

Степаненко Сергій Васильович,

д. держ. упр., заступник директора німецької школи інформаційних технологій DITS,  
м. Харків

ORCID 0000-0002-9801-1394

УДК 351.82

doi: 10.34213/tp.19.01.05

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА НЕОБХІДНІСТЬ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА НА ІНФОРМАЦІЮ

Розглянуто питання, пов'язані зі Стратегією сталого розвитку "Україна-2020", яка визначає мету, вектори руху, дорожню карту, першочергові пріоритети та індикатори належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення та розвитку України. Ключове завдання – формування позитивного іміджу України як європейської, демократичної, конкурентоспроможної держави зі сприятливим бізнес-кліматом, зі своїм унікальним місцем у світовому поділі праці та інтегрованої у глобальні ланцюги створення доданої вартості.

**Ключові слова:** інформаційне суспільство; електронне урядування; нормативно-правове забезпечення; інформаційне законодавство; правове регулювання.

**Постановка проблеми.** Останнім часом спостерігається стрімкий розвиток ІКТ та широке застосування їх у державному управлінні, але залишається проблема недосконалості нормативно-правової бази інформаційного суспільства, що ускладнює впровадження елементів електронного урядування та самого електронного урядування в цілому в життєдіяльність суспільства, держави та суб'єктів підприємства.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблемним питанням інформаційного суспільства присвячено напрацювання провідних вітчизняних сучасних теоретиків у галузі інформаційного законодавства, таких як В. Цимбалюк, В. Речицький, М. Шевченко, О. Горобцов, А. Семенченко, Н. Грицяк та ін., а також зарубіжних вчених, таких як Г. Грюнінг, П. Безе, Д. Демазіре, Т. Люб'янін, М. Роста.

Водночас доводиться констатувати, що за всієї різноманітності наукових досліджень не приділено значної уваги, зокрема, взаємозв'язку між нормативно-правовими актами, не здійснено систематизації нормативно-правових актів з урахуванням розроблення типових положень, інструкцій і регламентів.

**Мета статті** – аналіз стану правового регулювання суспільних відносин в інформаційній сфері, обґрунтування необхідності вдосконалення системи правового регулювання та розроблення практичних рекомендацій щодо реформування інформаційного законодавства.

**Виклад основного матеріалу.** Одним із головних пріоритетів України є прагнення побудувати орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх і спрямоване на розвиток інформаційне суспільство, у якому кожен міг би створювати і нагромаджувати інформацію та знання, мати до них вільний доступ, користуватися і обмінюватися ними, щоб надати можливість кожній людині повною мірою реалізувати свій потенціал, сприяючи суспільному й особистому розвитку та підвищуючи якість життя [1; 2].

Основоположні нормативні акти українського законодавства щодо розвитку інформаційного суспільства цілком відповідають основним принципам та стратегічним орієнтирам сучасного глобального інформаційного розвитку, закладеним у Женевській декларації принципів та Плані дій, а також у Туніському зобов'язанні та Програмі для інформаційного суспільства.

Концептуально (особливо після схвалення 2013 р. Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні [3]) національна нормативно-правова база в цій галузі продовжує знаходитися в річищі передових світових трендів.

Відповідно до Основних засад розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 рр., затверджених Законом України від 9 січня 2007 р. № 537-V [2], передбачено підготовку та прийняття Інформаційного кодексу України, включивши до нього, зокрема, розділи про засади електронної торгівлі, правову охорону прав на зміст комп'ютерних програм, удосконалення захисту прав інтелектуальної власності, у т. ч. авторського права при розміщенні та використанні творів у мережі Інтернет, про охорону баз даних, дистанційне навчання, телемедицину, надання органам державної влади та органам місцевого самоврядування, юридичним та фізичним особам інформаційних послуг із використанням мережі Інтернет, комерційну таємницю тощо.

Зазначена справа відповідальна і тривала, оскільки Інформаційний кодекс України, безумовно, стане предметом неупередженого аналізу й критики. Як показує життя та стверджують провідні міжнародні експерти в галузі інформаційних технологій, XXI ст. – це століття інтелектуальної власності та інформаційних технологій.

Отже, є необхідним включення питання про ІТ-розвиток України до п'ятірки головних пріоритетних напрямів державної політики. Лише за таких умов можна буде створювати “український інтелектуальний ринок високих технологій”.

Разом із цим дуже актуальним є розроблення та упровадження нових законодавчих актів, спрямованих на врегулювання статусу суб'єктів інформаційних відносин у мережі Інтернет.

