

КІНДРАТ П. В.,
аспірант кафедри цивільно-правових
дисциплін
(Східноєвропейський національний
університет імені Лесі Українки)

УДК 342.9

ПАРАМЕТРИ ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ІНФОРМАЦІЙНОГО ПРАВА

У статті розглянуто підходи до визначення параметрів ефективності правового регулювання в інформаційній сфері. Запропоновано систему групування цих параметрів та обґрунтовано особливості формування її структурних елементів.

***Ключові слова:** інформаційна сфера, інформаційне право, ефективність правового регулювання, критерії ефективності, індикатори ефективності.*

В статье рассматриваются подходы к определению параметров эффективности правового регулирования в информационной сфере. Предложена система группирования означенных параметров и обоснованы особенности формирования её структурных элементов.

***Ключевые слова:** информационная сфера, информационное право, эффективность правового регулирования, критерии эффективности, индикаторы эффективности.*

The article deals with approaches to the determination of parameters of efficiency of legal regulation in the information sphere. There has been suggested the system of grouping of data parameters and grounded the peculiarities of formation of its structural elements.

***Key words:** information sphere, information law, efficiency of legal regulation, criteria of efficiency, indicator of efficiency.*

Вступ. Інформаційне право України являє собою значний масив неоднорідних нормативно-правових актів різної юридичної сили. Розвиток і поширення інформаційно-комунікаційних технологій (далі – ІКТ) призводить до зростання різноманітності суспільних відносин в інформаційній сфері, які підлягають правовому регулюванню. Сьогодні законодавчо закріплено пріоритетність здійснення інформатизації та розбудови інформаційного суспільства в Україні, а більшість політиків і посадовців визначають розвиток інформаційної сфери та її правового забезпечення пріоритетними завданнями держави. Системний підхід до вирішення законодавчо закріплених і політично задекларованих цілей висуває вимоги щодо вироблення критеріїв, що забезпечуватимуть зворотній зв'язок між суспільством і нормотворцями, який сприятиме впорядкуванню й оптимізації чинного інформаційного права, його розвитку і підтримці високого рівня в майбутньому. Одним із основних таких критеріїв є ефективність правового регулювання, що відображено в затвердженій Кабінетом Міністрів України системі індикаторів розвитку інформаційного суспільства. Адже саме ефективність визначає, наскільки повно виконуються завдання, передбачені в нормативно-правових актах, і на скільки вони відповідають суспільним потребам та інтересам держави.

Проте ані згаданий перелік, ані побудована на його основі Методика формування індикаторів розвитку інформаційного суспільства не розкривають зміст цього поняття. У Мето-



диці проблема визначення індикатора ефективності покладається на консалтингові компанії. Проте у відкритому доступі неможливо віднайти інформацію, яка б висвітлювала принаймні загальні методологічні засади оцінювання ефективності щодо інформаційного права. Аналіз наукових праць також показав, що проблема ефективності інформаційного права досі не була предметом наукових досліджень. Найбільш близьким поняттям, ефективність якого підлягала вивченню, було «інформаційна діяльність», проте воно здійснювалось більше з економічного та управлінського поглядів, аніж із правового. Згадку про ефективність інформаційного права чи його складових частин можна зустріти в більшості наукових праць, присвячених проблемам правового регулювання інформаційної сфери. Проте там вони виступають у ролі цільової характеристики, до якої має прагнути система права, фактично певний її ідеалізований стан. Питання ефективності законодавства як загальноправової категорії розглядали в працях В.В. Головченко, В.В. Лазарев, Л. Мадер, В.І. Нікітінський, П.М. Рабінович, Н.А. Розенфельд та інші. Водночас поза увагою залишались питання визначення галузевих параметрів ефективності, а також підходів до їх формулювання й оцінювання. Особливо це стосується інформаційного права як відносно нової галузі. Вирішення цих питань дасть змогу поліпшити розуміння інформаційного права, його місця в загальній системі права та взаємозв'язку із суспільними відносинами, які формують інформаційну сферу, забезпечити дослідників дієвим інструментарієм аналізу проблем правового регулювання в інформаційній сфері, а посадовців – системою зворотного зв'язку, яка сприятиме підвищенню якості їх діяльності й надасть можливість оперативного коригувати цілі й напрями регулювання.

