

УДК 342.95

Л. Коваленко, кандидат юридичних наук, доцент, Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

Сутність інформаційно-правових норм

Норма інформаційного права — найголовніша частина механізму інформаційно-правового регулювання галузі інформаційного права і системи українського права в цілому. Без норми інформаційного права механізму інформаційно-правового регулювання не може існувати, тому що не маючи варіанта поведінки, який держава визнала оптимальним (правильним, доречним) у випадках позитивного спрямування інформаційної діяльності, або негативним (невірним, забороненим) у випадках визначення правопорушень, неможливо, щоб запрацював механізм інформаційно-правового регулювання. Навіть за наявності функціональних складових частин мехізму (зокрема юридичного факту) інформаційне право не зможе реалізувати свій регулюючий потенціал, тому що не буде «інструменту» для регулювання. Уся сутність регулюючого впливу інформаційного права можлива лише в межах, установлених нормою інформаційного права. Питання щодо визначення інформаційно-правової норми є дискусійним. Деякі науковці, такі як В. С. Цимбалюк, В. Д. Гавловський, В. В. Гриценко, М. Я. Швець, І. Ю. Здзеба, М. Ю. Шевченко, І. Л. Бачило, В. А. Копилов та ін., певною мірою досліджували окремі питання інформаційних норм, але зроблені ними висновки свідчать лише про відсутність усталених поглядів на певні проблеми щодо визначення інформаційних норм, їх ознак і т. ін. Існує думка, що інформаційне право використовує для регулювання інформаційно-правових відносин норми інших галузей права конституційного, адміністративного, цивільного, кримінального права та інших галузей права. Ми дотримуємося протилежної думки, що інформаційне право має свій самостійний предмет, метод правового регулювання, норми, законодавство, і навпаки — це всі галузі українського права використовують для регулювання тих чи інших правових відносин норми інформаційного права.

Інформаційно-правовій нормі притаманні загальні ознаки, що властиві будь-якій соціальній нормі — державно-владна природа, загальнообов'язковий характер, формальна визначеність, структура і т. ін.

Втім треба зазначити, що навіть деякі загальні ознаки інформаційної норми суттєво відрізняються від загальних ознак інших правових норм. Крім того, норми інформаційного права мають такі спеціальні ознаки, які притаманні виключно інформаційно-правовій нормі.

Інформаційні норми мають такі загальні ознаки.

1. Державно-владна природа.

Норма інформаційного права приймається компетентними органами держави (посадовими особами) та іншими особами, зокрема:

а) Верховною Радою України приймаються: Конституція України; закони України (наприклад, закони «Про інформацію» від 2.10.1992 р., «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р., «Про посилення захисту майна редакцій засобів масової інформації, видавництв, книгарень, підприємств, книгорозповсюдження, творчих спілок» від 20.05.2010 р. та ін.); кодекси, а також інші кодифіковані акти (наприклад Кодекс України про адміністративні правопорушення); Постанови Верховної Ради України; міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, та інші нормативно-правові акти в галузі інформаційного права;

б) Президентом України видаються укази та розпорядження (наприклад, Укази Президента України «Про Положення про Державний комітет телебачення і радіомовлення України» від 07.05.2011 р., «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації» від 05.05.2001 р., «Про Положення про Державну службу України з питань захисту персональних даних» від 06.04.2011 р. та ін.);

в) Кабінетом Міністрів України приймаються постанови та розпорядження (наприклад, постанови Кабінету Міністрів України, «Про затвердження порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для створення електронної інформаційної системи “Електронний Уряд”» від 25.07.2011 р., «Про затвердження Порядку використання у 2011 році коштів, передбачених у державному бюджеті для виконання заходів з питань європейської інтеграції в інформаційній сфері» від 06.07.2011 р., «Про затвердження Державної цільової програми впровадження у навчально-виховний процес загальноосвітніх навчальних закладів інформаційно-комунікаційних технологій “Сто відсотків” на період до 2015 року» від 13.04.2011 р. та ін.; декрети Кабінету Міністрів України, прийняті на підставі Закону «Про тимчасове делегування Кабінету Міністрів України повнова-

жень видавати декрети у сфері законодавчого регулювання» від 18 листопада 1992 р.¹);

г) міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади видаються накази, інструкції, розпорядження, постанови, правила, положення в межах їх компетенції;

д) Верховна Рада і Рада міністрів Автономної Республіки Крим приймають постанови;

е) місцеві державні адміністрації — розпорядження;

ж) органи місцевого самоврядування приймають рішення, що містять інформаційно-правові норми;

з) Конституційний Суд України виносить рішення, в яких інформаційно-правові норми можуть тлумачитися ним або визнаватися такими, що не відповідають Конституції України (фактично скасовуватися).