У 2013 р. спеціальним розпорядженням Кабінету Міністрів України вперше в історії України було прийнято національну Стратегію розвитку інформаційного суспільства, що об'єктивно стало важливим етапом у довгостроковому плануванні інформаційного розвитку нашої держави [3].

Сьогодні не можна недооцінювати роль держави як головного гаранта *конституційного права* на інформацію. Зазначене гарантування права на інформацію можливе тільки в умовах демократичної правової держави, оскільки право на інформацію історично виникає з розвитком демократії, відроджене нею і може реально існувати та розвиватися лише в демократичному суспільстві. Окрім того, послаблення демократії завжди починається з обмежень права на інформацію, на свободу слова.

Процеси інформатизації в Україні поступово опосередковує процес передачі політичної інформації та обміну нею, структурує політичну діяльність, зумовлює процес демократизації суспільства.

Однак через наявність у нашому суспільстві економічних, політичних та соціальних проблем у державі склалася загрозлива ситуація із забезпеченням основних прав та свобод людини і громадянина на отримання повної, неупередженої інформації, необхідної для прийняття усвідомлених рішень.

Водночас негативами, що впливають на стан забезпечення права на інформацію, є низька правосвідомість і недостатня правова, інформаційно-правова культура громадян, посадових і службових осіб [4].

Не менш важливою проблемою є недоліки в самому законодавстві: частина положень інформаційного законодавства є застарілою, недостатньо розроблено юридичні механізми реалізації та захисту прав на інформацію, спостерігається термінологічна невідповідність, мають місце суперечності у регулюванні певних суспільних відносин різними законами, що призводить до неоднозначного тлумачення їхніх норм та створює труднощі для застосування їх.

Не є таємницею, що існує багато труднощів у сфері доступу до інформації органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Зазначеними органами іноді неправомірно застосовуються грифи обмеження доступу до інформації, фактично відмовляючи в наданні інформації, відносячи її до інформації з обмеженим режимом доступу.

Доступ до інформації, що мають зазначені органи державної влади, та до інформації про процес прийняття ними рішень залишається ускладненим.

Враховуючи наведене, ті рішення та інформацію, що дійсно містять державні секрети, відповідно до Закону України “Про державну таємницю” повинно бути віднесено до державної таємниці або до відомостей з грифом “Для службового користування”, а інші – необхідно відкрити для суспільства.

Отже, з’являється потреба в розвитку нових напрямів державної політики в інформаційній сфері, зокрема щодо реформування інформаційного законодавства, яке має відбуватися не хаотично, а з урахуванням вітчизняних особливостей та міжнародних стандартів.

Закон України “Про інформацію” [5] потребує внесення змін у частині чіткого визначення порядку встановлення режиму доступу до інформації, а також критеріїв визначення відомостей і даних, доступ до яких не може бути обмежено. Тільки таким чином можна припинити практику незаконного приховування інформації.

Перші кроки в цьому напрямі вже зроблено. З метою забезпечення належного виконання обов’язків та зобов’язань України, що випливають з її членства в Раді Європи, досягнення відповідності політичного складника до Копенгагенських критеріїв стосовно набуття членства в Європейському Союзі та беручи до уваги Резолюцію № 1466 (2005 р.) і Рекомендацію № 1722 (2005 р.) Парламентської асамблеї Ради Європи від 5 жовтня 2005 р., Указом Президента України від 20 січня 2006 р. № 39 був затверджений План заходів із виконання обов’язків та зобов’язань України, що випливають з її членства в Раді Європи.

Водночас чинний Закон України “Про інформацію” не відповідає рівню розвитку інформаційних відносин та не в змозі адекватно вирішувати проблеми, що виникають в інформаційній сфері. Зазначений Закон було прийнято до прийняття Конституції України і навіть зі значними змінами і доповненнями він непридатний для задоволення потреб сьогодення.

Попри те, що інформаційні ресурси відповідно до Закону України “Про інформацію” за режимом доступу поділено на відкриту інформацію та інформацію з обмеженим доступом, яка, у свою чергу, поділяється на конфіденційну та таємну, законодавство не містить вичерпного переліку відомостей, що належать до інформації з обмеженим доступом та відкритої інформації. Однак зазначений Закон містить норму щодо обов’язкового дотримання законодавства про інформацію всіма державними органами, підприємствами, установами та організаціями, незалежно від форм власності, та недопущення необґрунтованого віднесення відомостей до категорії інформації з обмеженим доступом.

Відсутність критеріїв віднесення інформації до конфіденційної та вичерпного переліку таких відомостей у Законі дозволяє суб’єктам інформаційної діяльності обмежувати доступ до інформації на свій розсуд.