Визначення параметрів ефективності інформаційного права є логічним продовженням досліджень, відображених у попередніх роботах автора тощо, спрямованих на встановлення теоретичних засад оцінювання ефективності правового регулювання в інформаційній сфері. У названих дослідженнях було доведено, що формулювання системи параметрів оцінювання ефективності правового регулювання ґрунтується на загальноправових підходах (узагальнених засадах), які конкретизуються системою досліджуваної галузі права та зумовлюються особливостями суспільних відносин, що підлягають регулюванню.

Постановка завдання. Метою статті є обґрунтування системи параметрів ефективності правового регулювання в інформаційній сфері й окреслення теоретичних засад їх формулювання.

Результати дослідження. Говорячи про ефективність дії права чи ефективність правового регулювання певних суспільних відносин, автори часто не замислюються над її змістом. Здебільшого мається на увазі те, наскільки повно реалізуються завдання, визначені в нормативно-правових актах, чи досягається поставлена перед ними мета. Такий підхід може бути справедливий виключно під час аналізу окремого нормативно-правового акта. Якщо ж розглядати конкретні суспільні відносини або ж сукупність нормативно-правових актів, то він буде менш точним у силу розширення сфери аналізу та існування внутрішньосистемних зв'язків, які не відображаються під час аналізу окремих елементів. Через це в процесі дослідження параметрів ефективності інформаційного права необхідно чітко уявляти його галузеві особливості, а також особливості тієї сфери суспільних відносин, на яку розповсюджується його дія.

Аналіз інформаційного законодавства показав, що в Україні, незважаючи на наявність нормативно-правових актів, які покликані спрямовувати розвиток інформаційної сфери, і, відповідно, її правового забезпечення, останнє здійснювалось переважно безсистемно. Це ускладнює побудову цілісної системи інформаційного права та виявлення в ній усіх внутрішніх зв'язків. Спроби ж систематизувати й кодифікувати його продовжують залишатись на стадії наукових розробок і рекомендацій.

Наявність інформаційних відносин у багатьох аспектах людської діяльності за суттєвої різниці між визначеннями як власне поняття інформації, так і її ролі в суспільних відносинах, а також часто міжгалузевий характер відносин ускладнюють процеси систематизації інформаційного права та вироблення для нього єдиних узагальнених систематизуючих критеріїв. Через це ж визнається неможливим формулювання єдиного універсального перелі-



ку параметрів оцінювання ефективності. Звісно, для інформаційного права притаманні всі параметри, що являють собою основу ефективності будь-якої правової системи, але вони висвітлюють загальні засади функціонування елементів правової системи й не охоплюють усієї сукупності відносин в інформаційній сфері, які підлягають регулюванню. Для визначення параметрів, що індивідуалізують інформаційне право, відображаючи особливості його змісту й регулювання, доцільніше виробити певні підходи, які дають змогу виокреmlювати необхідні параметри під час аналізу конкретних інформаційних відносин або нормативно-правових актів інформаційного права.

Запропонована в [1] структура параметрів ефективності правового регулювання передбачає виокремлення серед них трьох рівнів залежно від ступеня узагальненості: критеріїв, індикаторів та індикаторних показників.

Критерії ефективності відображають найбільш узагальнені аспекти права, фактично відображаючи умови, виконання яких визначає можливість забезпечити ефективне здійснення правового регулювання в інформаційній сфері. Через свою природу вони мало піддаються уточненню щодо особливостей досліджуваної сукупності суспільних відносин. Відповідно до загальної методології оцінювання ефективності законодавства, ефективність системи нормативно-правових актів реалізується через юридичну, управлінську та соціальну складові.

Юридична складова ефективності відображає відповідність форми, змісту й місця нормативно-правових актів у системі права меті й завданням правового регулювання інформаційної сфери.

Управлінська складова, у свою чергу, відображає здатність органів державної влади реалізовувати регуляторні функції в інформаційній сфері через правову регламентацію їхньої діяльності, а також кадрове та матеріально-технічне забезпечення.

Соціальна складова висвітлює рівень задоволення суспільних інтересів і зміну поведінки суб'єктів відносин в інформаційній сфері через уведення в дію досліджуваних нормативно-правових актів.

