

УДК 340.1:316.324.8

ПАНОВА І.В., кандидат юридичних наук, доцент,
кафедра загальноправових дисциплін
факультету права та масових комунікацій ХНУВС

ПРАВОТВОРЕННЯ В ІНФОРМАЦІЙНІЙ СФЕРІ

***Анотація.** Про проблеми правотворення в інформаційній сфері, обумовлені формуванням і становленням його в умовах інформаційного суспільства, тенденціями глобалізації та уніфікації законодавчої бази, посиленням євроінтеграційного чинника у регулюванні інформаційної сфери.*

***Ключові слова:** правотворення, правотворчість, формування права, формулювання права, інформаційне право.*

***Аннотация.** О проблемах правообразования в информационной сфере, обусловленных формированием и становлением его в условиях информационного общества, тенденциями глобализации и унификации законодательной базы, усилением евроинтеграционного фактора в регулировании информационной сферы.*

***Ключевые слова:** правообразование, правотворчество, формирование права, формулирование права, информационное право.*

***Summary.** About the problems of law-making in an informative sphere, determined by its formation and development in the information society, the trends of globalization and unification of the legislative framework, strengthening of European integration factor in regulation of information sphere.*

***Keywords:** law-making, the formation of law, the formulation of law, information law.*

Постановка проблеми. Правотворення, як процес формування та становлення інформаційного права і інформаційного законодавства, набуває сьогодні особливого значення, є безперечно актуальним та перспективним у сфері державно-правового життя. Особливе значення мають питання державної інформаційної політики, оскільки саме з її допомогою формується нормативно-правова база економічного, соціального, політичного та іншого розвитку, а також безпекового сектору, запроваджуються в правову систему якісно нові засоби, форми та методи правового впливу на ті події та процеси, які сьогодні відбуваються в Україні. Поряд з цим вагомою складовою інформаційної сфери виступає інформаційна інфраструктура, розвиток якої є складним і наукомістким процесом.

Безсистемність підготовки та прийняття нормативно-правових актів в інформаційній сфері нівелює правотворчий вплив на відповідні правовідносини. Причинами цього є теоретична та законодавча невизначеність поняття правотворчої діяльності та правотворчого процесу, відсутність належного правового регулювання його стадій та їх змісту, а також несистематизованість вимог юридичної техніки.

Таким чином, необхідність кваліфікованого підходу та швидкого реагування на динамічні зміни умов суспільного життя вимагає, насамперед, підвищення правової культури правотворчості як складової правотворення та головного засобу правового забезпечення сфер діяльності інформаційного суспільства. У контексті євроінтеграції України актуалізується проблема вивчення досвіду становлення інформаційного суспільства у країнах-членах Європейського Союзу, а також імплементації норм правових актів ЄС в інформаційне законодавство України. У зв'язку з цим звернення до проблем правотворення в інформаційній сфері є необхідним і своєчасним.

Розвиток інформаційного суспільства і формування інформаційної політики держави, реальне забезпечення, гарантування та захист інформаційних прав і свобод людини і громадянина вимагає створення гармонійної правової системи, що зумовлює необхідність оптимізації правотворення як форми виникнення і існування інформаційного права.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Стан інформаційного суспільства сьогодні потребує від правової системи динамічного розвитку, вироблення відповідних доктринальних положень і комплексної організації правового забезпечення інформаційної сфери. Сьогодні цим важливим проблемам, від вирішення яких залежить подальше удосконалення галузі інформаційного права, а відтак й інформаційного законодавства і практики його застосування, присвячено чимало наукових праць, що розкривають змістовні питання правового регулювання інформаційних відносин (І.В. Арістова, О.А. Баранов, К.І. Беляков, І.Л. Бачило, В.М. Брижко, В.Д. Гавловський, М.В. Гуцалюк, Р.А. Калюжний, В.А. Копилов, Б.А. Кормич, О.В. Кохановська, А.І. Марущак, О.Г. Марценюк, А.М. Новицький, 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, проблеми правотворення обумовлюються впровадженням сучасних інформаційно-комунікаційних технологій у: державне управління, охорону здоров'я, культуру, освіту, науку, бізнес; розвиток національної інформаційної інфраструктури та її інтеграція до світової інфраструктури; захист персональних даних; забезпечення відкритості інформації про діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування, розширення доступу до неї та надання можливості безпосередньої участі як інститутів громадянського суспільства, так і громадян у процесах підготовки і проведення експертизи проектів актів законодавства, здійснення контролю за результативністю і ефективністю діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування; удосконалення інформаційного законодавства; забезпечення інформаційної безпеки України.

