

УДК 342.9

**Н. КАМЕНСЬКА**, аспірант Національного університету  
державної податкової служби України

## ДЕЯКІ АСПЕКТИ УДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНИХ ВІДНОСИН

*Анотація.* Щодо проблемних питань та удосконалення чинного законодавства України про інформацію.

Згідно з Концепцією національної програми інформатизації, схваленою Законом України від 4 лютого 1998 р. №75/98-ВР, загальна ситуація в Україні в галузі інформатизації на сьогодні не може бути визнана задовільною. Рівень інформатизації українського суспільства порівняно з розвинутими країнами Заходу становить лише 2 – 2,5 відсотка.

Цією Концепцією визначено загальні принципи державної політики у сфері інформатизації та передбачено, що одним із пріоритетних напрямів здійснення процесу інформатизації України є створення відповідної нормативно-правової бази.

У даний час удосконалення інформаційної діяльності органів державної податкової служби України також є досить актуальним питанням.

На користь цього твердження свідчать концептуальні положення Стратегічного плану розвитку державної податкової служби України на період до 2013 року, затвердженого наказом Державної податкової адміністрації України від 7 квітня 2003 р. № 160, пунктом 3 якого передбачено необхідність впровадження програми розвитку інформаційної інфраструктури органів державної податкової служби України [1].

Необхідно відмітити, що впровадження стандартизованих та прозорих форм обслуговування платників податків є однією із стратегічних цілей реформування органів державної податкової служби України.

Про необхідність вирішення проблемних питань у сфері інформаційних відносин свідчить постійна увага до вказаних питань як з боку вітчизняних, так і з боку зарубіжних науковців та практиків.

Особливості регулювання інформаційних відносин у своїх роботах досліджували зарубіжні науковці: М.Айвазян, В.Варданян, І.Бачило, А.Бухвалов, В.Власихін, Б.Візір, О.Гаврилов, В.Дозорцев, О.Снитніков, Л.Туманова, С.Шевердяєва. Значну увагу питанням, що розглядаються, приділяли у своїх роботах і вітчизняні вчені: О.Довгий, В.Іванов, Л.Кузенко, Н.Кушакова, В.Попович, Д.Рева, С.Ріппа, А.Селіванов, В.Серьогін, Ю.Тодик, С.Федоров, О.Яременко.

Законодавство України про інформацію, на нашу думку, є недосконалим. Потребують удосконалення понятійний апарат, терміни, положення, що закладають правові основи інформаційної діяльності. На думку В.Дозорцева, сфера інформаційних відносин взагалі потребує нового понятійного апарату, нової системи категорій і термінів [2].

У даний час законодавство України про інформацію складають Конституція України, Закон України “Про інформацію” (далі – Закон), законодавчі акти про окремі галузі, види, форми і засоби інформації, міжнародні договори та угоди, ратифіковані Україною, та принципи і норми міжнародного права щодо інформаційного забезпечення.

Відповідно до статті 7 Закону суб’єктами інформаційних відносин є громадяни

України, юридичні особи, держава, а також інші держави, їх громадяни та юридичні особи, міжнародні організації та особи без громадянства.

Всупереч зазначеному вище положенню преамбулою Закону передбачено, що Закон закріплює тільки право громадян України на інформацію. У зв'язку із наведеним, пропонується преамбулу Закону привести у відповідність до статті 7 Закону.

У законодавчих актах України є два визначення категорії “інформація”. Відповідно до статті 1 Закону під інформацією розуміються “документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються у суспільстві, державі та навколишньому природному середовищі”. Проте, у статті 200 Цивільного кодексу України передбачено, що “інформацією є документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що мали або мають місце у суспільстві, державі та навколишньому середовищі”. Не можна не погодитись із думкою О.Яременка, що в Цивільному кодексі України більш точно сформульовані хронологічні параметри інформації, та його пропозицією уніфікувати в законодавстві України категорію “інформація”, взявши за основу дефініцію, закріплену в Цивільному кодексі України, і включивши до часової характеристики інформації відомості про події і явища, які можуть мати місце у майбутньому [3].

