

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС

УДК 342.9:341.7

DOI <https://doi.org/10.32782/klj/2021.2.11>

Омельченко А. В.,

доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри цивільного та трудового права
ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»

СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ У СФЕРІ ЦИФРОВОЇ ЕКОНОМІКИ ТА ЦИФРОВОГО СУСПІЛЬСТВА

Анотація. У даній статті міститься загальна характеристика системи законодавства України у сфері розвитку цифрової економіки та цифрового суспільства, висвітлені проблеми системи законодавства у сфері розвитку цифрової економіки та цифрового суспільства, проведено аналіз систематизації законодавства ЄС та Великої Британії у сфері цифровізації економіки та суспільства, запропоновано шляхи удосконалення законодавства України у досліджуваній сфері.

Аналіз законодавства свідчить про те, що на сьогодні не можна вести мову про створення системи ефективного правового регулювання суспільних відносин у сфері розвитку цифрової економіки та суспільства. Тривалий час відбувалося кількісне зростання законодавчих актів, що фрагментарно охоплюють різні сфери регульованих відносин. Невизначеність державної політики в окремих сферах суспільних відносин створює їх різноспрямовану та суперечливу регламентацію.

Метою удосконалення законодавства у досліджуваній сфері є визначення на законодавчому рівні правових, організаційних, економічних і фінансових умов створення та розвитку цифрової економіки та цифрового суспільства в Україні, а також державного регулювання у даній сфері.

Законодавство має містити сучасні положення щодо механізмів створення та розвитку цифрової економіки та цифрового суспільства, які містяться в нормативних документах ООН, Міжнародного союзу електров'язку, директивах та інших нормативних документах ЄС, інших міжнародних організацій. Слід також враховувати позитивний досвід законодавчого регулювання створення та розвитку цифрової економіки та цифрового суспільства на рівні національного законодавства окремих країн.

У процесі удосконалення законодавства України важливим є сучасний зарубіжний досвід кодифікації законодавства у сфері створення цифрової економіки та цифрового суспільства. Важливими кодифікованими актами у цій сфері є Європейський Кодекс електронних комунікацій (Директива ЄС 2018/1972 Європейського Парламенту та Ради від 11 грудня 2018 року) та Закон Великої Британії про цифрову економіку, прийнятий у 2017 році.

Ключові слова: законодавство, система законодавства, цифровізація, цифрова економіка, цифрове суспільство, систематизація законодавства, кодифікація.

Omelchenko A. V. Status and perspectives of development of Ukrainian legislation in the field of digital economy and digital society

Abstract. This article contains a general description of the system of legislation of Ukraine in the field of digital economy and digital society, highlights the problems of the system of legislation in the field of digital economy and digital society, analyzes the systematization of EU and UK legislation in the field of digitalization of economy and society, suggested ways to improve the legislation of Ukraine in the study area.

Analysis of the legislation shows that today it is impossible to talk about creating a system of effective legal regulation of public relations in the field of digital economy and society. For a long time there has been a quantitative increase in legislation, fragmentarily covering various areas of regulated relations. Uncertainty of state policy in certain areas of public relations creates their divergent and contradictory regulation.

The purpose of improving the legislation in the research area is to determine at the legislative level the legal, organizational, economic and financial conditions for the creation and development of the digital economy and digital society in Ukraine, as well as state regulation in this area.

Legislation should contain modern provisions on the mechanisms for the creation and development of the digital economy and digital society, which are contained in the regulations of the UN, the International Telecommunication

Union, directives and other regulations of the EU and other international organizations. The positive experience of legislative regulation of the creation and development of the digital economy and digital society at the level of national legislation of individual countries should also be taken into account.

In the process of improving the legislation of Ukraine, modern foreign experience in codifying legislation in the field of creating a digital economy and digital society is important. Important codified acts in this area are the European Electronic Communications Code (EU Directive 2018/1972 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018) and the UK Digital Economy Act, adopted in 2017.

Key words: *legislation, system of legislation, digitalization, digital economy, digital society, systematization of legislation, codification.*

Постановка проблеми. На сьогодні на законодавчому рівні недостатньо врегульоване питання щодо створення та розвитку в Україні цифрової економіки та цифрового суспільства, впровадження в усіх сферах суспільного життя сучасних цифрових інформаційно-комунікаційних технологій.

Вирішення цього питання буде відкривати сучасні можливості для розвитку не лише економіки, але і всіх інших сфер життєдіяльності суспільства, поліпшення якості життя, підвищення життєвого рівня населення, національної конкурентоспроможності за рахунок розвитку людського потенціалу, сприяти вдосконаленню механізмів державного управління та регулювання, становленню відкритого демократичного суспільства, забезпеченню інформаційної та кібернетичної безпеки тощо.

