

## ПИТАННЯ КОНЦЕПЦІЇ РЕФОРМУВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

*Ростислав Калюжний, Владислав Гавловський,  
Віталій Цимбалюк, Михайло Гуцалюк*

*Анотація:* В статті розглядаються питання теорії інформаційного права та пропозиції щодо реформи інформаційного законодавства України, шляхом кодифікації.

*Summary:* 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.

*Ключові слова:* інформаційне право, комп'ютерне право, інформатизація.

Як свідчить історія розвитку Земної цивілізації, інформатизація - удосконалення спілкування, комунікації між людьми за допомогою досягнення науки і техніки, не має межі. Не знаходиться поза цим процесом і Україна. В організаційно-правовому аспекті це знайшло відображення в юридичному забезпеченні інформатизації. З часу проголошення 24 серпня 1991 року державної незалежності України створюється національна система законів та підзаконних нормативних актів щодо правового регулювання суспільних інформаційних відносин, в тому числі процесу інформатизації.

Національне (державне, публічне) право України має значний масив нормативних актів (законів та підзаконних), які прямо чи опосередковано регулюють інформаційні відносини в суспільстві. За нашими дослідженнями, це 257 Законів, 290 Постанов Верховної Ради (нормативного змісту), 368 Указів Президента, 87 Розпоряджень Президента, 1149 Постанов Кабінету міністрів, 206 Розпоряджень Кабінету міністрів, 1095 нормативних актів міністерств і відомств.

На нашу думку, сукупність правових норм в сфері суспільних інформаційних відносин визначених в законах і підзаконних актах, досягли за кількістю критичної маси, що зумовлює можливість і необхідність виділення їх в окремий, автономний міжгалузевий інститут права - інформаційне право та відповідну легальну систематизацію на рівні наукової дисципліни та законодавства.

Аналіз правового регулювання інформаційних відносин в Україні та міжнародної практики дозволяє доктринально визначити низку основоположних методологічних, принципів положень інформаційного законодавства, яке виступає 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 застосування методів приватно-правового регулювання (на рівні правочинів, угод, звичаїв, традицій, норм суспільної моралі, професійної, ділової етики);

за правовою природою походження, як міжгалузевий комплексний інститут національного права України має приватно правову і публічно-правову природу;

через предмет суспільних відносин інформаційне право має зв'язок з іншими міжгалузевими інститутами права: авторським правом, правом власності, правом інтелектуальної власності тощо, та утворює з ними складну, велику, агреговану гіперсистему права.

Як констатацію факту, слід зазначити, що сучасне інформаційне законодавство України має характер змішаної системи права: зберігши галузевий підхід традиційної континентальної системи права, воно стало на шлях публічно-правового нормотворення за доктриною загального права (англо-американської системи права), коли окремі проблеми на законодавчому рівні вирішуються на рівні окремих законів.

З точки зору когнітивного (пізнавального) підходу, слід відмітити, що сучасне інформаційне законодавство України має ряд недоліків:

1. Не має легальної чіткої, ієрархічної єдності законів, що викликає суперечне тлумачення та застосування норм в практиці.

2. У зв'язку з тим, що різні закони та підзаконні акти, що регулюють суспільні відносини, об'єктом яких є інформація, приймалися у різні часи без узгодження понятійного апарату, вони мають ряд термінів, які не достатньо 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", "автоматизована система" тощо.

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

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

5. Має місце розбіжність щодо розуміння структури і складу системи законодавства в сфері інформаційних відносин та підходи до їх формування. Нерідко в окремих законах в систему законодавства включають норми, що 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 в сфері суспільних інформаційних відносин нерідко не узгоджені концептуально з раніше прийнятими, що призводить до правового хаосу.

На нашу думку, в основу систематизації норм інформаційного права повинні покладатися відпрацьовані юридичною наукою та перевірені практикою інкорпоровані норми чинного інформаційного законодавства України.

Ми вважаємо, що серед основних сфер правового регулювання інформаційних правовідносин визначаються наступні:

визначення та правове закріплення провідних напрямів державної політики;

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

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

правове регулювання щодо створення реальних умов для якісного та ефективного забезпечення 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;

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

державно-правове сприяння формуванню ринку інформаційних ресурсів, послуг, 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;

визначення загроз безпеці суспільним інформаційним відносинам, регулювання захисту інформації, в тому числі в автоматизованих системах;

створення реальних правових бар'єрів, недопущення свавілля державним та недержавним структурам, посадовим особам щодо примушення подання їм громадянами інформації, яка існує в інших структурах.