Для гарантування юридичної ефективності правового регулювання законодавство, що його забезпечує, має бути таким:

– якісним – зміст і форма нормативно-правових актів мають відповідати юридичній техніці й особливостям їх структури, притаманним інформаційному праву;

– цілісним – нормативно-правові акти, що забезпечують правове регулювання, мають формувати чітко структуровану, струнку систему взаємозв'язків (як внутрішню, так і зовнішню) без колізій і прогалів, з відповідністю положень нормативно-правових актів нижчої сили вищим;

– системним – реалізовуватись і розвиватись у рамках єдиного задуму, який нормативно й політично закріплений у відповідних програмах і планах;

– дієздатним – мати в наявності необхідні правові механізми реалізації вимог, сформовані в нормативно-правових актах.

Управлінська складова ефективності правового регулювання відображається через таке:

– мінімізацію корупціогенності – шляхом чіткості визначення прав і обов'язків суб'єктів адміністративних правовідносин в інформаційній сфері, меж повноважень органів державної влади щодо здійснення контролю над інформаційною діяльністю та інтерпретації ними чинного законодавства на рівні внутрішніх розпоряджень;

– функціональну спроможність органів державної влади – визначає обсяг прав і обов'язків органів державного управління, спрямованих на виконання обов'язків щодо реалізації положень нормативно-правових актів, а також їх матеріально-технічне й кадрове забезпечення.

Соціальна складова ефективності правового регулювання має особливе значення для інформаційної сфери, що зумовлено захуванням інформаційних прав і свобод до невід'ємних прав людини, а також самою природою інформації та її обігу. Інформація впливає на



поведінку соціуму, а отже, правове регулювання відносин щодо неї матиме більш широкий вплив, аніж регулювання будь-яких інших відносин. Соціальна ефективність визначається таким:

- балансом інтересів – забезпеченістю і збалансуванням суспільних потреб та інтересів різних груп населення між собою й державою, мінімізацією конфліктності відносин;
- суспільною правосвідомістю – рівнем правового нігілізму (наявності чи відсутності поваги до права) загалом і його інформаційної галузі зокрема;
- забезпеченістю процесів саморегуляції – визначеністю можливостей і обсягів здійснення саморегуляції в інформаційній сфері в рамках правового поля та її правового забезпечення.

Зазначені ознаки й засади ефективності найліпшим чином підходять для застосування як критерію ефективності правового регулювання. Проте цей перелік не є вичерпним і може доповнюватись критеріями, які мають суто галузеве спрямування або ж відіграють особливу роль під час оцінювання його ефективності. Для інформаційного права таким критерієм доцільно визначити інформатизацію. Він покликаний визначати рівень застосування ІКТ в інформаційних відносинах, які мають на меті спростити і прискорити їх реалізацію.

Також галузевий характер має критерій галузевої спрямованості, який визначає відповідність положень нормативно-правового акта спрямуванню галузі права й окремих її інститутів.

Наступним рівнем параметрів системи оцінювання ефективності правового регулювання є індикатори ефективності. Вони конкретизують критерії ефективності, забезпечуючи їх прив'язку до системи досліджуваних нормативно-правових актів і суспільних відносин, які вони регулюють. На рівні індикаторів глибше проступає диференціація параметрів залежно від їх спрямування: соціальні, юридичні й державно-регуляторні; а також рівня узагальненості: загальноправові, галузеві, інституційні.

Група загальноправових індикаторів формується з показників, які можуть бути застосовані незалежно від галузевого спрямування досліджуваної сфери. Вони мають здебільшого юридичний і державно-регуляторний характер, відображаючи загальні риси системи правового регулювання та механізмів її дії.

До групи загальноправових індикаторів належать індикатори досконалості юридичної техніки, лінгвістичної доступності тексту, колізійності, термінологічної єдності, імплементації, інтерпретації, правового забезпечення державного управління, кадрового забезпечення державного управління, загальноправового нігілізму тощо.