Метою статті є висвітлення стану та перспектив розвитку законодавства України у сфері цифрової економіки та цифрового суспільства.

Стан дослідження. Дослідженням окремих галузевих правових питань цифровізації були присвячені наукові праці Вінник О.М., Шаповалової О.В., Карпенка О.В., Кравченка А.С., Стеблини Н.О. та ін.

Виклад основного матеріалу. Основними загальними законами, до предмету правового регулювання яких на даний час відносяться питання цифровізації суспільства, є Закон України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки» від 09.01.2007 р. № 537-V [1], Закон України «Про Національну програму інформатизації» від 04.02.1998 р. № 74/98-ВР [2], Закон України «Про Концепцію Національної програми інформатизації» від 04.02.1998 р. № 75/98-ВР [3], Закон України «Про державну підтримку розвитку індустрії програмної продукції» від 16.10.2012 р. № 5450-VI [4], Закон України «Про радіочастотний ресурс України»

від 01.06.2000 р. № 1770-III [5], Закон України «Про телекомунікації» від 18.11.2003 р. № 1280-IV [6], Закон України «Про електронні комунікації» від 16.12.2020 р. № 1089-IX (набрання чинності відбудеться 01.01.2022 р.) [7].

Більш спеціалізованими за предметом правового регулювання, є наступні закони: Закон України «Про електронні документи та електронний документообіг» від 22.05.2003 р. № 851-IV [8], Закон України «Про електронну комерцію» від 03.09.2015 р. № 675-VIII [9], Закон України «Про внесення змін до розділу XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України щодо особливостей оподаткування суб'єктів індустрії програмної продукції» від 05.07.2012 р. № 5091-VI [10], Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р. № 2939-VI [11], Закон України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 р. № 5203-VI [12], Закон України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» від 05.07.1994 р. № 80/94-ВР [13], Закон України «Про захист персональних даних» від 01.06.2010 р. № 2297-VI [14], Закон України «Про електронні двірчі послуги» від 05.10.2017 р. № 2155-VIII [15], Закон України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» від 05.10.2017 р. № 2163-VIII [16] та ряд інших.

Серед підзаконних нормативно-правових актів слід виділити Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації» від 17.01.2018 р. № 67-р [17] та Постанову Кабінету Міністрів України «Деякі питання цифрового розвитку» від 30.01.2019 р. № 56 [18].

Аналіз змісту наведених вище нормативно-правових актів свідчить про те, що на сьогодні не можна вести мову про створення системи ефективного правового регулювання суспільних

відносин у сфері розвитку цифрової економіки та суспільства, адекватної сучасним потребам розвитку країни.

Тривалий час відбувалося кількісне зростання законодавчих актів, що фрагментарно охоплюють різні сфери регульованих відносин, чим порушуються межі оптимального та розумного правового регулювання. Слід чітко дотримуватися вичерпного переліку питань, які можуть бути врегульовані лише законом. Законодавець, в ряді випадків, пов'язував дієвість і ефективність правового регулювання не з якістю правового регулювання, а з кількістю нормативно-правових актів. Виникла проблема так званого «законопроектного спаму». Кількісний та структурний аналіз чинних законів України свідчить про те, що більшість із них – це закони про внесення змін і доповнень до чинних законів, про введення законів у дію, про ратифікацію міжнародних договорів.

Аналіз системи законодавства України у сфері розвитку цифрової економіки та суспільства свідчить про те, що однією із його проблем, як і законодавства в цілому, є надмірна деталізація. Законодавство із зібрання загальних правил поведінки перетворюється на казуїстичне, тобто розраховане лише на ті чи інші казуси, випадки. Хаотичне ухвалення вузькопрофільних законів, яким характеризувалася Верховна Рада України протягом тривалого часу, спричинило ситуацію, в якій навіть фахівці не здатні чітко відповісти на питання, яка норма має застосовуватися в тому чи іншому випадку.

Невизначеність державної політики в окремих сферах суспільних відносин створює їх різноспрямовану та суперечливу регламентацію. Посилюються змістовна неузгодженість як між самими законодавчими актами, так і їх окремими нормами, безсистемність розвитку законодавства в цілому.

Подолання колізій законодавства є важливою умовою досягнення його системності.

Однією із проблем є недотримання техніко-юридичних вимог до законотворчої діяльності.

Отже, слід зробити висновок про те, що система законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів України у сфері розвитку цифрової економіки та суспільства потребує вдосконалення шляхом узгодження, ліквідації колізій та систематизації.

Метою удосконалення законодавства у досліджуваній сфері є визначення на законодавчому рівні правових, організаційних, економічних і фінансових умов створення та розвитку цифрової економіки та цифрового суспільства в Україні, а також державного регулювання у даній сфері.