Отже, наведене є серйозною перешкодою для здійснення громадянам своїх прав на доступ до інформації. Таким чином, хоча законодавством передбачена гарантія прав громадян на інформацію, механізм доступу до неї потребує вдосконалення.

Свідченням цього є скарги громадян на відмову в задоволенні запитів на відповідну інформацію до органів вищого рівня чи суду.

Разом із цим однією з важливих передумов удосконалення державного управління в галузі інформації є врегулювання права кожного на доступ до інформації.

Усе це пояснює необхідність викладення Закону України “Про інформацію” в новій редакції з урахуванням стандартів Ради Європи.

Завданням вказаного проекту Закону є вдосконалення врегулювання суспільних відносин у галузі інформації, чітке врегулювання режиму доступу до інформації, спрощення доступу до інформації тощо.

Крім проблеми доступу кожного до інформації, сьогодні існує проблема впливу органів державної влади та органів місцевого самоврядування на заборони масової інформації (ЗМІ).

ЗМІ в державі, яка декларує верховенство права, не повинні розглядатися як інструмент органів державної влади. Один із принципів європейської демократичної політики у сфері засобів інформації полягає в тому, що вони мають бути чітко й ефективно відокремленими від політичної влади. Органи державної влади можуть мати право оприлюднювати інформацію про свої рішення та діяльність, а також певні заяви, що становлять суспільний інтерес, через ЗМІ. Проте органи влади не повинні мати жодних особливих прав щодо використання ЗМІ, прийняття рішень щодо їхнього інформаційного наповнення.

Разом із тим за рівнем використання ІКТ в економіці, державному управлінні й громадському житті Україна поки відстає не тільки від лідерів світового прогресу, але навіть від країн Центральної і Східної Європи. Узагалі, спостерігається виразна нерівномірність її галузевого розвитку: зберігаючи лідерські позиції за окремими напрямками, наша держава протягом останніх п’яти–семи років у більшості міжнародних профільних індексів, рейтингів та вимірювань осідає середні або дещо нижчі від середніх позиції, подекуди навіть зі сталою тенденцією до погіршення їх на тлі загальносвітових показників [6]. Таке становище, вочевидь, не відповідає наявним ресурсам і потенціальним можливостям України.

Необхідним є оновлення нормативно-правового і проектного забезпечення розвитку інформаційного суспільства. Ідеться не лише про оновлення частини законодавчих актів, а про необхідність їхньої або цілковитої та глибинної трансформації або взагалі скасування. Більшість цих документів не забезпечено ресурсно, а тому не справляють практичного впливу на процеси, що відбуваються, мають надто загальний характер, що унеможливає їхню імплементацію.

Повна відсутність національних форсайтних – “у словнику Merriam-Webster дається таке розуміння даного поняття: “здатність бачити те, що станеться, або може статись у майбутньому” [7] – досліджень розвитку галузі унеможливає адекватне проектування та планування подальшої роботи. Ці роботи з формування будь-яких державних стратегій (і не лише щодо інформаційного суспільства) у кращому разі є малодієвими, а в окремих випадках – шкідливими, оскільки вони консервують цілком неконкурентоспроможні моделі функціонування окремих сфер економіки чи суспільних відносин.

Основна мета форсайтних досліджень полягає у формуванні обрисів “бажаного майбутнього”, що його має досягти країна на шляху здійснення реформ. Щонайменше вони мають надавати розуміння того, яким буде світ на той момент, коли закінчатся реформи. Водночас такі дослідження є не

просто лише складником довгострокового планування в розвинених країнах, а й безумовною вимогою будь-якої інноваційної економіки.

В Україні наразі не вироблено чіткого уявлення про те, що ми будемо. На відміну від аналогічних стратегій розвитку, розроблених ЄС, США чи КНР, більшість вітчизняних нормативно-правових документів щодо розбудови інформаційного суспільства не містить навіть орієнтованих показників, яких має досягти Україна у віддаленій перспективі. Тому на даний момент немає достатніх підстав говорити про наявність повноцінної моделі побудови інформаційного суспільства в Україні.

Однак рівень розбудови інформаційного суспільства в Україні не відповідає потенціалу та можливостям України.

Планом заходів із виконання Закону України “Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства України на 2007–2015 роки” [8] передбачена низка завдань, виконання яких мало бути завершено на поточний момент, проте приблизно третина з них залишається нереалізованою. Серед таких – заходи, пов’язані з розробленням (внесенням змін) та веденням у дію основоположних і актуальних нормативно-правових актів.

