінтересованим громадянам, державним органам та юридичним особам (ч. 1 ст. 29). Такий висновок підтверджується системним тлумаченням відповідних положень Конституції України (ст. 31–34), в яких мова йде про режим існування інформації, а не про її масовість. До речі, Кримінальним кодексом України передбачено забезпечення відносин з приводу дотримання саме режиму користування інформацією (ст. 114, 182, 232-1, 329 та ін.).

З огляду на такий підхід можемо зазначити, що інформація, яка за режимом доступу до неї поділяється на відкриту та закриту, може бути розповсюджена за допомогою особливих засобів – засобів комунікації, які у розповсюдженні відкритої інформації є засобами масової комунікації (ч. 1 ст. 29 Закону України «Про інформацію»). До речі, у ст. 29 Закону України

«Про інформаційні агентства» [6] міститься таке визначення: «Засобами комунікації є засоби розповсюдження продукції інформаційних агентств, такі як: друковані та екранні видання, радіо, телебачення (кабельне, супутникове, глобальне), електричний та електронний зв'язок (телеграф, телефон, телекс, телефакс), комп'ютерні мережі та інші телекомунікації». Як бачимо, цей перелік включає всі засоби, які зараз характеризуються як засоби масової інформації.

В такому разі, якщо поняття «засіб масової інформації» є похідним явищем від такого поняття, як «масова інформація», стосовно якої сам засіб виконує роль певного знаряддя для передачі такої інформації, то, враховуючи обґрунтованість висновку про те, що публічно поширювану друковану та аудіовізуальну інформацію правильно називати відкритою, зазначимо, що в інформаційному праві слід використовувати для характеристики засобів поширення інформації термін «засіб масової комунікації». Схематично це можна розкрити наступним чином: інформація – відкрита інформація – засіб масової комунікації – споживач відкритої інформації. І саме такий погляд значною мірою відповідає характеру тих дій (одержання, використання, поширення та зберігання), що є змістом відносин з приводу інформації. Однак це питання слід вирішувати на законодавчому рівні, що потребує додаткового його опрацювання. В цьому контексті слушно відзначимо К. І. Беляковим, що серед чинників негативного впливу на процес інформатизації українського суспільства можна виділити недосконалу (неповну і застарілу) нормативно-правову базу, адже через об'єктивні і суб'єктивні причини сучасне інформаційне законодавство України на часі не має легальної чіткої, ієрархічної єдності, законотворча діяльність має ряд проблем та недоліків. Це, на думку К. І. Белякова є головним аргументом для вибору юридичної доктрини легальної систематизації законодавства на рівні кодифікації, яка є характерною для тих галузей законодавства, в яких кількість правових норм досягла критичної маси [7, с. 25]. Як показують результати нашого дослідження, з такою точкою зору не можна не погодитися.

Підсумовуючи наведене, слід зазначити, що існування інформаційного права як самостійної галузі права України, яке становить цілу низку законів та підзаконних актів, але певним чином непослідовних у викладі окремих положень, суперечливих за змістом, а також не завжди узгоджених між собою, обумовлює потребу в його систематизації. Серед усіх видів цієї форми розвитку та засобів упорядкування законодавства найбільш прийнятним, таким, що здатен забезпечити усунення вказаних нами, а також низки інших недоліків інформаційного

законодавства, є кодифікація. На цій підставі ми також вважаємо, що умовою забезпечення дотримання вимог нормопроектувальної техніки як чинника упорядкування інформаційних правовідносин в Україні є розробка та прийняття Інформаційного кодексу України. Подібна пропозиція підтримується в юридичній науці [8, с. 82].

Вирішення питання правового регулювання інформаційної функції держави, яка спрямована на впорядкування інформаційних та пов'язаних із ними відносин, на основі кодексу – єдиного, зведеного, юридично і логічно цілісного, внутрішньо узгодженого нормативного акта [9, с. 257] не тільки сприятиме подальшому розвитку інформаційних відносин в Україні, а також забезпечить здійснення цієї функції держави на ґрунті принципу верховенства права.

Список літератури: 1. Про Концепцію Національної програми інформатизації : закон України від 4 лют. 1998 р. № 75/98-ВР // Відомості Верховної Ради. – 1998. – № 27–28. – Ст. 182. 2. Про затвердження Правил підготовки проєктів актів Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 6 верес. 2005 р. № 870 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 36. – Ст. 2200. 3. Богачова О. В. Законотворчий процес в Україні: проблеми вдосконалення : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / О. В. Богачова. – К., 2006. – 24 с. 4. Про інформацію : закон України від 2 жовт. 1992 р. № 2657-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650. 5. Кириллов В. И. Логика : учеб. для юрид. вузов. – Изд. 5-е, перераб. и доп. / В. И. Кириллов, А. А. Старченко. М. : Юрист, 2001. – 256 с. 6. Про інформаційні агентства : закон України від 28 лют. 1995 р. № 74/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 13. – Ст. 83. 7. Беляков К. І. Організаційно-правове та наукове забезпечення інформатизації в Україні: проблеми теорії та практики : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / К. І. Беляков. – К., 2009. – 38 с. 8. Красноступ Г. Організаційно-правові аспекти необхідності реформування сучасного інформаційного законодавства / Г. Красноступ // Право України. – 2005. – № 9. – С. 81–83. 9. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун ; пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.

Надійшла до редколегії 24.12.2010

На основе анализа основных требований к технике проектирования нормативно-правовых актов указано на существование многочисленных коллизий в действующем информационном законодательстве. Отмечено, что основным средством преодоления выявленных недостатков является его кодификация.

On the basis of the main requirements to the technique of normative acts' planning analysis it is indicated on existence of numerous collisions in the current informative legislation. It is marked that the basic mean of overcoming revealed shortcomings is its codification.