Щодо останнього, на нашу думку, в інформаційному законодавстві повинен утвердитися принцип презумпції невинності громадянина, а не існуючий порочний принцип недовіри до документу, який був виданий іншою інстанцією («принеси довідку, тоді дамо тобі довідку»), в результаті чого громадяни змушені витратити багато часу на ходіння по різним інстанціям щоб підтверджувати правомірність виданих їм раніше документів.

Інформатизація викликала необхідність перегляду сутності категорії "документ". В практиці вже давно існує поняття "електронний документ". У зв'язку з цим перевірка достовірності документу, встановлення юридичного факту та його документального фіксування, повинно покладатися (бути функцією) органу, уповноваженого видати відповідний документ.

В рамках інформаційного права особлива увага повинна звертатися на виявлення та дослідження недоліків, як вітчизняних, так і зарубіжних правовідносин, для уникання їх у правотворчій та правозастосовчій діяльності в Україні, зокрема, запобігання негативних для суспільства наслідків інформатизації, попередження поширенню комп'ютерної злочинності.

Правотворча діяльність повинна здійснюватися на таких принципах наукового забезпечення: системний та комплексний підходи у вирішенні проблем правотворчості; ґрунтовне фундаментальне та прикладне теоретичне обґрунтування новацій (понять, категорій, тощо); залучення широкого кола вітчизняних фахівців. Спеціалісти, які залучаються до розробки проектів законодавчих актів повинні володіти знаннями в галузі права та інформатики. Вони повинні знати не тільки досвід зарубіжних країн, але й мати своє, оригінальне, новаторське бачення вирішення проблем, виходячи з специфіки реалій нашої країни. На нашу думку, при правотворенні недопустимо необґрунтоване копіювання зарубіжного досвіду.

В сфері інформаційних відносин, при їх законодавчій легалізації, також слід враховувати такі загально людські принципи як повага та гуманне ставлення до людини, її честі, гідності, репутації; презумпцію невинності громадянина, приватної особи.

Новий підхід щодо правового регулювання суспільних відносин, запропонований вітчизняною наукою інформатикою. В її складі сьогодні формується нова наукова дисципліна - правова інформатика: застосування принципів, підходів і методів інформатики до вирішення проблем права, зокрема правотворення.

Виходячи з положень правової інформатики слід зазначити, що правотворення повинно базуватися на основі методології системного і комплексного підходів, зокрема теорії формування комплексних гіперсистем права.

На нашу думку в національному інформаційному законодавстві системоутворюючим чинником його повинен стати Кодекс, який буде розвивати визначені в Конституції України положення інформаційних відносин, в тому числі щодо інформаційної безпеки. Він повинен об'єднати і розвивати норми і принципи суспільних відносин, що визначені в Конституції України; враховувати ратифіковані Україною нормативні акти (угоди, конвенції) міжнародного права; легалізувати позитивні звичаї в сфері інформаційних відносин та норми суспільної моралі, загально людські 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, але й світового співтовариства в цілому.

Методологічною базою правотворення Кодексу повинна стати юридична доктрина щодо умовного поділу права України на галузі за наступною принциповою моделлю: основа - конституційне право; його положення знаходять паралельний розвиток (у відповідності з методами правового регулювання і захисту прав) в адміністративному, цивільному, кримінальному праві та інших підсистемах національного права України, в яких інформація виступає як опосередній, (додатковий, факультативний) предмет регулювання.

Домінуючою методологією формування інформаційного права повинна статит доктрина сучасного вітчизняного конституційного права (основа - Конституція України) та найкращих здобутків міжнародного права щодо верховенства прав людини в сфері суспільних інформаційних відносин, відносин, об'єктом яких є інформація, зокрема, в умовах інформатизації.

Доктринально визнається багатооб'єктність юридичних норм щодо застосування законодавства в правовій кваліфікації суспільних інформаційних відносин.

Розробка проекту Кодексу повинна проводитися методом **агрегації**: удосконалення окремих правових норм чи створення нових міжгалузевих правових інститутів не повинно порушувати цілісність та призначення Кодексу, а покращувати, удосконалювати його дієвість в цілому, створювати нову системну якість, яка не притаманна окремим його складовим.

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

Варіанти назви майбутнього Кодексу різними авторами подаються по різному. Наводимо деякі з них: Кодекс про інформацію та інформатизацію України, Кодекс України про суспільні інформаційні відносини та інформаційну безпеку, Кодекс України про інформацію, Кодекс про інформаційний суверенітет України. Кодекс про захист інформації в Україні, Кодекс про інформацію та інтелектуальну власність тощо.