Частина нормативних актів, уведених у дію згідно з Планом заходів, має очевидний фрагментарний та/чи декларативний характер, що робить нормативно-правову базу розвитку інформаційного суспільства неповною та недостатньо ефективною.

Враховуючи наведене, реформування інформаційного законодавства має відбуватися поетапно: прийняття нової редакції базового Закону України “Про інформацію” та внесення змін до законів у цій галузі. Одночасно необхідно створювати умови для залучення та використання можливостей фінансових програм, які пропонують Європейський Союз, Організація з безпеки і співробітництва в Європі, Організація Об’єднаних Націй та інші міжнародні організації для підтримання проектів інформаційного суспільства та розвитку регуляторних інституцій.

**Висновки та перспективи подальших досліджень в зазначеному напрямі.** Останніми роками Україна розглядається в ЄС та в усьому світі як одна з потенційно найперспективніших країн у Центрально-Східній Європі для інвестицій у ринок ІТ. Для виходу на такі позиції першочерговими для України сьогодні залишаються оптимізація досліджень і розробок в ІТ-сфері, підготовка ІТ-кадрів, створення привабливих умов для інвестицій і розвиток державно-приватного партнерства. Необхідним є глибоке оновлення нормативно-правового і проектного забезпечення розвитку інформаційного суспільства:

1. Для стратегічного проектування і планування необхідні:

– тісна взаємопов’язаність і чітка ієрархічність проектних документів, принцип поетапної спеціалізації цілей та завдань (багато локальних автономних стратегій в одній великій);

– широке застосування програмно-цільового методу, максимальна конкретизація завдань, термінів їхнього виконання, де це можливо – визначення відповідального суб’єкта;

– оперативне та адекватне реагування на зміну ситуації, здатність швидко внести необхідні корективи в уже затверджені плани та стратегії;

– постійний моніторинг ситуації та стратегічні комунікації, потужний експертно-аналітичний супровід нормопроектної діяльності.

2. Основоположні нормативні акти українського законодавства щодо розвитку інформаційного суспільства загалом відповідають основним принципам та стратегічним орієнтирам сучасного глобального інформаційного

розвитку, закладеним у Женевській декларації принципів та Плані дій, а також у Туниському зобов'язанні та Програмі для інформаційного суспільства. Концептуально національна нормативно-правова база в цій галузі продовжує знаходитися в рідчій передових світових трендів. Зокрема, вона цілком корелює з правом Європейського Союзу.

3. В Україні діє прийнятий ще в 2004 р. Закон України “Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу”. Правовою засадою у відносинах ЄС та України є Угода про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС. З 1 березня 2014 р. ці процеси регулюються також “Порядком денним про асоціацію Україна – ЄС”.

4. Водночас рівень розбудови інформаційного суспільства в Україні не відповідає потенціалу та можливостям України. Порівняльний аналіз українського та європейського нормативно-проектного забезпечення дає підстави стверджувати, що однією з її причин є недосконала модель галузевої державної політики і неефективні процедури її реалізації.

5. Нинішня модель такого забезпечення не відповідає нагальним потребам інформаційного розвитку України з таких причин: вона є нестабільною (надто залежною від поточної ситуації в країні), спричиняє хронічне недофінансування галузі, розпорошення адміністративних зусиль та бюджетних коштів, ігнорування реальних потреб регіонів та профільних індустрій, створює основу для різноманітних зловживань.

Враховуючи наведене, необхідні механізми для вдосконалення інформаційного законодавства шляхом оновлення нормативно-правового і проектного забезпечення розвитку інформаційного суспільства та приведення його до стандартів Європейського Союзу, а також потрібно передбачити ресурсне забезпечення, для подальшої реалізації зазначеного.