У статтях 10, 12, 18, 21, 23, 24, 31, 43, 48 Закону вживається термін “органи регіонального самоврядування”. Визначення цьому терміну в законодавстві України не надано. На нашу думку, є необхідність в наведених вище статтях термін “органи регіонального самоврядування” замінити на термін “органи Автономної Республіки Крим”.

Згідно із частиною 1 статті 12 Закону зазначено, що “інформаційна діяльність – це сукупність дій, спрямованих на задоволення інформаційних потреб громадян, юридичних осіб і держави”. Це положення, на нашу думку, має істотний недолік, а саме – не містить вказівки на суб’єктів, які здійснюють цю діяльність, що у практиці може сприяти виникненню питання – хто взагалі уповноважений здійснювати інформаційну діяльність.

Крім того, в Законі не має визначення терміна “суб’єкти інформаційної діяльності”, але цей термін вживається в статті 49 цього Закону. Пропонуємо статтю 12 Закону доповнити визначенням “суб’єкти інформаційної діяльності” у такій редакції: “Суб’єкти інформаційної діяльності – це фізичні та юридичні особи, які здійснюють дії, спрямовані на задоволення інформаційних потреб громадян, юридичних осіб і держави”.

У статті 5 Закону перелічено основні принципи інформаційних відносин: гарантованість права на інформацію; відкритість, доступність інформації та свобода її обміну; об’єктивність, вірогідність інформації; повнота і точність інформації; законність одержання, використання, поширення та зберігання інформації. Своєчасний розгляд органами державної влади та місцевого самоврядування запитів щодо надання інформації є одним із основних показників ефективності роботи цих органів, тому, на нашу думку, необхідно у наведеному вище переліку додати принцип – “своєчасність надання інформації”.

Згідно зі статтею 19 Закону “Статистична інформація – це офіційна документована державна інформація, яка дає кількісну характеристику масових явищ та процесів, що відбуваються в економічній, соціальній, культурній та інших сферах життя”.

Є визначення терміна “статистична інформація” і в Законі України “Про державну статистику”. Відповідно до статті 1 цього Закону “Статистична інформація – офіційна державна інформація, яка характеризує масові явища та процеси, що відбуваються в економічній, соціальній та інших сферах життя України та її регіонів”.

На нашу думку, в Законі “Про державну статистику” точніше сформульовано складові “статистичної інформації”, тому що зазначена інформація надає не тільки кількісну характеристику масовим явищам, процесам, але і якісну. Враховуючи викладене, пропо-

нуємо в законодавстві України уточнити термін “статистична інформація” та викласти його наступним чином: *“Статистична інформація – офіційна документована державна інформація, яка характеризує масові явища та процеси, що відбуваються в економічній, соціальній, інших сферах життя України та її регіонів”*.

Уніфікації потребують терміни “друковані засоби масової інформації” та “аудіовізуальні засоби масової інформації”. Відповідно до статті 1 Закону України “Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні” *“Друкованими засобами масової інформації (пресою) є періодичні видання і такі, що продовжують виходити під постійною назвою, з періодичністю один і більше номерів (випусків) протягом року на підставі свідоцтва про державну реєстрацію”*.

Разом з тим, частина друга статті 20 Закону визначає, що *“Друкованими засобами масової інформації є періодичні друковані видання (преса) – газети, журнали, бюлетені тощо і разові видання з визначеним тиражем”*. Не можна погодитись із тим, що цим визначенням до періодичних друкованих видань віднесено разові видання з визначеним тиражем, тому що періодичність як абстрактне поняття означає закономірність будь-якого явища повторюватися через певні однакові проміжки часу [4].

З огляду на викладене, вважаємо необхідним уніфікувати в законодавстві України термін “друковані засоби масової інформації”, взявши за основу дефініцію, наведену у Законі “Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні”.