Законодавство має містити всі сучасні положення щодо механізмів створення та розвитку цифрової економіки та цифрового суспільства, які містяться в нормативних документах ООН, Міжнародного союзу електрозв'язку, директивах та інших нормативних документах ЄС, інших міжнародних організацій.

Слід також врахувати позитивний досвід законодавчого регулювання створення та розвитку цифрової економіки та цифрового суспільства на рівні національного законодавства окремих країн.

Оскільки цифровізація, цифрова трансформація є інструментом, а не самоціллю, динамікою, а не статикою, то метою удосконалення законодавства має бути визначення інфраструктурних механізмів, інфраструктурних правових, організаційних, економічних і фінансових умов для створення та розвитку цифрової економіки та цифрового суспільства в Україні, створення креативного середовища для саморозвитку людини і суспільства в цілому.

Слід зазначити, що в рамках предмету правового регулювання одного інфраструктурного закону неможливо врегулювати цифровізацію, цифрову трансформацію одночасно всіх галузей економіки та сфер суспільного життя. Тому, у свою чергу, питання цифровізації окремих галузей економіки, сфер суспільного життя мають стати предметом внесення змін і доповнень до існуючих галузевих нормативно-правових актів або прийняття нових галузевих нормативно-правових актів (в окремих галузях промисловості, сільського господарства, сфери послуг, торгівлі, банківської діяльності, зовнішньоекономічної діяльності, освіти, науки, трансферу технологій, охорони здоров'я, охорони навколишнього середовища, оборони, національної безпеки, кібернетичної безпеки та інших галузях та сферах суспільного життя).

При цьому такий процес прийняття законів та підзаконних нормативно-правових актів не буде разовим, він буде (і повинен бути) постійним, необмежено тривалим у часі, оскільки

постійно змінюються технології у сфері ІКТ, форми і методи реалізації будь-яких процесів життєдіяльності суспільства (у сфері бізнесу, державного управління і регулювання, тощо).

Питання державного управління та регулювання у сфері створення та розвитку цифрової економіки та цифрового суспільства в Україні мають відноситися до компетенції центрального органу виконавчої влади у сфері цифрової трансформації, яким є Міністерство цифрової трансформації України.

Протягом 2017-2020 років відповідними неурядовими організаціями були розроблені та запропоновані для широкого обговорення проекти Закону України «Про цифрову стратегію України» та Закону України «Про цифрову економіку України», які базувалися на законотворчій практиці, що склалася в Україні, щодо прийняття на законодавчому рівні стратегій розвитку окремих галузей (сфер) економіки та територій.

У процесі удосконалення законодавства України важливим є сучасний зарубіжний досвід кодифікації законодавства у сфері створення цифрової економіки та цифрового суспільства.

Так, 04.12.2018 р. Рада ЄС прийняла Європейський Кодекс електронних комунікацій (Директива ЄС 2018/1972 Європейського Парламенту та Ради від 11 грудня 2018 року) [19] та Регламент Органу європейських регуляторів електронних комунікацій (BEREC). 17.12.2018 р. Кодекс та Регламент опубліковані в Офіційному віснику ЄС і набрали чинності через 3 дні після публікації. Країни-члени мають 2 роки для імплементації Кодексу в національне законодавство. Додатково встановлено перехідний період 1 рік, який буде застосований до узгоджених положень про захист прав кінцевих користувачів.

Кодекс електронних комунікацій ЄС був розроблений на основі:

- Директиви 2002/19/ЄС (Директива про доступ);
- Директиви 2002/20/ЄС (Директива про авторизацію);
- Директиви 2002/21/ЄС (Рамкова Директива);
- Директиви 2002/22/ЄС (Директива про універсальну послугу) та інших нормативних актів ЄС.

Основні положення зазначеного Кодексу стосуються:

- регулювання доступу (правила доступу) операторів до мереж;
- управління радіочастотним спектром (розподіл та використання радіочастотного ресурсу);
- нового визначення «послуги електронних комунікацій»;
- посилення захисту прав споживачів;
- управління (посилення незалежності та розширення повноважень регуляторів у сфері електронних комунікацій та інших компетентних органів).

Розробка Кодексу тривала протягом 2017–2018 років в межах реформи сектору телекомунікацій в Європі з метою подальшого розвитку Єдиного Цифрового ринку ЄС.

Ще одним кодифікованим нормативно-правовим актом є Закон Великої Британії про цифрову економіку, прийнятий у 2017 році [20].

