

УДК 002.6+347,777+343.50/53+35.078+342.7

Швець М. Я., Гавловський В. Д., Гуцалюк М. В., Цимбалюк В. С.

ОСНОВИ ІНФОРМАЦІЙНОГО ПРАВА ТА КОНЦЕПЦІЯ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

У статті розглядаються питання теорії інформаційного права та пропозиції щодо реформи інформаційного законодавства України шляхом кодифікації.

Вступ України в інформаційне суспільство викликає потребу формування на науковому рівні теоретичних засад концепції формування інформаційного законодавства та інформаційного права. Цей широкомасштабний поступ збігся з проголошенням 24 серпня 1991 року її державної незалежності. Після цього створюється національне законодавство та підзаконні нормативні акти у сфері політики щодо державного регулювання суспільних інформаційних відносин, у тому числі таких, що пов'язані з інформатизацією.

Ситуаційний підхід до формування інформаційного законодавства України викликав низку проблем, зазначимо декілька з них:

1. Відсутність легальної чіткої, ієрархічної єдності законів, що викликає суперечливе тлумачення для застосування норм у практиці.

2. У зв'язку з тим, що різні закони та підзаконні акти, які регулюють суспільні відносини, об'єктом яких є інформація, приймалися у різні часи без узгодження понятійного апарату, вони мають низку термінів, які недостатньо коректні, не викликають відповідну інформаційну рефлексію або взагалі не мають чіткого визначення свого змісту. Наприклад, щодо інформаційних відносин зазначимо такі, як "інформація", "таємна інформація" і "таємниця", "документ" і "документована інформація", "майно", "власність", "володіння", "інтелектуальна власність", "автоматизована система", "суб'єкт суспільних відносин" та "учасники суспільних відносин", "система інформаційних відносин" тощо.

3. Термінологічні неточності, різне тлумачення однакових за назвою та формою понять і категорій призводить до їх неоднозначного розуміння і застосування на практиці.

4. Багато законів та підзаконних нормативних актів у сфері інформаційних відносин ускладнює їх пошук, аналіз та узгодження для практичного застосування.

5. Є розбіжність щодо розуміння структури і складу системи законодавства у сфері інформаційних відносин та підходи до їх формування. Часто в окремих законах у систему законодавства включа-

ють норми, виражені в підзаконних нормативних актах. Це створює в практиці правозастосування деякими учасниками суспільних відносин колізію норм, ігнорування норм закону на користь норм підзаконного акту.

6. Нові правові акти у сфері суспільних інформаційних відносин, часто не узгоджені концептуально з раніше прийнятими, що призводить до правового хаосу.

Зазначені та інші проблеми сформували практичну потребу визначення методології систематизації права, розробки її концепції. На нашу думку, в основу систематизації норм інформаційного права повинні покладатися відпрацьовані юридичною наукою і перевірені практикою основоположні принципи: поєднання традицій і новацій правотворення; інкорпорування норми чинного інформаційного законодавства України в нову систему через агрегацію інститутів права; формування міжгалузевих інститутів права на основі зв'язків з галузевими інститутами.

У зв'язку з цим виникла потреба напрацювання наукових засад нового напрямку досліджень, предметом яких є процеси виникнення, зміни і припинення суспільних відносин щодо інформації (відомостей, даних, знань тощо). Сукупність правових норм у цій сфері суспільної діяльності досягає за кількістю критичної маси, що дає можливість виділення їх в окрему, автономну правову інституцію.

На нашу думку, традиційно інформаційне право можна розглядати у кількох аспектах: як галузь суспільних відносин, що знаходять відображення у правових нормах; як наукову дисципліну; як навчальну дисципліну.

Подамо наше узагальнене бачення інформаційного права в об'єктивному змісті. **Інформаційне право — це суспільні відносини щодо інформації, які знаходять вираз у нормах, врегульованих на публічно-правовому та приватно-правовому рівні.**

В суб'єктивному змісті **інформаційне право — це множина прав і обов'язків конкретних учас-**

ників суспільних відносин щодо інформації, як об'єкта суспільних відносин.

Як відомо, основною публічно-правовою формою виразу норм інформаційних відносин є законодавство.

Під категорією "**інформаційне законодавство України**" ми розуміємо множину **нормативно-правових актів, прийнятих Верховною Радою України у формі законів та постанов нормативного змісту, які регулюють суспільні відносини щодо інформації.**

З точки зору теорії гіперсистем права інформаційне законодавство (як і інформаційне право) існує як міжгалузевий комплексний інститут у загальній системі національного та міжнародного права.