Відносини, що виникають у сфері телевізійного та радіомовлення на території України регулюються Законом України “Про телебачення і радіомовлення”. Згідно із статтею 1 цього Закону *“Аудіовізуальний (електронний) засіб масової інформації – організація, яка надає для масового приймання споживачами аудіовізуальну інформацію, передану у вигляді електричних сигналів і прийняту за допомогою побутових електронних пристроїв”*. Разом з цим, в Законі передбачено, що *“Аудіовізуальними засобами масової інформації є радіомовлення, телебачення, кіно, звукозапис, відеозапис тощо”*.

Законом “Про телебачення і радіомовлення” термін “телебачення” визначено як виробництво аудіовізуальних програм та передач або комплектування (пакування) придбаних аудіовізуальних програм та передач і їх поширення незалежно від технічних засобів розповсюдження. У змісті вказаного терміна законодавцем передбачено певний процес, внаслідок здійснення якого виробляються передачі і програми або здійснюється їх комплектування. Таким чином, в одному законі під “аудіовізуальними засобами масової інформації” розуміється певна організація, а в іншому – процес вироблення відповідної продукції. У зв’язку із наведеним, на нашу думку, є необхідність у чинному законодавстві України уніфікувати визначення цього терміна.

Конституцією України (частина п’ята статті 94) закріплено порядок набрання чинності законами України, а саме – закон України набирає чинності через десять днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування. Разом з тим, у статті 21 Закону передбачено, що законодавчі та інші нормативні акти, що стосуються прав, свобод і законних інтересів громадян не мають юридичної сили у разі їх недоведення до публічного відома.

Конституція України є Основним Законом України, норми якого мають перевагу над нормами інших правових актів. Тому пропонуємо термін “доведення до публічного відома”, що вживається у статті 21 Закону, замінити на “офіційне оприлюднення”.

Конституцією України (частина друга статті 32) визначено, що *“не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу*

*без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини”.*

Згідно із частиною четвертою статті 23 Закону – *“забороняється збирання відомостей про особу без її попередньої згоди, за винятком випадків, передбачених законом”.* Ця правова норма не містить посилання на те, що збирання конфіденційної інформації про особу допускається, крім випадків, визначених законом, *лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини.* Таким чином, на нашу думку, частина четверта статті 23 Закону звужує зміст викладеної вище конституційної норми і як наслідок потребує відповідного уточнення.

Кожна особа має право на ознайомлення з інформацією, зібраною про неї (частина п'ята статті 23 Закону). Вважаємо, що в цій правовій нормі необхідно визначити випадки при яких вказана вище інформація не надається, а саме – коли така інформація є державною або іншою захищеною законом таємницею. Перелічені вище випадки передбачено Конституцією України в частині третій статті 32.

Порядок доступу до відкритої інформації встановлено статтею 29 Закону. Разом з тим визначення терміна “відкрита інформація” в Законі не дається. У зв'язку із наведеним, пропонується статтю 29 Закону доповнити визначенням терміна “відкрита інформація”, виклавши у такій редакції: *Відкрита інформація – це інформація, доступ до якої не обмежений чинним законодавством України. До відкритої інформації відноситься: статистична інформація, масова інформація, інформація державних органів, органів Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування, правова інформація, інформація довідково-енциклопедичного характеру, соціологічна інформація та ін.*

Варто звернути увагу на частину одинадцяту статті 30 Закону, згідно із якою інформація з обмеженим доступом може бути поширена без згоди її власника, якщо ця інформація є суспільно значимою, тобто якщо вона є предметом громадського інтересу і якщо право громадськості знати цю інформацію переважає право її власника на її захист. На жаль, цією статтею не передбачено порядок поширення такої інформації. Крім того, слід погодитись з В.Анохіним, який звертає увагу, на те, що нечітке формулювання наведеного положення породжуватиме питання у практиці правозастосування, а саме – хто визначає та який порядок віднесення інформації до категорії суспільно значимої і як встановити, що право громадськості знати цю інформацію переважає право власника на її захист; зловживання правом [5]. На нашу думку, необхідно усунути вказані вище недоліки з метою недопущення суб'єктами інформаційних відносин зловживань у цій сфері.