Метою статті є дослідження правотворення в інформаційній сфері як багатоаспектного явища, а завданням – сформулювати проблеми правотворення, що обумовлені формуванням і становленням його в умовах інформаційного суспільства, тенденціями глобалізації та уніфікації нормативно-правової бази, посиленням євроінтеграційного чинника у регулюванні інформаційних відносин.

Її новизна полягає в тому, що вперше надано авторський погляд на проблеми визначення теоретико-правової сутності правотворення в інформаційній сфері та означено тенденції та перспективи розвитку його складових.

Виклад основного матеріалу. Правотворення – це природно-історичний процес формування права і законодавства, в процесі якого відбувається аналіз та оцінка правової дійсності, що склалася, опрацювання поглядів та концепцій про майбутнє правове регулювання, а також розробка та прийняття нормативних приписів [1, с. 107]. Правотворення є найбільш широкою категорією, яка охоплює виникнення і організацію буття права, його впорядкування і розвиток в різних аспектах і напрямках, процес генези права.

Зазвичай виділяють такі рівні правотворення: гносеологічний – відбиває процес виникнення і розвитку права у формі правосвідомості; матеріальний (онтологічний) – виражає формування права у вигляді конкретних суспільних відносин; інституційний – відбиває існування права як системи правових норм. Останній рівень правотворення називають правотворчістю.

Таким чином, правотворення – форма виникнення і буття інформаційного права в широкому правовому полі: до правотворчості, поряд із нею, у вигляді правотворчості, після правотворчості, у процесі реалізації права. Відповідно до цього правотворення як процес виникнення і становлення інформаційного права можна розділити на три стадії:

1) формування конкретних правових відносин безпосередньо в громадському житті та їх саморегулювання на основі матеріальних умов існування суспільства, норм моралі та емпіричної правосвідомості учасників цих відносин;

2) узагальнення конкретних правових відносин, що виникли еволюційним шляхом, формулювання відповідних правил поведінки загального характеру та їх відображення у нормативно-правових актах чи інших правових документах;

3) втілення формалізованих правових норм в конкретні суспільні відносини, але вже більш упорядковані, стабільні, захищені [2, с. 190].

Отже, в межах правотворення необхідно вести мову про формування права та формулювання права. Під формуванням права розуміють процес утворення правил, що стихійно склались в суспільстві та слугують зразком, який необхідно підкріпити або заборонити правом. А формулювання права – це діяльність компетентних державних органів, їх посадових осіб або всього народу з метою зміни, встановлення або скасування юридичних норм, що відбувається у формі правотворчості. Автор підтримує позицію щодо необхідності розвитку реальних зв'язків між різними явищами, які беруть участь у формуванні права, здійснюють перехід від матеріальних факторів до свідомості та від неї – до правових норм [3, с. 13-15].