На нашу думку більш змістовним є наступна назва: Кодекс України про інформацію. Така назва дозволяє об'єднати в одному законодавчому акті будь-які суспільні відносини, об'єктом яких є інформація. В разі виникнення нових суспільних відносин щодо інформації виникає можливість агрегувати їх у Кодекс через внесення в нього на рівні законів змін і доповнень без породження нових системоутворюючих законодавчих актів.

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) та технології фіксації (літери, знаки, образи, цифри тощо).

Інше визнається підцілями, функціями, напрямками, окремими завданнями регулювання норм Кодексу.

Провідними функціями Кодексу повинні 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 повинен стати поєднуючою ланкою між провідними традиційними галузями права щодо застосування їх методів в сфері інформаційних відносин;

**комунікативна** - зазначення в окремих статтях посилань на законодавчі акти які існують, або необхідність в яких може виникнути.

Серед провідних завдань Кодексу можна визначити наступні:

визначення консенсусу (згоди) в суспільних стосунках, узгодженості розуміння та застосування юридичних норм, правомірної поведінки учасників інформаційних відносин, відносин в інформаційній сфері; забезпечення інформаційного суверенітету, незалежності України у міжнародних стосунках; забезпечення інформаційної безпеки громадян, їх окремих спільнот, суспільства та 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 повинні знайти розвиток в нормах інформаційного законодавства України.

У відповідності з традиціями кодифікації України на нашу думку Кодекс має складатися з двох частин:

**Частина I. Загальна частина.** (Загальні положення інформаційного законодавства);

**Частина II. Особлива частина** (Регулювання інформаційних відносин щодо галузей (сфер) суспільної діяльності)

Кожна з частин, методом гіперсистеми та агрегації за родовими ознаками (критеріями) міжгалузевих інститутів правовідносин, може поділятися на розділи. При необхідності розділи можуть поділятися на глави. Глави складаються з окремих статей.

Структура статті повинна складатися з чіткого визначення диспозиції. Окремі статті можуть містити прив'язки (посилання) до норм іншого законодавства України щодо якого утворюється нова (гіперінституція) підсистема права.

В статтях, в яких визначаються правопорушення, повинно бути обов'язкове посилання на вид відповідальності: відповідно до Цивільного кодексу, Кодексу Законів про працю, Кодексу про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу.

Наприклад, "...покарання за дане правопорушення наступає у відповідності з Кодексом про адміністративні правопорушення України", чи "...відповідальність наступає у порядку визначеному Кримінальним Кодексом України", чи "...матеріальна відповідальність наступає у порядку визначеному Цивільним кодексом України", "...дисциплінарна відповідальність наступає у відповідно до Кодексу законів про працю".

В Цивільному кодексі, Кодексі Законів про працю, Кодексі про адміністративні правопорушення, Кримінальному кодексі створюються відповідні розділи щодо питань регулювання та відповідальності за правопорушення суспільних інформаційних відносин з посиланням на норми Кодексу про інформацію та інформатизацію.

Основні положення змісту частин Кодексу пропонуються наступні:

**Частина I. Загальні положення.** Включає основні засади інформаційного законодавства: завдання Кодексу; сфера дії Кодексу; визначення поняття інформації та інформатизації, їх видів; визначення системи правового регулювання інформаційних відносин (законодавство та підзаконні акти, їх чітка юридична ієрархія); поняття інформаційних відносин, щодо інформаційної діяльності; мова інформаційних відносин; основні принципи інформаційних відносин; державна політика в сфері інформаційних відносин та інформатизації; суб'єкти (учасники) інформаційних відносин; об'єкти інформаційних відносин (предмет правового регулювання); інформаційна діяльність та її види; основні положення щодо зобов'язань в інформаційних відносинах тощо.

Окремі розділи, на нашу думку, повинні складати наступні комплекси правових норм: дія та застосування норм міжнародного права; система способів захисту прав в інформаційних відносинах.

Розділ Кодексу щодо захисту прав в інформаційних відносинах на нашу думку повинен складатися з чотирьох глав: Глави (за принципом інкорпорації) визначених в Конституції України способів самозахисту, в тому числі через громадські об'єднання; способів захисту в адміністративно-правовому та кримінально-правовому порядку, через органи виконавчої влади, прокуратуру, уповноваженого з прав людини при Верховній Раді України; судовий захист в цивільно-правовому порядку; способи і порядок звернення за захистом прав суб'єктів відносин у міжнародні організації та суди тощо.

Нами пропонується в основу частини I майбутнього Кодексу покласти принципово узгоджені положення Законів України про інформацію, про національну програму інформатизації, про концепцію національної програми інформатизації, про захист інформації в автоматизованих системах, про власність, про авторське право і суміжні права та ряд норм з іншого законодавства.