У традиціоналістів, тих, хто дотримується традиційної доктрини поділу права на галузі (за принципом: норма права — інститут права — галузь права), виникає питання: що це за категорія "гіперсистема", яке її місце в системі права? Відразу зазначимо, що категорія "гіперсистема права" відносно нова, традиційна теорія права у нашій країні її не знала. Вона зародилася на основі здобутків інформатики щодо вивчення права, як соціальної системи.

У відповідності з теорією гіперсистем, висувається теза про існування права у вигляді великих, складних, ієрархічних багатопорядкових підсистем, що формуються з галузевих інститутів права. Ця категорія вводиться в теорію права України на засадах юридичної концепції існування і формування правових субінституцій — автономних міжгалузевих комплексних інститутів права щодо яких галузеві інститути виступають у ролі агрегуючих підсистем. За цією концепцією сьогодні формується система всього законодавства України, в якому знаходять відображення нові суспільні відносини. Тобто Верховна Рада України приймає Закони, які є системоутворюючими публічно-правового регулювання комплексного змісту в окремих суспільних відносинах на основі доктрини поділу права на провідні галузі: конституційне, адміністративне, цивільне, трудове, кримінальне.

Аналіз правового регулювання інформаційних відносин в Україні та міжнародної практики дозволяє доктринально визначити ряд основоположних методологічних, принципів положень, які виступають публічно-правовою основою такої юридичної інституції, як інформаційне право: **основний об'єкт регулювання** — суспільні інформаційні відносини; **основний предмет** суспільних відносин — інформація (відомості, дані, знання, таємниця тощо); **метод правового регулювання** — системне комплексне застосування методів конституційного, цивільного, адміністративного, трудового та кримінального права (що визначає міжгалузевий характер публічно-правового регулювання) та засто-

сування методів приватно-правового регулювання (на рівні правочинів, угод, звичаїв, традицій, норм суспільної моралі, професійної, ділової етики тощо).

Інформаційне право утворює складну, велику, агреговану гіперсистему права на рівні підсистем третього порядку. Тобто, у відповідності з теорією гіперсистем права інформаційне право базується на засадах правових систем другого порядку, якими є п'ять галузей права: конституційне, адміністративне, цивільне, трудове, кримінальне. У своїй єдності вони утворюють систему першого порядку — право України.

Доктринально визнається багатооб'єктність юридичних норм щодо застосування законодавства у правовій кваліфікації суспільних інформаційних відносин. Априорі — існує природна єдність права, а для зручності пізнання право умовно поділяється на галузі права та міжгалузеві комплексні інститути.

Визначення статусу інформаційного права як міжгалузевого комплексного інституту права породжує питання визначення статусу і співвідношення його з іншими інститутами права, предметом яких є суспільні відносини щодо інформації (твір, винахід, корисна модель, масова інформація, архіви, бібліотеки тощо). Концептуально пропонується визначитися, що інші інститути права агрегуються з інформаційним правом. Окремі з них на певних умовах мають статус міжгалузевих підінститутів. До таких можна віднести: авторське право, винахідницьке право, раціоналізаторське право та інші, що складають систему права інтелектуальної власності; право щодо засобів масової інформації: преса, радіо, телебачення, Інтернет тощо.

З'ясування сутності інформаційного права можливе через застосування положень теорії систем. Серед основних субінститутів (підсистем) — сфер правового регулювання інформаційних правовідносин — визначаються такі:

визначення та правове закріплення провідних напрямів і методів державної політики у сфері вибору мов спілкування, комунікації в державі тощо;

регулювання суспільних відносин у сфері засобів масової інформації, визначення їх подібностей та відмінностей, систематизація їх через агрегацію (преса, видавничі справи, радіо, телебачення, комп'ютерні масмедія);

забезпечення умов для розвитку і захисту всіх форм власності на інформацію та інформаційні ресурси (право власності на інформацію);

організація та управління створенням і розвитком державних інформаційних систем і мереж, забезпечення їхньої сумісності та взаємодії в єдиному інформаційному просторі України;

правове регулювання щодо створення реальних умов для якісного та ефективного забезпечен-

ня необхідною інформацією громадян, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних і приватних організацій, об'єднань на основі державних інформаційних ресурсів, сучасних інформаційних технологій;