Для належного формування інформаційного права на матеріальному рівні для науковців важливим є усвідомлення не тільки змін у соціальних умовах сучасного етапу розвитку юридичної науки, а й у першу чергу врахування змін юридичних поглядів, уявлень та мислення, в тому числі щодо проблем розвитку інформаційного суспільства. Як зазначав І. Сабо, суспільство в певний момент свого розвитку обов'язково підходить до усвідомлення необхідності через створення загального та абстрактного правила внести порядок й сталість у суспільні відносини, що повторюються [4, с. 97]. Дійсно, сьогоднішній етап розвитку інформаційного суспільства неможливо забезпечити в рамках адміністративного, або цивільного права з огляду на підвищення рівня життя, починаючи від дозвілля, побуту, глобального інформаційного обміну, електронної торгівлі, модернізації виробничих процесів й управління малими, середніми підприємствами та глобальними корпораціями та закінчуючи створенням дедалі новіших інформаційно-програмних та апаратних засобів, без яких вже важко уявити подальше існування та розвиток людства. Таким чином, подальше формування інформаційного права України потребує вирішення питання загальнотеоретичних основ інформаційного права з двох визначальних позицій. Перша пов'язана з місцем і роллю інформаційного права у вітчизняній системі права, друга позиція характеризується змістом основних завдань, що покладаються на цю галузь права, як на одну із визначальних правових підвалин розвитку інформаційного суспільства.

В подальшому формулювання інформаційного права має виражатися у перетворенні суспільних відносин у правові відносини, які потім фіксуються приписами правових норм. Передусім це стосується тих суспільних відносин, що зумовлені якісно новими тенденціями розвитку в інформаційній сфері, насамперед стрімким формуванням глобального інформаційного простору та глобальним інформаційним протиборством, розробкою і використанням новітніх інформаційно-комунікаційних технологій, виникненням принципово нових суспільних відносин за різноманітними напрямками інформаційної діяльності, зокрема, електронне урядування,

доступ до публічної інформації, функціонування засобів масової інформації, державна статистика і документообіг, інформаційна діяльність у галузях освіти і науки, культури і мистецтва, в економічній, фінансовій, банківській, правоохоронній, законотворчій та інших сферах.

Ще однією об’єктивною передумовою важливості унормування інформаційного права є виникнення інформаційних загроз людині, суспільству та державі. Для досягнення такої мети інформаційним законодавством висуваються конкретизовані цілі і ставиться ряд спеціальних завдань, які формулюються, як правило, на рівні конкретних законодавчих актів. Чинне інформаційне законодавство України значною мірою оновлене впродовж останніх років і процес цей триває. Домінуючою ознакою цього процесу останнім часом є створення цілісного та диференційованого правового механізму забезпечення інформаційної безпеки як держави, так і людини, і суспільства.

З метою врегулювання відносин в інформаційній сфері науковцями вже неодноразово робилися спроби сформулювати відповідні правила поведінки загального характеру та відобразити їх у нормативно-правовому акті – Інформаційному кодексі України. Протягом довгого часу тривали численні дискусії науковців про необхідність розроблення та ухвалення зазначеного нормативного акту, і про те, яким він має бути. Найбільшого поширення при цьому набули три підходи.

Перший підхід був запропонований і розроблявся Державним комітетом телебачення і радіомовлення України. Він полягав у тому, що в основу Інформаційного кодексу мали бути покладені Концепція державної інформаційної політики, а також змінений відповідно до сучасних вимог суспільного розвитку Закон України “Про інформацію”. Проте проект Закону України “Про Концепцію державної інформаційної політики у другому читанні був знятий з розгляду” [5]. З огляду на те, що впродовж останніх років зазнали фіаско всі спроби ухвалити Концепцію державної інформаційної політики, такий підхід вбачається недоцільним.

Другий підхід було розроблено групою фахівців Інституту держави і права ім. В. Корецького. На їхню думку, Інформаційний кодекс має складатися з чотирьох частин: 1) базової (загальної), яка б містила системоутворювальні норми, що регулюють базові відносини у сфері інформації та інформатизації; 2) галузевої, яка має регулювати інформаційні відносини в окремих сферах життя особи, держави, суспільства; 3) частини, яка б містила видові норми і регулювала інформаційні відносини суб’єктів у сфері створення, пошуку, одержання, використання, зберігання та поширення окремих видів (категорій) інформаційної продукції або в окремих складниках інформаційного процесу; 4) частини, присвяченої спеціальним нормам, яка б регулювала відносини створення і використання інформаційних технологій і телекомунікаційних систем [6, с. 20-21].

