

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.Візир, 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, пропонуємо 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.

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