забезпечення співвідношення інтересів суб'єктів суспільних інформаційних відносин у сфері національної безпеки, складовою якої є інформаційна безпека, визначення загроз безпеці суспільним інформаційним відносинам, регулювання захисту інформації, в тому числі в автоматизованих системах;

забезпечення реалізації конституційних прав осіб (приватних немайнових) на режим доступу до персональних даних — інформації про громадян та їхні спільноти (організації) за умов інформатизації державних органів управління;

державно-правове сприяння формуванню ринку інформаційних ресурсів, послуг (у тому числі комерційної діяльності із застосуванням електронних розрахунків), інформаційних систем, технологій, з пріоритетами для вітчизняних виробників інформаційної продукції, засобів, технологій;

державне стимулювання вдосконалення механізму залучення інвестицій, розробки і реалізації проектів національної програми інформатизації та локальних програм інформатизації (установ, підприємств, організацій, всіх форм власності, міністерств та відомств, регіонів тощо);

забезпечення правового режиму формування і використання національних інформаційних ресурсів, збору, обробки, накопичення, зберігання, пошуку, поширення та надання споживачам інформації;

правове регулювання щодо стимулювання створення і використання в Україні новітніх інформаційних технологій.

Важливими аспектами інформаційного права є створення реальних правових бар'єрів для зловживань у сфері документообігу. Інформатизація викликала необхідність перегляду сутності категорії "документ". У практиці вже давно існує поняття "електронний документ", що має знайти публічно-правове закріплення на рівні законодавства.

Нагальною для вирішення є проблема недопущення свавілля державними та недержавними структурами, посадовими особами щодо примушення надання їм громадянами інформації, яка існує в інших структурах. На нашу думку, в інформаційному законодавстві повинен утвердитися принцип презумпції невинності громадянина, а не існуючий порочний принцип недовіри до документа, який був виданий іншою інстанцією ("принеси довідку, тоді дамо тобі довідку"). В результаті цього громадяни змушені витрачати багато часу на ходіння по різних інстанціях, щоб підтверджувати правомірність виданих їм раніше документів.

У зв'язку з цим перевірка достовірності документа, встановлення юридичного факту та його до-

кументального фіксування, має покладатися (бути функцією) органу, уповноваженого видати відповідний документ чи перевіряти його достовірність.

Важливою складовою проблематики інформаційного права є формування в ньому юридичної деліктології (вчення про правопорушення) у сфері інформаційних відносин на принципі гармонізації норм з галузевими деліктологіями: конституційного, адміністративного, цивільного, трудового та кримінального права.

Практика вимагає розробки дієвих механізмів захисту суспільних інформаційних відносин. Ентропія (невизначеність) законодавця щодо цього знайшла відображення у Законах України "Про інформацію" і "Про захист інформації в автоматизованих системах" та деяких інших, де визначено диспозиції правопорушень, але не визначено відповідальності за них в адміністративно-правовому та кримінально-правовому аспектах.

У проблематиці інформаційного права особлива увага має звертатися на виявлення та дослідження вад, як вітчизняних, так і зарубіжних правовідносин, їх регулювання для уникання помилок у правотворчій та правозастосовчій діяльності в Україні. Мета досліджень — запобігання негативних для суспільства наслідків інформатизації, попередження поширенню правопорушень, що чиняться з використанням сучасних інформаційних технологій. Особливе місце в інформаційній деліктології має відводитися дослідженню кримінологічних та криміналістичних аспектів комп'ютерної злочинності.

Формування системи інформаційного законодавства висунуло проблему гармонізації його на міждержавному рівні, з урахуванням міжнародного права (його провідних складових: публічного і приватного). Сьогодні можна констатувати, що у міжнародному праві активно формується його інституція — міжнародне інформаційне право світової інформаційної цивілізації. Наприклад, глобальна комп'ютеризація через Інтернет спонукала до необхідності пошуку засобів і методів гармонізації національних правових систем у сфері міжнародних інформаційних відносин, співвідношення цих систем на рівні колізійного та матеріального міжнародного права. В багатьох регіонах світу формуються міжнародні стандарти правових норм на рівні типових законів, багатосторонніх конвенцій, угод тощо.

Ряд теоретиків та практиків у сфері правового регулювання суспільних інформаційних відносин пропонують механічно імплементувати (ввести в систему національного права) ці норми в національне інформаційне законодавство України без глибокого порівняльного аналізу діючого законодавства. На нашу думку, при правотворенні недопустимо необгрунтоване копіювання зарубіжного

досвіду. Гармонізацію можна проводити також шляхом внесення нового змісту в існуючі форми правових норм. До речі, саме так робиться у цивілізованих країнах, які раніше від нас стали на шлях формування правового інформаційного суспільства, у складі глобальної інформаційної цивілізації.