Третій підхід було запропоновано Урядовою комісією з питань інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів виконавчої влади у проекті “Концепції реформування законодавства України у сфері суспільних інформаційних відносин” [7]. Цей підхід передбачав систематизацію інформаційного законодавства в три етапи: 1) інкорпорація законодавства – визначення ієрархічної системи та структури інформаційного законодавства на рівні правової доктрини; 2) виокремлення у системі законодавства інформаційної галузі та закріплення її у Зводі законів України як розділу “Інформаційне законодавство”; 3) кодифікація – розроблення й ухвалення Верховною Радою України відповідного нормативно-правового акта щодо інформації.

При цьому систематизацію інформаційного законодавства, на думку розробників, слід було здійснювати за допомогою методу агрегування. Удосконалення окремих правових норм чи створення нових міжгалузевих правових інститутів мало не порушувати цілісність та призначення інформаційного законодавства, а поліпшувати його дієвість загалом.

Проте, незважаючи на різні підходи, правознавці вважають, що такий Кодекс має об'єднати механізми регулювання провідних суспільних відносин, об'єктом яких є інформація, незалежно від форми, способу, засобу чи технології її вияву, а також має чітко визначити об'єкт, предмети інформаційного права, суб'єкти інформаційних правовідносин, правовий режим доступу до інформації, передбачити механізми забезпечення інформаційного суверенітету України та забезпечення інформаційної безпеки громадян, суспільства і держави як складників національної безпеки України.

Відповідно, розроблення та ухвалення Інформаційного кодексу України дозволить упорядкувати всі інформаційні відносини в Україні в межах чіткої ієрархії законів і єдиної системи правових норм і понять [6, с. 21-22].

Незважаючи на численні поразки у опрацюванні Інформаційного кодексу України та Концепції державної інформаційної політики, за останні роки проведено суттєву модернізацію законодавчої бази з формування та реалізації національної політики з розвитку інформаційного суспільства, інформатизації та електронного урядування, що дозволяє реалізовувати значну кількість завдань подальшого соціально-економічного та політичного розвитку України, гармонійного входження до світового інформаційного співтовариства.

Разом з тим, втілення формалізованих правових норм в конкретні суспільні відносини в інформаційній сфері не здійснює належного впливу на зазначені суспільні відносини через значну кількість невизначеностей та суперечностей. Це виражається, з одного боку, у невідповідно великій кількості норм і інститутів регулювання, значному адміністративному і податковому тиску, неприйнятно високій кількості зобов'язань, покладених на суб'єкти діяльності у цих сферах. Численні обмеження перешкоджають реалізації прав приватної власності та підприємницької ініціативи, тобто саме тих правових норм, що визначають зростання добробуту. Держава, займаючи провідну позицію в регулюванні відносин з розвитку інформаційного суспільства, інформатизації та електронного урядування, демонструє сьогодні низьку спроможність ефективно справлятися з прийнятими повноваженнями.

Нормативні положення законодавства, які дуже часто коригуються, виявляються ще більш суперечливими, розмитими і неузгодженими з реальними потребами розвитку інформаційного суспільства, інформатизації та електронного урядування, ніж правові норми, які діяли раніше. Наприклад, деякі загальноекономічні і суспільно значущі правові акти розробляються і приймаються без урахування специфіки ІТ-діяльності. Це не тільки негативно впливає на розвиток інформаційного суспільства, інформатизації та електронного урядування, але й породжує необхідність створення значного масиву відомчих (таких, що роз'яснюють, уточнюють тощо), недостатньо узгоджених між собою документів. У багатьох соціально-економічних і загальногромадянських нормативних документах інформатизаційний блок просто відсутній. Це стосується навіть тих правових актів, які безпосередньо впливають на розвиток інформаційного суспільства, інформатизації та електронного урядування. Для вітчизняного законодавства характерний значний розрив у часі між ухваленням нормативно-правових актів і подальшою розробкою конкретних нормативів, процедур, механізмів їх реалізації.