Відповідальність за порушення законодавства про інформацію несуть особи, винні у навмисному знищенні інформації (стаття 47 Закону). Трапляються випадки, коли інформація не тільки знищується, але й псується. Тому є необхідність внести відповідні зміни до статті 47 Закону, передбачивши відповідальність за таке правопорушення.

Згідно із частинами другою та третьою статті 48 Закону скарги на протиправні дії посадових осіб подаються в органи вищого рівня, яким підпорядковані ці посадові особи.

У разі незадоволення скарги, поданої до органу вищого рівня, громадянин або юридична особа мають право оскаржити протиправні дії посадових осіб до суду.

Вказане положення в частині порядку оскарження протиправних дій посадових осіб та кола суб'єктів, які оскаржуватимуть такі дії, суперечить частині другій статті 55 Конституції України, відповідно до якої кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

У рішенні Конституційного Суду України від 25 листопада 1997 р. у справі щодо офіційного тлумачення частини другої статті 55 Конституції України та статті 248-2 Цивільного процесуального кодексу України викладено, що частину другу статті 55 Конституції України необхідно розуміти так, що кожен, тобто громадянин України, іноземець, особа без громадянства, має гарантоване державою право оскаржити в суді загальної юрисдикції рішення, дії чи бездіяльність будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їх рішення, дія чи бездіяльність порушують або ущемляють права і свободи громадянина України, іноземця, особи без громадянства чи перешкоджають їх здійсненню, а тому потребують правового захисту в суді. Такі скарги підлягають безпосередньому розгляду в судах незалежно від того, що прийнятим раніше законом міг бути встановлений інший порядок їх розгляду (оскарження до органу, посадової особи вищого рівня по відношенню до того органу і посадової особи, що прийняли рішення, вчинили дії або допустили бездіяльність). Подання скарги до органу, посадової особи вищого рівня не перешкоджає оскарженню цих рішень, дій чи бездіяльності до суду [5]. Тобто стаття 48 Закону обмежує конституційне право кожного на звернення до суду.

У зв'язку із наведеним, вважаємо за необхідне частини другу та третю статті 48 Закону взагалі виключити.

Відповідно до частині першої статті 51 Закону міжнародне співробітництво в галузі інформації з питань, що становлять взаємний інтерес, здійснюється на основі міжнародних договорів, укладених Україною та юридичними особами, які займаються інформаційною діяльністю. Так як згідно із статтею 9 Конституції України частиною національного законодавства України є тільки міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, пропонуємо частину першу статті 51 Закону викласти наступним чином: *Міжнародне співробітництво в галузі інформації з питань, що становлять взаємний інтерес, здійснюється на основі міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та відповідних зовнішньоекономічних договорів.* Аналогічне уточнення потребує і частина третя статті 53 Закону.

Ми зупинилися тільки на деяких проблемних питаннях, що виникають у сфері регулювання інформаційних відносин, але чинне законодавство України про інформацію потребує подальшого більш глибокого наукового дослідження.

### Використана література

1. Стратегічний план розвитку державної податкової служби України на період до 2013 року. Наказ ДПА України від 07.04.2003 р. № 160 // Вісник податкової служби України. – 2003. – № 23.
2. Дозорцев В.А. Понятие исключительного права // Сборник статей: Интеллектуальные права: Понятие. Система. Задачи кодификации. – М.: “Статут”, 2003. – С.124.
3. Яременко О. Офіційна державна інформація в Україні: поняття та право на доступ // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 8. – С. 89.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови. – Ірпінь, 2004. – 753 с.
5. Анохін В. Інформація як основа управлінської діяльності та специфічна форма взаємодії компонентів системи органів державної податкової служби з оточуючим середовищем // Право України. – 2006. – № 10. – С. 76.
6. Рішення Конституційного Суду України від 25 листопада 1997 р. // Офіційний вісник України. – 2003. – № 28.