Галузеві індикатори ефективності покликані відображати характеристики правового регулювання, що притаманні досліджуваній галузі права. Відсутність кодифікованого чи принаймні систематизованого інформаційного законодавства значно ускладнює визначення таких характеристик. У загальному вигляді особливості галузі права визначаються сукупною єдністю предмета й методів правового регулювання, які уточнюються через притаманні галузі функції та принципи. Для інформаційного права характерними є комплексність предмета й відсутність власних методів правового регулювання. І предмет, і методи правового регулювання можна чітко виокремити лише під час розгляду конкретних груп суспільних відносин в інформаційній сфері, тому їх доцільніше застосовувати для визначення інституційних індикаторів. Доцільно врахувати думку Л.П. Коваленко, згідно з якою «ефективність правового регулювання суспільних відносин прямо залежить від відповідності об'єктивним закономірностям їх існування і розвитку. Першочергове значення при цьому має здатність законодавця своєчасно розпізнати основні шляхи розвитку і відобразити останні у змісті основних елементів системи права – її принципів» [3, с. 43]. Ґрунтуючись на наявних наукових напрацюваннях і приписах чинних інформаційних норм, можемо виокремити низку принципів, які можуть слугувати основою під час визначення галузевих індикаторів ефективності. До них належать принципи: пріоритету інформаційних прав особи; свободи творчості; гармонізації прав і законних інтересів особи, суспільства та держави в інформаційній сфері; гармонізації інформаційного права й усєї системи національного законодавства; гар-



монізації українського інформаційного законодавства з міжнародним правом і законодавством інших країн; свободи отримання й використання інформації; вільного створення та поширення будь-якої інформації, не обмеженої законом; мінімізації негативних наслідків функціонування інформаційних технологій; мінімізації негативного інформаційного впливу; відповідальності стосовно інформаційно-правового регулювання.

Окремо варто відмітити групу галузевих індикаторів, які орієнтовані не на дослідження правового регулювання конкретних суспільних відносин, а на визначення ефективності функціонування інформаційного права як галузі загалом. Ці індикатори слугують для формування фундаментального уявлення про функціонування галузі й динаміку змін у ній і суспільстві, а тому можуть не розглядатись у процесі вирішення конкретних завдань щодо оцінювання ефективності. До них належать такі:

- індикатор цільової відповідності – визначає рівень забезпеченості суспільних потреб і державних інтересів правовим регулюванням;
- індикатор послідовності реалізації правової політики в інформаційній сфері – визначає якість і раціональність нормативно-правових актів, що встановлюють напрями розвитку інформаційного права й рівень дотримання їх вимог;
- індикатор поваги до інформаційного права – визначає рівень правового нігілізму під час здійснення суспільних відносин в інформаційній сфері.

Остання група індикаторів – інституційні – має найбільш конкретизуючий характер, оскільки вони визначають особливості здійснення безпосередньо суспільних відносин, при-таманних окремим інститутам інформаційного права. Як уже зазначалось, характеризуючи рису цих індикаторів зумовлює предмет правового регулювання. Одне з найбільш вичерпних означень предмета інформаційного права надав О.А. Баранов, який пропонував визначати його як «повну сукупність інформаційних та інформаційно-інфраструктурних відносин або, іншими словами, суспільних відносин, що мають місце в процесі створення, поширення, використання, збереження та утилізації інформації, а також мають місце в процесі функціонування суб'єктів інформаційної інфраструктури, надання інформаційних послуг і виконання робіт в інформаційній сфері, використання інформаційних технологій та інформаційних ресурсів, використання обмежених ресурсів і забезпечення інформаційної безпеки» [4, с. 126]. Отже, він пропонує ділити предмет на дві частини: інформаційні й інформаційно-інфраструктурні відносини. Такий підхід набув широкого вжитку в науковому співтоваристві. На нашу думку, відносини інформаційної безпеки потрібно також виділити як окрему частину предмета правового регулювання. Такий поділ дає змогу охопити всі інформаційні відносини й систематизувати їх у рамках 9 інститутів, які визначаються за домінуючим предметом правового регулювання (інформаційних прав та обов'язків; засобів масової інформації; доступу до відкритої інформації; інформатизації; інформаційної безпеки; інформаційно-інфраструктурного забезпечення обігу інформації; захисту телекомунікаційних систем; поширення інформації з обмеженим доступом; функціонування змішаних систем).

Це дає можливість говорити про те, що для інформаційного права група інституційних індикаторів ефективності формуватиметься як сукупність трьох підгруп, що визначають особливості правового регулювання відносин відповідно до їх предмета.

