

УДК 342.9

І. В. Панова

ПРІОРИТЕТИ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНИХ ПРАВОВІДНОСИН В УКРАЇНІ

Досліджено сучасний стан законодавчого забезпечення інформаційних правовідносин в Україні. На підставі аналізу відповідних наукових точок зору та законодавства визначено проблеми у правовому регулюванні відповідних відносин та запропоновано заходи щодо їх узгодження. Визначено пріоритети законодавчого забезпечення інформаційних правовідносин в Україні.

Одним із наочних атрибутів сучасного світового соціального прогресу є зростання значущості інформації в суспільних відносинах. Суспільні інформаційні відносини постійно розвиваються, особливо з удосконаленням техніки і технологій збору, обробки, зберігання та передачі інформації, у процесі опанування людством законів природи, зростання суспільного інтелекту за принципом «досконалість не має обмежень». Зазначені процеси визначають інформаційне суспільство, сутність якого розкрита у 1993 р. Комісією Європейського Союзу: «інформаційне суспільство – це суспільство, в якому діяльність людей здійснюється на основі використання послуг, що надаються за допомогою інформаційних технологій та технологій зв'язку» [1, с. 3].

Не знаходиться поза цим процесом і Україна. Після проголошення 24 серпня 1991 р. державної незалежності України створюється національна система законів та підзаконних нормативних актів щодо правового регулювання соціальних відносин, визначальною складовою яких є інформація. В суспільних інформаційних відносинах для упорядкування та врегулювання на державному рівні виникла потреба юридично визначитися в найбільш важливих правових нормах поведінки їх учасників, у тому числі й можливості запобігання та боротьби з правопорушеннями, які вчиняються з використанням сучасних інформаційних технологій. У свою чергу, це зумовило необхідність відокремлення та фіксування в державному управлінні напрямку (інституції), що визначається як державне управління в галузі суспільних інформаційних відносин. Метою його є втілення в життя державної політики в умовах розвитку інформаційних відносин в Україні: методів і засобів створення інформаційних ресурсів, їх обігу, збирання, накопичення, систематизації, використання, зберігання та захисту.

На жаль, сьогодні цим важливим проблемам, від вирішення яких залежить подальше удосконалення інформаційного законодавства і практики його застосування, присвячені поодинокі нау-

кові праці, що розкривають окремі питання правового регулювання інформаційних правовідносин (В. Б. Авер'янов, А. Б. Агапов, І. В. Арістова, О. М. Бандурка, О. А. Баранов, Ю. М. Батурін, І. А. Бачило, М. М. Биченок, В. М. Брижко, В. Д. Гавловський, В. П. Горбулін, В. Г. Заблоцький, Р. А. Калюжний, В. К. Колпаков, В. В. Костицький, В. А. Копилов, Б. А. Кормич, О. В. Кохановська, П. У. Кузнецов, З. В. Кузнецова, А. І. Марущак, О. Г. Марценюк, А. О. Рось, В. Я. Рубан, Г. П. Стежка, В. Г. Хахановський, В. С. Цимбалюк, М. Я. Швець, Ю. С. Шемшученко та ін.). Проте багато правових аспектів цієї проблеми залишаються вивченими не повною мірою, крім того, прийняття Доктрини інформаційної безпеки зумовило появу нових напрямків державної політики України в інформаційній сфері. Тож метою статті є дослідження здобутків законодавства України в інформаційній сфері, а завданням – визначення пріоритетів законодавчого забезпечення інформаційних правовідносин в Україні. Її новизна полягає в тому, що вперше подано авторський погляд на проблеми правового регулювання інформаційних правовідносин та запропоновано шляхи вдосконалення інформаційного законодавства.

У сфері суспільних інформаційних відносин нормотворення в Україні здійснюється шляхом вирішення окремих проблем в окремих законах та підзаконних нормативних актах фрагментарно. В той же час значний масив норм щодо інформації розміщено в кодифікованому законодавстві, зокрема в цивільному, адміністративному, трудовому, кримінальному. Таким чином, в Україні сформувалася національна специфічна змішана доктрина права, яка поєднує в собі елементи англо-американської та європейської континентальної доктрини права.