#### Список використаних джерел\*

1. Указ Президента України “Про Стратегію сталого розвитку “Україна-2020” від 12 січ. 2015 р. № 5/2015/. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення : 14.01.2019).
2. Закон України “Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки” від 9 січ. 2007 р. № 537-V. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/537-16> (дата звернення : 16.01.2019).
3. Розпорядження КМУ “Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні” від 15 трав. 2013 р. № 386-р. URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-%D1%80> (дата звернення : 14.01.2019).
4. Правове забезпечення інформаційної діяльності в Україні / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка, І. С. Чижа. Київ, 2006. 384 с.
5. Закон України “Про інформацію” від 2 жовт. 1992 р. № 2657-XII. URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2657-12> (дата звернення : 16.01.2019).
6. Інформаційно-аналітичний звіт про діяльність Державного агентства з питань науки, інновацій та інформатизації України у 2012 році. URL : <http://dknii.gov.ua/?q=node/1192> (дата звернення : 14.01.2019).
7. Directive 2009/140/EC of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 amending Directives 2002/21/EC on a common regulatory framework for electronic communications networks and services, 2002/19/EC.
8. Закон України “Про доступ до публічної інформації” від 13 січ. 2011 р. № 2939-VI. URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2939-17> (дата звернення : 14.01.2019).
9. Закон України “Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу” від 18 берез. 2004 р. № 1629-IV. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1629-15> (дата звернення : 16.01.2019).
10. Розпорядження КМУ “Про схвалення рекомендації Ради асоціації між Україною та ЄС про імплементацію Порядку денного асоціації між Україною та ЄС” від 13 берез. 2015 р. № 207-р. URL : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/207-2015-%D1%80> (дата звернення : 14.01.2019).

\*Список складено в порядку посилань.

## References

1. Decree of the President of Ukraine dated January 12, 2015 No. 5/2015 "On the Strategy of Sustainable Development" Ukraine-2020". URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> [in Ukrainian].
2. Law of Ukraine dated January 9, 2007 No. 537-V "On the Basic Principles of the Information Society Development in Ukraine for 2007-2015". URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/537-16> [in Ukrainian].
3. Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated May 15, 2013 No. 386-p "On Approval of the Strategy of the Information Society Development in Ukraine". URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/386-2013%D1%80> [in Ukrainian].
4. Legal support of information activity in Ukraine. (2006). Yu.S. Shemshuchenko, I.S. Chizha (red.). Kyev, 384 p. [in Ukrainian].
5. Law of Ukraine dated October 2, 1992 No. 2657-XII "About information" URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.
6. Information and analytical report on the activities of the State Agency for Science, Innovation and Informatization of Ukraine in 2012. URL: <http://dknii.gov.ua/?q=node/1192> [in Ukrainian].
7. Directive 2009/140 / EC of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 amending Directive 2002/21 / EC on a common regulatory framework for electronic communications networks and services, 2002/19 / EC.
8. Law of Ukraine dated January 13, 2011 No. 2939-VI "On access to public information". URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2939-17> [in Ukrainian].
9. Law of Ukraine dated March 18, 2004 No. 1629-IV "On the National Program of Adaptation of Ukrainian Legislation to the Law of the European Union". URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1629-15> [in Ukrainian].
10. Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated March 13, 2015 No. 207-p. "On Approval of the Recommendation of the Association Council between Ukraine and the EU on the Implementation of the Association Agenda between Ukraine and the EU". URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/207-2015-%D1%80> [in Ukrainian].

**Stepanenko S. V.**, *Doctor of Public Administration, Deputy Director of the German School Information Technology DITS, Kharkiv*  
ORCID 0000-0002-9801-1394

## LEGAL REGULATION AND NECESSITY OF IMPROVING LEGISLATION ON CONSTITUTIONAL RIGHT TO INFORMATION

The paper considers issues related to the Ukraine-2020 Sustainable Development Strategy which defines the purpose, movement vectors, road map, high priorities, and indicators of the appropriate defense, socio-economic, organizational, political and legal conditions for the formation and development of Ukraine. The key task is to create a positive image of Ukraine as a European, democratic, competitive state with a favorable business climate, its unique place in the global division of labor, and integrated into global added-value chains. Over the recent years, there has been a rapid development of ICT and their wide application in public administration. However, the problem of an inadequate normative and legal basis for the information society still remains, which complicates the introduction of e-governance elements and the e-government itself into the life activity of the society, the state, and business agents.

One of Ukraine's key priorities is to build an information society that is oriented to satisfy the interests of its people; a society that is open to all and is aimed at development, in which every individual could produce and accumulate information and knowledge, have a free access to them, use and share them in order to provide an opportunity for every person to fulfill their own potential to the full extent, contributing to the social and personal development and raising the living standards. In the recent years, Ukraine has been regarded by the EU and the entire world as one of the most promising, in the long view, countries of Central and Eastern Europe for investment in the IT market. To take those positions, it is of paramount importance for Ukraine of today to optimize the research and development in the IT-sphere, train skilled IT-staff, create the favorable conditions for investment, and develop public-private partnership. It is also necessary to fundamentally review the normative-legal and designing framework for ensuring the development of information society.

**Key words:** public services, state policy, state administration, state paternalism.

*Надійшла до редакції 15.02.2019 р.*