На нашу думку, ознака державно-владної природи інформаційної норми має специфічну сутність, реалізація якої забезпечується такими видами заходів державного примусу, які притаманні виключно інформаційному праву.

2. Загальнообов'язковий характер, тобто поширення інформаційних норм на всіх суб'єктів (учасників) інформаційних відносин.

3. Формальна визначеність. Норма інформаційного права набуває зовнішнього мовного закріплення у статтях нормативно-правових актів, чітко встановлює вид та міру можливої, необхідної або забороненої поведінки.

4. Певна структура, тобто поділ норми права на складові елементи. Інформаційно-правова норма складається з гіпотези, диспозиції й санкції. Втім, незважаючи на наявність у нормі всіх трьох елементів структури, інформаційна норма має певні особливості структури. Так, наприклад, у конкретній статті інформаційного нормативно-правового акта можуть не бути наявними всі три складові інформаційно-правові норми. Вони можуть міститися в інших статтях даного нормативно-правового акта, або в інших актах.

Гіпотеза визначає умови, обставини, за яких можуть виникати інформаційні правовідносини, і вказує на коло суб'єктів — учасників інформаційних правовідносин. Наприклад, при встановленні порядку одержання інформації від державних підприємств, установ, організацій визначаються правила звернення осіб до цього органу й видачі інформації цим органом.

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 2. – Ст. 6.

Основу інформаційно-правової норми становить диспозиція, що містить припис про те, як повинні діяти суб'єкти інформаційних правовідносин, встановлюються їх інформаційні права й обов'язки. Так, відповідно до Закону України «Про бібліотеки і бібліотечну справу» від 27.01.1995 р. встановлюються права й обов'язки читача й бібліотекаря щодо надання інформаційних послуг та користування цими послугами.

Захист інформаційних прав і виконання встановлених правил забезпечуються за допомогою санкцій. Санкції інформаційно-правових норм є досить різноманітними. Залежно від виду інформації, характеру завданої шкоди, умов виникнення правопорушення це можуть бути дисциплінарна, цивільно-правова, адміністративна або кримінальна відповідальність.

Норми інформаційного права мають ті самі характеристики, що й норми взагалі, водночас є певні відмінності, які свідчать про наявність деяких особливостей цих норм. Основні з них є такими:

1. У них знаходить своє вираження державний інтерес. Норми інформаційного права забезпечують функціонування публічного управління, а звідси — існування держави як такої. Йдеться про те, що без управління держава не може існувати і виконувати покладені на неї функції, а це призводить до хаосу, анархії та зникнення держави. З огляду на це можна зробити висновок, що якісно створені адміністративно-правові норми є одним із факторів забезпечення національної безпеки.

2. Мають переважно імперативний характер, їх реалізація підкріплюється можливістю застосування засобів державного примусу. Іншими словами, приписи переважної більшості (але не всіх) інформаційно-правових норм не передбачають можливості вибору варіанта поведінки суб'єктом інформаційно-правових відносин, який не має владних повноважень. Хоча необхідно зазначити, що частина інформаційно-правових норм (яка поступово збільшується) має диспозитивний характер, за якого суб'єктові інформаційного права надається право вибору поведінки в тій чи іншій ситуації.

3. Є регулятором інформаційних відносин. На нашу думку, за ступенем комплексності інформаційно-правовим нормам немає рівних серед інших правових норм (їх використовують усі галузі права).

4. Сукупність норм інформаційного права формується на основі норм, які регулюють відносини, пов'язані з реалізацією інформаційних

прав і свобод. Це перш за все право кожного на створення, передачу, поширення, одержання, пошук і використання інформації законним способом, право на вільну творчість, викладання, іншу інтелектуальну діяльність, що захищається законом.

5. Інформаційні норми, що містять однозначні приписи, вказівки, визначають межі поведінки і закріплюють обов'язки державних органів, установ, підприємств і громадян в інформаційній сфері.

6. Наявність чотирьох специфічних способів реалізації інформаційних норм.

Велике значення для становлення в Україні інформаційного права має реалізація норм інформаційного права. Норми інформаційного права лише тоді впливають на суб'єктів, коли вони реалізуються у свідомо-вольовій діяльності людей.