Крім того, належне правотворення в інформаційній сфері може бути результативним лише за наявності інституційної структури, у тому числі сформованих несуперечливих структур державного управління, державно-приватного партнерства, чіткої системи аналізу та моніторингу виконання рішень та гнучкого реагування на обставини, що змінюються. Тобто, окрім ефективної системи правового забезпечення процесів інформатизації, електронного урядування та розвитку інформаційного суспільства, повинна бути сформована адекватна та підконтрольна громадськості система державного управління, яка націлена на результат, а також, оскільки зазначені процеси залежать від їх сприйняття бізнесом та громадськістю, сформованою системою взаємодії влади з бізнесом та громадянами.

Висновки.

Правотворення в інформаційній сфері можна визначити як сукупність форм, методів і засобів формування та формулювання інформаційного права, яке включає функціональну складову (процеси виникнення, становлення та розвитку) та структурно-інституційну складову (суб'єкти, форми, методи та засоби виникнення, розвитку).

Правотворення в інформаційному праві відбувається у правосвідомості, конкретних правовідносинах, правомірній поведінці, правових теоріях, судових прецедентах і т. ін. Правотворення живить правотворчість новими правовими ідеями, правилами поведінки, конкретними рішеннями, угодами, котрі досліджуються, узагальнюються, систематизуються державою, а тому формулюються в нормах права, зовнішньо виражених у нормативно-правових актах.

Головною проблемою правотворення в інформаційній сфері залишається розмаїття існуючих підходів до розуміння самого феномена “інформаційне право”, відмінності у типах праворозуміння, на які спираються дослідники при розробці правової доктрини з метою вирішення питання врегулювання інформаційних відносин. Крім того, співвідношення сучасної методології інформаційних та адміністративних відносин на доктринальному рівні у наукових висновках багатьох учених-адміністративістів обумовлює спільний концептуальний критерій розмежування адміністративного та інформаційного права.

Сучасне праворозуміння включає в себе досвід тлумачення природи права, що відповідає даному етапу розвитку юриспруденції. Тож для інформаційного права настає той відповідальний момент, коли воно значною мірою використало кількісний ресурс розвитку, а отже є необхідність якісно переглянути методологічний арсенал, істотно оновити його з урахуванням результатів фундаментальних досліджень для переходу на якісно нову ступінь сприйняття правової дійсності.

Таким чином, проблеми правотворення інформаційній сфері мають розглядатися, передусім, у безпосередньому зв'язку з особливостями національної інформаційної культури, становленням інституцій інформаційного суспільства, демократизацією політичного життя, активною участю громадян у правотворенні – виявленні потреби у правовому регулюванні суспільних відносин, формуванні соціальних очікувань щодо його спрямованості та змісту, а також у реалізації та оцінці ефективності інформаційного законодавства.

Використана література

1. Назаренко Г.В. Теория государства и права : учеб. пособие / Г.В. Назаренко ; реценз. В.П. Шапанов. – М. : Ось-89, 1998. – 176 с.
2. Теорія держави і права : підручник / [С.Л. Лисенков, А.М. Колодій, О.Д. Тихомиров, В.С. Ковальський] ; за ред. С.Л. Лисенкова. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 448 с.

3. Нашиц А. Правотворчество. Теория и законодательная техника / А. Нашиц ; [пер. с рум. И. Фодор] ; под ред. Д. А. Керимова и А. В. Мицкевича. – М. : Прогресс, 1974. – 256 с.
4. Сабо И. Основы теории права / И. Сабо ; [пер. с венгер.] ; под ред. В.А. Туманова. – М. : Прогресс, 1974. – 270 с.
5. Про Концепцію державної інформаційної політики : проект Закону України. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=7251&skl=7
6. Національний інформаційний простір України : проблеми формування та державного регулювання : аналіт. доп. / В.К. Конах. – К. : НІСД, 2014. – 76 с. – (Сер. “Інформаційні стратегії”. – Вип. 2).
7. Концепція реформування законодавства України у сфері суспільних інформаційних відносин. – Режим доступу : http://ndcpi.org.ua/jurnal/16_12.htm

~~~~~ \* \* \* ~~~~~