Нижче наведена структура цього закону, яка надає можливість ознайомитися із предметом його регулювання:

- Частина 1. Доступ до цифрових послуг.
- Частина 2. Цифрова інфраструктура
 - Кодекс електронних комунікацій
 - Послуги динамічного доступу до спектру
 - Інше регулювання спектру
- Частина 3. Онлайн контент
- Частина 4. Інтелектуальна власність
- Частина 5. Цифрове урядування
 - Глава 1. Надання публічних послуг
 - Глава 2. Цивільна реєстрація
 - Глава 3. Заборгованість перед публічним сектором
 - Глава 4. Шахрайство у сфері публічного сектора
 - Глава 5. Обмін для цілей розслідування
 - Глава 6. Розкриття інформації органами доходів
 - Глава 7. Статистика
- Частина 6. Різне
 - ОFCOM
 - Регулювання і функції BBC
 - Межі платежів для мобільних телефонів
 - Онлайн інтернет-платформи соціальних медіа
 - Інтернет-фільтри
 - Реалізація квитків
 - Пристрої зв'язку, що використовуються для торгівлі наркотиками

Платіжні системи та системи розрахунку цінними паперами.

Кваліфікація в інформаційних технологіях

Зарубіжний досвід кодифікації законодавства у сфері розвитку цифрової економіки та цифрового суспільства дає підстави вести мову про наступний етап розвитку законодавства України у цій сфері, зокрема про його системну кодифікацію (про що в Україні вже неодноразово йшла мова на офіційних нарадах, круглих столах та конференціях різних рівнів).

У процесі розробки Цифрового кодексу України слід здійснити інвентаризацію чинних законів та підзаконних нормативно-правових актів, що в різній мірі стосуються цифровізації, цифрової трансформації економіки та суспільства. Частину положень таких нормативно-правових актів слід консолідувати у змісті кодексу, а частину скасувати.

Така кодифікація буде потребувати спільних зусиль Кабінету Міністрів України, Верховної Ради України та відповідних центральних органів виконавчої влади, неурядових організацій та бізнесу.

Враховуючи європейський досвід, строк розробки та прийняття Цифрового кодексу України може становити 2-3 роки.

Пропонується така орієнтовна структура Цифрового кодексу України з урахуванням особливостей системи національного законодавства у цій сфері:

Розділ 1. Електронні комунікації

Розділ 2. Радіочастотний ресурс

Розділ 3. Інформатизація

Розділ 4. Електронний документообіг

Розділ 5. Електронні довірчі послуги

Розділ 6. Інформаційне суспільство. Доступ до інформації

Розділ 7. Телебачення і радіомовлення

Розділ 8. Електронне урядування

Розділ 9. Цифрова економіка

Розділ 10. Кібербезпека. Захист інформації та персональних даних

Висновки. Дослідження стану та перспектив розвитку законодавства України у сфері цифрової економіки та цифрового суспільства дає можливість зробити висновок про його міжгалузевий, комплексний характер як щодо системи права, так і щодо системи законодавства. Перспективним напрямом розвитку законодавства України у сфері цифрової економіки та цифрового суспільства є його кодифікація.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки : Закон України від 09.01.2007 р. № 537-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/537-16#Text>.
2. Про Національну програму інформатизації : Закон України від 04.02.1998 р. № 74/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/74/98-%D0%B2%D1%80#Text>.
3. Про Концепцію Національної програми інформатизації : Закон України від 04.02.1998 р. № 75/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/75/98-%D0%B2%D1%80#Text>.
4. Про державну підтримку розвитку індустрії програмної продукції : Закон України від 16.10.2012 р. № 5450-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5450-17#Text>.
5. Про радіочастотний ресурс України : Закон України від 01.06.2000 р. № 1770-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1770-14#Text> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1770-14#Text>.
6. Про телекомунікації : Закон України від 18.11.2003 р. № 1280-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1280-15#Text>.
7. Про електронні комунікації : Закон України від 16.12.2020 р. № 1089-IX (набрання чинності відбудеться 01.01.2022 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1089-20#Text>.
8. Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України від 22.05.2003 р. № 851-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15#Text>.
9. Про електронну комерцію : Закон України від 03.09.2015 р. № 675-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/675-19#Text>.
10. Про внесення змін до розділу XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України щодо особливостей оподаткування суб'єктів індустрії програмної продукції : Закон України від 05.07.2012 р. № 5091-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5091-17#Text>.
11. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>.

12. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>.
13. Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах : Закон України від 05.07.1994 р. № 80/94-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80/94-%D0%B2%D1%80#Text>.
14. Про захист персональних даних : Закон України від 01.06.2010 р. № 2297-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text>.
15. Про електронні довірчі послуги : Закон України від 05.10.2017 р. № 2155-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19#Text>.
16. Про основні засади забезпечення кібербезпеки України : Закон України від 05.10.2017 р. № 2163-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2163-19#Text>.
17. Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 р. № 67-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80#Text>.
18. Деякі питання цифрового розвитку : Постанова Кабінету Міністрів України від 30.01.2019 р. № 56. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/56-2019-%D0%BF#Text>.
19. Кодекс електронних комунікацій ЄС. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_013-18#Text.
20. Закон Великої Британії про цифрову економіку. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2017/30/contents/enacted>.