На жаль, правотворчий процес нерідко здійснюється без узгодження з чинним законодавством, не враховується специфіка національної ментальності, правової культури систематизації права, які є основою правосвідомості населення, інші особливості соціального та державного життя.

Різні закони та підзаконні акти, що регулюють суспільні відносини, об'єктом яких є інформація, приймалися у різні часи без узгодження понятійного апарату, тому вони мають ряд термінів, які не є достатньо коректними, а отже, розуміються неоднозначно учасниками суспільних інформаційних відносин. Деякі категорії взагалі не мають чіткого визначення свого змісту, що призводить до їх неоднозначного застосування на практиці. Наприклад, «інформація», «таємна інформація» і «таємниця», «документ» і «документована інформація», «майно» і «власність», «інтелектуальна власність», «володіння», «автоматизована система» тощо. Це, у свою чергу, породжує соціальні конфлікти (правопорушення) в інформаційних відносинах між їх учасни-

ками та створює умови для уникнення відповідальності правопорушників, що негативно впливає на формування високої культури правовідносин на рівні найкращих здобутків світової цивілізації.

Значна кількість юридичних норм, які регулюють суспільні інформаційні відносини, розпорошена по різних законах та підзаконних нормативних актах, що ускладнює їх пошук, аналіз та узгодження для практичного застосування.

Має місце розбіжність щодо розуміння структури системи законодавства у сфері інформаційних відносин та підходів до її формування. Часто-густо в окремих законах в систему законодавства включають норми, виражені в підзаконних нормативних актах, що суперечить положенням Конституції України. Це викликає у практиці правозастосування колізію норм – ігнорування норм закону на користь норм підзаконного акта.

Нові юридичні норми щодо регулювання інформаційних відносин часто не узгоджені з раніше прийнятими, що призводить до правового хаосу, падіння авторитету публічного права, нігілістичного ставлення суб'єктів суспільних відносин до законодавства.

Через неузгодженість правового регулювання у законодавстві щодо збору інформації на різних рівнях державного управління, зокрема персональних даних, різні органи державної влади примушують громадян надавати довідки з різних установ для отримання іншої довідки. Існує ганебний принцип недовіри до документа, який був виданий іншою інстанцією, в результаті чого громадяни змушені витратити багато часу на ходіння по різних державних установах, щоб підтверджувати правомірність виданих їм раніше документів. Це повинно викорінюватися, у тому числі правовими засобами, зокрема на рівні законодавства.

Сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини в інформаційній сфері, закріплені в законах і підзаконних актах, досягла за кількістю критичного стану (критичної маси), що зумовлює необхідність виділення їх в окрему галузь законодавства.

Зростає загроза особі, суспільству, державі від такого негативного явища, як комп'ютерна злочинність – вчинення злочинів з використанням інформаційних технологій та технологій зв'язку.

Одним із шляхів подолання проблем правового регулювання суспільних інформаційних відносин є законодавча систематизація норм права [2].

В Україні щодо систематизації законодавства склалися певні добрі національні традиції, дієвість яких перевірена часом. Ідея

інкорпорації та кодифікації правових норм у сфері інформаційних відносин визначена та науково обґрунтована в дослідженнях вітчизняних науковців, має відповідні теоретичні напрацювання.

Поряд з цим, в умовах розвитку інформатизації система існуючих правових норм регулювання соціальних інформаційних відносин потребує моніторингу (відслідковування) щодо їх дієвості в нових умовах та узгодження з новими соціальними відносинами, зокрема щодо виявлення проблем у цих відносинах з науковим обґрунтуванням їх вирішення. Це в першу чергу потрібно для упередження негативних соціальних наслідків.

В основу законодавчої інкорпорації покладаються відпрацьовані юридичною наукою і перевірені практикою норми чинного законодавства України.

На думку В. О. Горобцова, з метою підвищення ефективності розвитку інформаційного суспільства необхідно створити «цілісну систему законодавства, гармонізовану з нормами міжнародного права з питань розвитку інформаційного суспільства, зокрема слід здійснити кодифікацію інформаційного законодавства». Спершу потрібно у парламенті прийняти Інформаційний кодекс України [3].