Міжнародний досвід свідчить, що у сфері суспільних інформаційних відносин, за їх законодавчої легалізації передусім враховуються такі загальнолюдські принципи, як повага та гуманне ставлення до людини, її честі, гідності, репутації; презумпція невинності громадянина, приватної особи на засадах співвідношення потреб та інтересів окремих людей, їх корпорацій (об'єднань), націй, держав та світового співтовариства.

На нашу думку, національне інформаційне законодавство має стати на шлях систематизації через кодифікацію — створення системоутворюючого його Кодексу. Цей Кодекс змушений буде розвивати визначені в Конституції України положення інформаційних відносин, в тому числі щодо інформаційної безпеки людини, суспільства, нації, держави. Він має об'єднати, гармонізувати і розвивати норми та принципи суспільних відносин, визначених у законодавстві України; враховувати ратифіковані Україною нормативні акти (угоди, конвенції) міжнародного права; легалізувати позитивні звичаї в 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 виступають у ролі стандартів, за якими визначається цивілізованість не тільки окремої країни, а й світового співтовариства в цілому.

Однією з проблем є визначення назви майбутнього Кодексу. На нашу думку, змістовнішою є така назва — Кодекс України про інформацію. Така 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 системоутворюючих законодавчих актів.

Розробка проекту Кодексу має проводитися методом агрегації: удосконалення окремих правових норм, чи створення нових міжгалузевих правових інститутів не повинно порушувати цілісність та призначення Кодексу, а поліпшувати, удосконалити його дієвість в цілому, створювати нову системну якість, не притаманну окремим його складовим.

Напрямки, підцілі, завдання Кодексу повинні чітко формуватися у відповідності з теорією системи підцілей ("дерева цілей").

Мета Кодексу визначається у відповідності з теорією системи цілей. 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) і технології фіксації (літери, знаки, образи, цифри тощо).

Провідними функціями Кодексу мають бути: регулятивна — визначення прав та обов'язків, 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 відповідальності за них у відповідності з нормами цивільного права, адміністративного права, трудового права, кримінального права; інтегративна — системне поєднання комплексу визначених юридичних норм, які регулюють інформаційні відносини в Україні, тобто Кодекс має стати об'єднуючою ланкою між провідними традиційними галузями права щодо застосування їхніх методів у сфері інформаційних відносин; комунікативна — зазначення в окремих статтях посилань на законодавчі акти які є або необхідність у яких може виникнути, системоутворюючими різних міжгалузевих інститутів права.

Серед провідних завдань Кодексу можна визначити наступні:

визначення консенсусу (згоди) в суспільних стосунках, узгодженості розуміння та застосування юридичних норм, правомірної поведінки учасників інформаційних відносин та відносин в інформаційній сфері;

забезпечення інформаційного суверенітету, незалежності України у міжнародних стосунках;

забезпечення інформаційної безпеки громадян, їх окремих спільнот, суспільства й держави, як складових національної безпеки України;

визначення правомірної поведінки учасників інформаційних відносин в Україні;

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

Детальніше види завдань мають знайти розвиток у нормах інформаційного законодавства України.

В разі визначення нових сфер регулювання інформаційних відносин, в Кодекс (методом агрегації), існує можливість введення нових окремих норм або розділів чи глав. Доцільним є прийняття Верховною Радою Концепції систематизації інформаційного законодавства. Проект такої Кон-

цепції вже існує, він розроблений за участю авторів цієї статті. На нашу думку, вона дозволить провести легальну інкорпорацію та кодифікацію правового регулювання суспільних інформаційних відносин.

Зміст проекту Концепції реформування законодавства України у сфері суспільних інформаційних відносин та матеріали обґрунтування її положень розміщені в Інтернет за адресою <http://mndc.naiua.kiev.ua>