**Частина II. Регулювання інформаційних відносин та інформатизації щодо галузей суспільної діяльності.** В цій частині, на наш погляд, повинно знайти відображення визначення урегульованих на рівні законодавства підсистеми (сфери) інформаційних відносин із зазначенням їх системоутворюючих законів, зокрема: державна таємниця; науково-технічна інформація; телебачення і радіомовлення; друковані засоби масової інформації (преса); інформаційні відносини в автоматизованих системах; бібліотеки і бібліотечна діяльність; архіви та архівна діяльність; діяльність інформаційних агентств; зв'язок, комунікаційні системи; національна програма інформатизації, захист топографії інтегральних мікросхем, інформаційні відносини у підприємницькій діяльності тощо.

В разі визначення нових сфер регулювання інформаційних відносин існує можливість введення в Кодекс (методом агрегації) нових окремих норм або розділів чи глав. Серед таких в перспективі можуть бути наступні: захист персональних даних (інформації про особу, особистої інформації); забезпечення інформаційної безпеки суспільства і держави, правова регламентація основоположних організаційних заходів захисту інформації (організаційно-правових, організаційно-управлінських, організаційно-технічних, програмно-математичних) тощо.

Як альтернативний варіант, можливо (до прийняття Верховною Радою України галузевих кодексів, зокрема кримінального та цивільного), як проміжні ланка систематизації інформаційного законодавства пропонується у зводі законів виділити розділ під назвою, наприклад, "Інформаційне законодавство"; потім прийняття Основ інформаційного законодавства. Роль останнього, на нашу думку, повинна полягати в легальній інкорпорації на рівні законодавчого акту суспільних інформаційних відносин.

На завершення, зазначимо, що концептуальні розробки щодо систематизації інформаційного законодавства України є відображенням неформальних наукових дискусій дослідників ряду різних галузей знань, які підтримуються у Національній академії внутрішніх справ України та Міжвідомчому науково-дослідному центрі з проблем боротьби з організованою злочинністю при Координаційному комітеті по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президентові України. Як результат цих дискусій пропонується на розгляд громадськості проект варіанту Концепції реформи інформаційного законодавства України та нормативні акти що визначають шлях її реалізації.

Зазначимо, що в розробці даних проектів нормативних актів приймали участь багато науковців. Нами пропонується той варіант, у розробці якого ми приймали безпосередню участь. Робота щодо зазначених нормативних актів триває на рівні неформального наукового об'єднання на громадських засадах. Кожний новий автор, який має інтерес щодо систематизації інформаційного законодавства може внести свої доповнення і приєднатися до числа розробників Концепції за визначеною в ній правовою ідеологією (доктриною, теорією).

Дана стаття є декларацією спільності наукових підходів авторів щодо визначення теоретичних основ інформаційного права, його правової доктрини, концепції та шляхів систематизації. Готові з задоволенням прийняти конструктивні зауваження, критику, пропозиції до співпраці.

УКД 638.235.231

## ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ INTERNET В УКРАИНЕ

*Виталий Балюк*

*Государственный комитет связи и информатизации Украины*

*Анотація:* В статті обговорюються проблеми розвитку мережі Internet в Україні та перспективи розширення послуг, які можуть надаватися клієнтам цієї мережі; пропонується заходи, впровадження яких дозволить надати додаткового поштовху її розвитку.

*Summary:* The problems of Ukrainian Internet market development are discussed. Some of the activities that give impulse to promote and boost of Internet in Ukraine including security measures are proposed.

*Ключові слова:* Internet, електронная коммерция, защита информации.

Сегодня уже никому не нужно доказывать какую важную роль играет Internet в развитии современного общества. Все большее число компаний и отдельных граждан понимают, какие широкие возможности получения информации предоставляет Internet. Это не только возможность доступа к огромному количеству информационных ресурсов, но и значительное повышение производительности труда во многих секторах экономики и науки. Internet изменяет методы работы, учебы и общения людей, выбора и покупки товаров, получения информации, планирования и проведения досуга.

Чтобы дать полную и целостную картину современного развития Internet и украинского сегмента сети, в частности, необходимо рассмотреть множество вопросов, среди которых наиболее важными являются структура сети и связность ее узлов, развитие сетей передачи данных, политика распределения адресного пространства и управления системой именованных доменов, безопасность и устойчивость работы приложений и сети в целом, формирование национальных информационных ресурсов и правовые аспекты их существования, ценовая политика владельцев первичных сетей и провайдеров услуг Internet, существующая юридическая база в области связи, защиты информации, авторского права, цензуры, средств массовой информации, информатизации и других смежных областях, налоговая политика в области связи и политика лицензирования, роль и место государства и общества в формировании инфраструктуры Internet.