Одна з основних причин того, що в Україні досі немає Інформаційного кодексу, полягає в тому, що немає політичної волі щодо його прийняття. Готового проекту інформаційного кодексу не існує, але вже майже десять років над його розробкою працюють у Державному комітеті телебачення та радіомовлення. Багато проблем неузгодженості вітчизняних законів, на думку заступника голови Держтелерадіо В. О. Горобцова, полягає в технократичному і гуманітарному підходах до їх творення. Наприклад, технократи основну увагу приділяють передачі інформації, а гуманітарії – праву на інформацію. «У нашому законодавстві одні й ті ж поняття часто визначені по-різному», – сказав він. Кодифікація могла б ліквідувати ці неузгодженості.

В. О. Горобцов переконаний, що ухвалення Інформаційного кодексу – не данина моді. За його словами, у планах уряду вже не раз стояло питання розробки такого кодексу. «Треба розробити комплексний підхід до створення інформаційного кодексу, наразі він тільки фрагментарний. І одночасно удосконалювати діюче законодавство. Справа в тому, що раніше вважалося, що держава дає право на інформацію, а зараз зрозуміли, що це природне право людини» [4].

Натомість Т. А. Костецька вважає, що чинний Закон «Про інформацію» [5], який був прийнятий 1992 р., незважаючи на те, що деякі його норми застаріли, все ж непоганий. Вона вва-

жає, що за відсутності кодексу саме цей Закон претендує на основний в інформаційній галузі [4].

Разом з тим на шляху розвитку та впорядкування інформаційних правовідносин можна виділити низку проблем, серед яких:

- відсутність довгострокової державної стратегії щодо подальшого розвитку інформаційної сфери;
- недооцінка значення інформаційно-комунікаційного аспекту в процесі демократизації суспільства, розбудови держави, її європейської інтеграції;
- недосконалість законодавства про інформацію;
- намагання суб'єктів інформаційних відносин маніпулювати громадською думкою шляхом поширення недостовірної, неповної та упередженої інформації у засобах масової інформації;
- непрозорість відносин власності щодо засобів масової інформації;
- недостатній рівень державної підтримки виробництва і розповсюдження вітчизняної інформаційної продукції;
- наявність значної кількості інформаційної продукції, що не відповідає вимогам законодавства, негативно впливає на систему суспільних цінностей, фізичний, психічний, інтелектуальний та моральний розвиток людини, призводить до деградації суспільства;
- зловживання правом на вільне одержання і поширення інформації, в результаті чого порушуються інші фундаментальні права і свободи людини, захищені Європейською конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод та Конституцією України;
- висока інформаційна залежність України від зарубіжних інформаційних ресурсів;
- недостатній рівень використання української мови в аудіовізуальних (електронних) та друкованих засобах масової інформації, Інтернеті;
- низька ефективність виконання державно-управлінських рішень, спрямованих на забезпечення захисту стратегічних національних інтересів на міжнародному рівні, зокрема щодо можливості контролювати і регулювати потоки інформації з-поза меж держави з метою додержання законів України, прав і свобод громадян, гарантування національної безпеки держави.

На думку автора, розв'язання зазначених, а також багатьох інших проблемних питань впорядкування інформаційної сфери потребує удосконалення державної інформаційної політики, зокрема щодо визначення механізму державного регулювання відносин у сфері забезпечення реалізації права кожного на доступ до інформації, зміцнення матеріально-технічних, фінансо-

вих, організаційних, правових і наукових основ інформаційної діяльності, сприяння постійному оновленню, збагаченню та зберіганню національних інформаційних ресурсів, сприяння міжнародному співробітництву в галузі інформації і гарантування інформаційного суверенітету України.