Реалізація інформаційно-правових норм — це процес практичного втілення в життя приписів, що містяться в інформаційно-правових нормах.

Розрізняють чотири основних способи реалізації інформаційно-правових норм:

– дотримання — пасивна поведінка суб'єктів, що не допускає порушення інформаційно-правових норм (наприклад, коли громадянин чи посадова особа не порушують інформаційні правила і норми);

– виконання — активна поведінка суб'єктів, що спрямована на виконання юридичних обов'язків, зафіксованих в інформаційно-правових нормах. Як приклад можна навести діяльність працівників Антимонопольного комітету і його територіальних відділень під час проведення перевірок щодо дотримання розпорядниками державних коштів вимог законодавства у сфері державних закупівель (розпорядження Антимонопольного комітету України від 20 червня 2006 р. № 214-р «Про затвердження Положення про порядок проведення перевірок щодо дотримання розпорядниками державних коштів вимог законодавства у сфері державних закупівель»). Суть виконання полягає у чіткій реалізації зобов'язуючих норм інформаційного права, коли суб'єкти вказаної галузі права (і відповідно виникаючих правовідносин) своїми активними діями втілюють у життя покладені на них обов'язки;

– використання — активна поведінка суб'єктів інформаційного права, за якої вони самі вирішують питання про здійснення відповідних дій чи утримання від них. У цьому випадку норму права буде реалізо-

вано і тоді, коли суб'єкт обрав активну поведінку (у формі дій), і тоді, коли він обрав пасивну форму поведінки. Можна зробити висновок, що використання норм інформаційного права є добровільною справою. Ніхто не може примушувати до їх використання, водночас ніхто не повинен нести відповідальність за невикористання норм інформаційного права;

– застосування — прояв владної діяльності уповноважених державних органів із приводу конкретних справ і з виданням індивідуальних юридичних актів. На відміну від перших трьох способів реалізації інформаційно-правових норм, застосування є прерогативою лише органів, що мають державно-владні повноваження в інформаційній сфері. Правозастосування здійснюється стосовно суб'єктів інформаційно-правових відносин із метою реалізації абстрактних приписів норм права щодо конкретної життєвої ситуації. Результатом правозастосовної діяльності є акт застосування права, під яким необхідно розуміти рішення уповноваженого органу (посадової особи), прийняте в результаті розгляду конкретної юридичної справи у сфері публічного управління. Основними ознаками нормативно-правового акта застосування інформаційних норм є:

- а) державно-владний характер;
- б) спрямованість на індивідуальне регулювання інформаційних відносин;
- в) одноразове використання відносно конкретних суб'єктів у рамках конкретних інформаційних відносин;
- г) обов'язковість виконання.

Інформаційно-правові норми можна класифікувати за видами.

1. Диспозитивні та імперативні.

Диспозитивні інформаційно-правові норми застосовуються при регулюванні відносин у галузі захисту нематеріальних благ, майнових прав, особистих немайнових прав в інформаційній сфері. Це честь, гідність, ділова репутація, недоторканність приватного життя, особиста й сімейна таємниця, право на ім'я, право авторства, інші особисті немайнові права й інші нематеріальні блага, пов'язані зі створенням, перетворенням і використанням інформації. Диспозитивні інформаційно-правові норми мають свою специфіку, обумовлену особливостями і юридичними властивостями інформації й інформаційних об'єктів, що відрізняє їх від інших норм диспозитивного характеру.

Імперативні інформаційно-правові норми встановлюють передусім обов'язки органів виконавчої влади і місцевого самоврядування щодо створення й поширення інформації, в порядку забезпечення конституційних гарантій інформаційних прав громадян на інформацію й виконання цими органами своєї компетенції в цій частині. Визначають функції й компетенцію органів виконавчої влади в галузі інформаційної безпеки, з формування державних (муніципальних) інформаційних ресурсів, зі створення державних інформаційно-телекомунікаційних систем й інших подібних інформаційних систем органів місцевого самоврядування. Забезпечують регулювання відносин із приводу відповідальності за правопорушення в інформаційній сфері. До цієї групи входять також норми, що забезпечують захист прав суб'єктів персональних даних, визначення державної політики в інформаційній сфері, захист прав громадян інформації в інформаційній сфері та інші аналогічні норми.