Власне інформаційні відносини виникають під час взаємодії з інформацією й мають найбільш виражений соціальний характер, тому що за своїм спрямуванням націлені на забезпечення основоположних інформаційних прав особи. В основу виділення індикаторів цієї підгрупи доцільно покласти принципи: відкритості інформації, не відторгнення інформації, обмеження доступу до інформації виключно на підставі закону, об'єктивності, достовірності, повноти і своєчасності інформації тощо.

Інформаційно-інфраструктурні відносини – це відносини щодо даних, у яких інформація виступає як опосередкований об'єкт, щодо якого ці відносини відбуваються, але який не є безпосередньою метою виникнення відносин. Регулювання цього типу відносин здійснюється шляхом установлення регламентних процедур функціонування інфраструктурних систем і забезпечення контролю за їх дотриманням. Для виділення індикаторів цієї підгрупи



потрібно враховувати принципи: раціонального використання ресурсів, єдності й відмінності інформації та носія інформації, інформаційного об'єкта, недискримінаційного доступу до інфраструктури тощо.

Підгрупа індикаторів інформаційної безпеки орієнтована на визначення захищеності громадян, суспільства й держави від негативних інформаційних впливів і запобігання їм. Вони формулюються виходячи з принципів розумності обмеження доступу до інформації; недопущення несанкціонованого доступу, поширення, використання та знищення інформації, а також порушення її цілісності; обов'язковості опублікування суспільно важливої інформації; відповідності покарання порушенням в інформаційній сфері та обґрунтованості звільнення від неї тощо.

Останнім рівнем параметрів оцінювання ефективності є індикаторні показники, які дають змогу оцінити реальний стан суспільства й елементів правової системи. Індикаторні показники формулюються відповідно до індикаторів, відображають їх основні характеристики та формуються ґрунтуючись на реально існуючих відносинах. За своїм змістом індикаторні показники можна поділити на кількісні (отримані шляхом емпіричних досліджень і визначаються числовим значенням) і якісні (отримані шляхом експертної оцінки, яка здебільшого потребує подальшої квантифікації). Наприклад, для індикатора інтегрованості індикаторними показниками будуть кількість норм міжгалузевого характеру (кількісний), наявність норм права, на які було зроблено посилання (кількісний), відповідність норм права, на які було зроблено посилання, вимогам досліджуваного нормативно-правового акта (якісний).

Ураховуючи об'ємність і різноплановість параметрів, що застосовуються під час оцінювання ефективності правового регулювання, для приведення якісних індикаторних показників до емпіричного вигляду й узгодження між собою та з кількісними показниками необхідно сформувати додатково відповідні системи квантифікаційних і кореляційних коефіцієнтів.

Висновки. Інформаційне право через свою об'ємність і комплексність не дає можливості вироблення єдиної узагальненої системи параметрів ефективності здійснюваного ним правового регулювання. Тому завдання побудови відповідної системи покладається безпосередньо на дослідників. Воно являє собою творчий процес, який передбачає дослідження всієї сукупності елементів, що забезпечують здійснення правового регулювання й виявлення параметрів, які можуть впливати на його ефективність. Розглянуті системи параметрів оцінювання ефективності інформаційного права та підходи щодо їх формулювання не є повними, а лише відображають їх спрямування й найбільш характерні риси.

Подальші дослідження варто спрямувати на аналіз і оцінювання ефективності сукупності конкретних нормативно-правових актів, з метою перевірки коректності запропонованих підходів.

Список використаних джерел:

1. Кіндрат П.В. Комплексна система оцінки ефективності законодавства / П.В. Кіндрат // Електронне наукове фахове видання «Порівняльно-аналітичне право» Ужгородського національного університету. – 2014. – № 5. – С. 252–255. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pap.in.ua/5_2014/75.pdf.
2. Кіндрат П.В. Методологические принципы оценки эффективности законов / П.В. Кіндрат // *Leges et iura*. – 2015. – № 6/3 (282). – С. 58–60.
3. Коваленко Л.П. Теоретичні проблеми розвитку інформаційного права України : [монографія] / Л.П. Коваленко ; Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». – Х. : Право, 2012. – 248 с.
4. Баранов О.А. Правове забезпечення інформаційної сфери: теорія, методологія і практика : [монографія] / О.А. Баранов. – К. : Едельвейс, 2014. – 434 с.