З метою вдосконалення законодавства щодо правового регулювання інформаційних відносин в Україні, на думку автора, вбачається необхідним приведення законодавства про інформацію у відповідність із сучасними вимогами, адаптація його до норм та стандартів законодавства Європейського Союзу, зокрема впровадження демократичних стандартів щодо реалізації права кожного на доступ до інформації; забезпечення прозорості відносин власності стосовно засобів масової інформації; запровадження дієвого державного, парламентського та громадського контролю за дотриманням вимог законодавства про інформацію і встановлення відповідальності за його порушення; забезпечення вільного доступу громадян України до зарубіжних інформаційних ресурсів, адаптації інформаційної продукції зарубіжних виробників для вітчизняних споживачів; сприяння задоволенню інформаційних потреб закордонних українців; сприяння створенню та розповсюдженню інформаційної продукції українською мовою у глобальних комп'ютерних мережах і системах; формування позитивного міжнародного іміджу України.

Також необхідно забезпечити прозорість і публічність діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування під час прийняття управлінських рішень, зокрема впроваджувати демократичні принципи їх взаємовідносин із засобами масової інформації, активно залучати засоби масової інформації до обговорення соціально значущих проблем, ідей та проектів з метою підготовки громадськості до сприйняття нових явищ суспільного життя (варто тільки згадати ситуацію з Податковим Кодексом України).

Суттєво посприяти розвитку інформаційних правовідносин може створення конкурентоспроможної національної системи виробництва інформаційної продукції, розвинутої інформаційно-комунікаційної інфраструктури, модернізація та реформування державних засобів масової інформації [6].

У той же час організація фундаментальних та прикладних наукових досліджень в галузі інформаційної діяльності, зокрема розроблення та впровадження новітніх інформаційно-комунікаційних технологій, розроблення державних стандартів освіти у сфері діяльності засобів масової інформації, сприяння розробленню інформаційних технологій і їх впровадженню в навчальний процес, забезпечення доступу всіх учасників на-

вчального і наукового процесів вищих навчальних закладів до світових інформаційних наукових джерел допоможе забезпечити захист прав кожного на одержання, використання, зберігання інформації з будь-якого джерела, не забороненого законодавством, і на поширення її в Україні та за кордоном, а також забезпечити пріоритетний розвиток національних інформаційних ресурсів.

Для реалізації конституційних прав людини на свободу вільного вираження своїх поглядів і переконань як основоположного елементу демократичного суспільства вбачається вкрай важливим забезпечення дотримання норм суспільної моралі, насамперед обмеження розповсюдження інформаційної продукції, здатної завдати шкоди людині і суспільству, зокрема щодо проявів нетерпимості, українофобії, расизму, шовінізму, ксенофобії і антисемітизму, згідно із законом, що є необхідним у демократичному суспільстві в інтересах національної та громадської безпеки чи економічного добробуту країни, для запобігання заворушенням чи злочинам, для захисту прав і свобод людини; гарантування права особи на спростування поширених у засобах масової інформації неправдивих відомостей, що її стосуються; об'єднання дій органів державної влади, органів місцевого самоврядування та суспільства, спрямованих на запобігання розповсюдженню інформаційної продукції, що негативно впливає на фізичний, психічний, інтелектуальний та моральний розвиток дітей.

На підставі викладеного можна зробити висновок про те, що пріоритети законодавчого забезпечення розвитку інформаційних відносин повинно бути зорієнтовано на розробку програм розвитку інформаційної сфери, що містять основні напрями розвитку і шляхи побудови правового інформаційного суспільства, забезпечення функціонування інформаційної сфери як правового простору. Пріоритетним уявляється забезпечення широкого доступу до мережевих інформаційних технологій приватного сектора, що вимагає певних політико-правових, економічних і організаційних умов: розвитку науково-технічної бази інформаційних технологій, підготовки кваліфікованих кадрів у цій галузі, забезпечення інформаційної безпеки, усунення нестачі інформації та інформаційних послуг (особливо у правовій сфері) та ін. При цьому подальша розробка послідовної, науково обґрунтованої правової політики держави є, на нашу думку, основою безперешкодного і спрямованого розвитку інформаційних правовідносин.

Список літератури: 1. Європа на шляху до інформаційного суспільства : матеріали Європейської Комісії 1994–1995 рр. / Держкомітет зв'язку та інформатизації України ; за заг. ред. О. М. Гальченка ; уклад. В. М. Пвллович,

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-XII // 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 legislation analysis; measures on their concordance are offered. The priorities of the legislative guarantee of informative legal relationships in Ukraine are determined.