1. Братков И. С., Цымбалюк В. С., Психолого-педагогическая подготовка сотрудников ОВД к работе с ЭВМ // Социально-психологические проблемы ОВД. Межвузовский сборник научных трудов.— К.: УАВД.— 1993.— С. 80—84.
2. Виявлення та розслідування злочинів, що вчиняються за допомогою комп'ютерних технологій: посібник / Авторський колектив, за ред. Я. Ю. Кондратьєва.— К.: НАВСУ, МНДЦ.— 2000 — 64 с.
3. Гавловський В. Д., Цимбалюк В. С. Організована злочинність та інформаційні технології, (параграф 3 Розділу III. Основні напрямки та тенденції організованої злочинності в Україні) // Організована злочинність в Україні / за ред. Я. Ю. Кондратьєва.— К.: НАВСУ.— 1999.—С. 73—78.
4. Гуцалюк М. В. Інформаційні технології у професійній підготовці працівників правоохоронних органів // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України.— К.,—2000.—№ 1 _с. 145—147.
5. Гуцалюк М. В. Проблеми організаційно-правового забезпечення захисту інформаційних систем в Internet // Збірник "Правове, нормативне та метрологічне забезпечення системи захисту інформації в Україні".— К.: НТУУ "КШ", Міносвіти і науки України, СБУ.— 2000.— С. 24—27.
6. Калюжний Р. А., Цимбалюк В. С. Інформатизація державного управління і національна безпека України // Розбудова держави, 1993.—№ 8.— С. 20—21.
7. Калюжний Р. А., Цимбалюк В. С. Вдосконалення інформатизації ОВС України — передумова покращення їх діяльності в боротьбі зі злочинністю. Правова система України: теорія і практика.— К.,— 1993.— С. 397—399.
8. Калюжний Р. А., Цимбалюк В. С. Розбудова держави та інформатизація державного управління (соціальні та організаційно-правові питання) // Розбудова держави. 1994.— №2 —С. 31—36
9. Цимбалюк В. С., Яшурицький Ю. В. Нові комп'ютерні технології — в навчальну та науково-дослідну роботу навчальних закладів // Інформаційний бюлетень республіканського навчально-методичного центру УАВС.— К., 1995.— №2 —С. 39—44.
10. Цимбалюк В., Гавловський В. Щодо проблем боротьби зі злочинами, що вчиняються з використанням комп'ютерних технологій // Уряду України. Президенту, законодавчій, виконавчій владі. "Боротьба з контрабандою: проблеми та шляхи їх вирішення". Аналітичні розробки, пропозиції наукових і практичних працівників / Керівник авт. кол. А. І. Комарова, О. О. Крикун.— К.: 1998.— Том 10— С. 148—154.
11. Цимбалюк В. С., Гавловський В. Д., Корочанський О. І. Проблеми юридичної деліктології в інформаційних відносинах // Бізнес і безпека. 1998.—№ 6.— С. 19—21.
12. Цимбалюк В., Гавловський В., Каптур В. Державно-правове регулювання соціальних інформаційних відносин // Українське право. 1998.—№ 1 (9).—С. 173—175.
13. Цимбалюк В. С. Захист електронних засобів від несанкціонованого доступу: програма навчального курсу.— Ірпінь. УФІ.— 1998.
14. Цимбалюк В. С. Правове регулювання відносин власності. Методичний комплекс навчальної дисципліни.— К. ІЕУТП— 1999.
15. Цимбалюк В. С. Гавловський В. Д. Інформаційне право. Навчально-методичний комплекс для підготовки фахівців за спеціальністю "правознавство".— К. ІЕУТП.— 1999.
16. Калюжний Р. А., Гавловський В., Цимбалюк В., Гуцалюк М. Питання концепції реформування інформаційного законодавства України. // Правове, нормативне та метрологічне забезпечення системи захисту інформації в Україні.— К., 2000.—С. 17—21.
17. Цимбалюк В. Проблеми латентності комп'ютерної злочинності // Правове, нормативне та метрологічне забезпечення системи захисту інформації в Україні.— К., 2000.— С. 57—21.
18. Цимбалюк В. С., Гавловський В. Д. Міжнародне приватне право. Навчально-методичний посібник.— К.: НТУУ "КПІ".— 2000.
19. Цимбалюк В. С., Гавловський В. Д. Цивільне і сімейне право // Навчально-методичні матеріали для підготовки фахівців за спеціальністю "правознавство".— К. АМУ.— 1999.
20. Швець М. Системна інформатизація законотворчого процесу.— Віче. К., 2000.

Shvec M. J., Gavlovsky V. D., Gutcaljuk M. V., Tcimbalkuk V. S.

THE BASES OF INFORMATION LAW AND THE CONCEPTION OF FORMATION OF THE SYSTEM OF INFORMATION LEGISLATION OF UKRAINE

In the article the questions of the theory of the information right and sentences concerning reform of the information legislation by codification in Ukraine are considered.