2. Інформаційні норми (спеціальні) можна класифікувати на норми-визначення (дефініції), що містяться в інформаційному законодавстві:

а) норми-принципи, які регламентують принципи, що закріплюють діяльність суб'єктів інформаційного права (законність, незалежність, колегіальність, гласність і т. п.);

б) норми-колізії, які встановлюють порядок вирішення суперечностей між юридичними нормами;

в) норми, які регламентують мету, закріплюють цілі й завдання органів виконавчої влади та інших суб'єктів у галузі інформаційного права.

3. Залежно від сутності інформаційно-правові норми можуть бути матеріальними і процесуальними.

Матеріальні інформаційно-правові норми визначають сутність державної політики в інформаційній сфері, закріплюють комплекс інформаційних обов'язків, прав, а також відповідальність учасників інформаційних процесів, у тому числі матеріальну сутність юридичних прав й обов'язків учасників інформаційних правовідносин. Ці норми визначають правовий статус суб'єктів в інформаційній сфері в частині їхніх обов'язків і відповідальності за організацію й забезпечення процесів обігу інформації, у тому числі формування інфор-

маційних ресурсів і надання користування ними відповідно до чинного законодавства¹.

Процесуальні інформаційно-правові норми за своїм призначенням регламентують процедуру (порядок, правила) реалізації інформаційних обов'язків і прав, установлених матеріальними інформаційними нормами в рамках врегульованих інформаційних відносин. Так, цими нормами встановлюється порядок ліцензування й сертифікації в інформаційній сфері, формування інформаційних ресурсів, пошуку й одержання інформації із цих ресурсів, інші процедури правового регулювання інформаційних відносин в інформаційній сфері.

4. За юридичним змістом: інформаційно-правові норми можуть бути компетенційними, що окреслюють легальні межі діяльності суб'єктів права.

5. Інформаційно-правові норми можна класифікувати за сферою їх застосування (за масштабом дії) на:

- норми, дія яких поширюється на всю територію України;
- регіональні норми, що діють на території певного регіону;
- норми органів місцевого самоврядування, що діють на території окремої адміністративно-територіальної одиниці.

6. За обсягом регулювання інформаційно-правові норми розподіляються на норми:

- загальної дії, які поширюють свою дію на всю галузь правового регулювання, що регламентують найважливіші сторони інформаційної діяльності. Це перш за все статутні норми, що встановлюють обов'язки органів виконавчої влади й місцевого самоврядування по виконанню ними конституційних обов'язків щодо надання фізичним і юридичним особам інформації;

- міжгалузеві, які регулюють інформаційні відносини, що виникають між групами міжгалузевих державних органів, стосовно забезпечення інформаційних процесів;

- галузеві, що діють у межах сфери ведення галузевого органу виконавчої влади;

- регіональні, що регулюють інформаційні відносини на рівні органу місцевого самоврядування та діють у межах територій.

¹ Інформаційне законодавство України : концептуальні основи формування / М. Швець, Р. Калюжний, В. Гавловський, В. Цимбалюк // Право України. – 2001. – № 7. – С. 50–53.

7. За юридичною силою інформаційно-правові норми розподіляються на:

– норми законів (наприклад, Закон України від 02.10.1992 р. «Про інформацію»);

– норми підзаконних актів (наприклад, постанова Кабінету Міністрів України від 04 січня 2002 р. «Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади»).

8. Залежно від дії на коло осіб інформаційно-правові норми розподіляються на ті, що поширюють свою дію на:

а) на всіх юридичних осіб; на окремих юридичних осіб;

б) на всіх фізичних осіб; на окремих фізичних осіб.

Враховуючи вищевикладене, можна дати таке поняття інформаційно-правової норми: інформаційно-правова норма — це загальнообов'язкові, формально визначені правила поведінки (що встановлюються державою), які надають суб'єктам (учасникам) інформаційних відносин, що входять до предмета інформаційного права, суб'єктивні інформаційні права і покладають на них інформаційні обов'язки, та забезпечуються специфічними заходами державного примусу.

Коваленко Л. Сущность информационно-правовых норм

В статье сформулировано понятие информационных норм, рассматривается вопрос об их содержании, проанализированы общие и специальные особенности информационно-правовых норм, проведена их классификация на виды.

Ключевые слова: информационная норма, сущность информационно-правовых норм, особенности и виды информационно-правовых норм.

Kovalenko L. Essence of informatively-legal norms

The concept of informative norms is set forth in the article, a question is examined about their maintenance, the general and special features of informatively-legal norms are analysed, their classification is conducted on kinds.

Keywords: informative norm, essence of informatively-legal norms, features and types of informatively-legal norms.