

## **Парламентське дослідження щодо кодифікації первинних актів законодавства у сферах, віднесених до предметів відання Комітету Верховної Ради України з питань цифрової трансформації**

**Вступ.** В останнє десятиліття Верховною Радою України прийнято низку законів, які регулюють правовідносини в інформаційній сфері. Така тенденція правотворчої діяльності є властивою і для практики діяльності Європейського Парламенту, і для органів законодавчої влади більшості держав світу, зокрема держав-членів ЄС. Це пов'язано передусім із виникненням нових категорій правовідносин, об'єктом яких є інформація, інформаційні технології і ресурси, поглибленням процесів цифрової трансформації держави, суспільства, бізнесу, з одночасним зростанням системних кіберзагроз.

Закладаючи правові засади конституційного ладу України, Конституція України у статті 17 визначила забезпечення інформаційної безпеки основною функцією держави і суспільства, справою всього українського народу<sup>1</sup>. При цьому певна група норм Конституції України, передбачених, зокрема, у статтях 31 – 32, 34, 40, 50 та ін., встановлює гарантії реалізації основоположних інформаційних прав, зобов'язання щодо забезпечення яких з боку України встановлені також статтями 8 та 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод<sup>2</sup>.

Законодавче забезпечення інформаційних прав та їх реалізація впливає також із положень статті 92 Конституції України<sup>3</sup>, відповідно до якої визначено коло питань, врегулювання яких допускається виключно шляхом прийняття законів України. Йдеться передусім про засади забезпечення національної, зокрема інформаційної, безпеки, затвердження і виконання Національної програми інформатизації України, функціонування публічних реєстрів, механізм набуття, здійснення та гарантії реалізації прав і свобод людини тощо.

14 грудня 2023 року лідери держав-членів Європейського Союзу ухвалили рішення про початок переговорів з Україною і Молдовою щодо вступу до ЄС. Розділ 10 «Цифровізація і медіа» Звіту оцінки стану імплементації актів права ЄС (ACQUIS ЄС) може стати одним із перших, за яким розпочнеться переговорний процес<sup>4</sup>.

Із метою внутрішньої оцінки стану наближення українського законодавства до законодавства ЄС (селф-скринінг) Україна у 2023 році визначила тематичні напрями імплементації законодавства у сфері цифрової

---

<sup>1</sup> Конституція України від 28.06.1996 року № 254к/96-вр. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/print>

<sup>2</sup> Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004)

<sup>3</sup> Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004)

<sup>4</sup> Капустянська І. Лідери країн ЄС ухвалили рішення про початок переговорів з Україною та Молдовою щодо вступу до Євросоюзу, – Шарль Мішель. URL: [https://lb.ua/world/2023/12/14/589040 lideri\\_krain\\_ies\\_uhvalili\\_rishennya\\_pro.html](https://lb.ua/world/2023/12/14/589040 lideri_krain_ies_uhvalili_rishennya_pro.html)

трансформації, а саме: електронні комунікації, кібербезпека, радіо спектральна політика, е-ідентифікація, аутентифікація і довірчі послуги, е-комерція і цифрові послуги, обіг даних і геопросторові дані тощо<sup>5</sup>.

Разом із тим нині у цій сфері існує кілька інституційних проблем, які потребують комплексного вирішення. Серед них необхідно вказати на окремі категорії суспільних відносин, які не одержали свого законодавчого врегулювання, наявність різних формулювань одних і тих самих понять у різних законах України, застосування неоднакових підходів щодо врегулювання питань встановлення правових режимів окремих видів інформації, використання в різних законодавчих актах однорідних норм для врегулювання видових (галузевих) інформаційних відносин тощо.

В юридичній літературі одним із способів вирішення окреслених та багатьох інших проблем інформаційного законодавства визнається кодифікація правових норм, якими регулюються інформаційні правовідносини<sup>6</sup>. Необхідно підкреслити, що про необхідність розробки такого кодексу йшлося ще в Указі Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 31 жовтня 2001 року «Про заходи щодо вдосконалення державної інформаційної політики та забезпечення інформаційної безпеки»<sup>7</sup>.

Як форма прийняття законів, кодекс є законом, який створений шляхом систематизації норм законодавства, містить загальні засади, на підставі яких комплексно регулює однорідну сферу суспільних відносин, забезпечуючи стабільність правового регулювання<sup>8</sup>.

Комплексний характер інформаційних правовідносин, відповідно до якого до них послідовно можуть застосовуватися як публічно-правові, так і приватноправові засоби правового регулювання<sup>9</sup>, викликав серед суб'єктів права законодавчої ініціативи, представників юридичної науки широку дискусію. Її сутність полягає у виборі оптимального підходу до кодифікації норм інформаційного законодавства з урахуванням сутності інформаційної діяльності, засобів її регулювання, змісту інформаційних прав суб'єктів приватного права та обов'язків суб'єктів владних повноважень в інформаційній сфері.

Предметом цього парламентського дослідження є системний аналіз змісту законів України, які перебувають у сфері відання Комітету Верховної

---

<sup>5</sup> Звіт за результатами проведення первинної оцінки стану імплементації актів права ЄС (ACQUIS ЄС). URL: [https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/55-GOEEL/zvit\\_UA.pdf](https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/55-GOEEL/zvit_UA.pdf)

<sup>6</sup> Енциклопедія соціогуманітарної інформології / коорд. проекту та заг. ред. проф. К. І. Беляков. Київ : Вид. дім «Гельветика», 2020. Т. 1. 472 с. URL: <http://ippi.org.ua/entsiklopediya-sotsiogumanitarnoi-informologii>

<sup>7</sup> Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 31 жовтня 2001 року «Про заходи щодо вдосконалення державної інформаційної політики та забезпечення інформаційної безпеки України»: Указ Президента України від 6 грудня 2001 року № 1193/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1193/2001/print>

<sup>8</sup> Про правотворчу діяльність: Закон України від 24.08.2023 року № 1354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20/print>

<sup>9</sup> Зярянний О. А. Оновлення предмета галузі інформаційного права України в рішеннях Верховного Суду: окремі методологічні і прикладні аспекти. *Modern achievements of EU countries and Ukraine in the area of law : collective monograph*. Riga : Izdevniecība «Baltija Publishing», 2020. URL: <http://baltijapublishing.lv/omp/index.php/bp/catalog/download/58/1047/2306-1>

Ради України з питань цифрової трансформації (далі – Комітет з питань цифрової трансформації), щодо можливості кодифікації їх норм, обґрунтування оптимальної моделі кодифікації з урахуванням завдань і сфери регулювання вже чинних кодексів.

Відповідно до Постанови Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання»<sup>10</sup> утворено парламентські комітети дев'ятого скликання і визначено їх предметні сфери. Згідно з додатком до згаданої Постанови предметна сфера відання Комітету з питань цифрової трансформації охоплює передусім законодавство про цифрову трансформацію держави і суспільства, особливості здійснення окремих видів інформаційної діяльності: електронної комерції, надання електронних довірчих послуг, розробки інформаційних технологій, функціонування публічних реєстрів, розвитку електронного урядування<sup>11</sup>.

З урахуванням визначеної сфери діяльності Комітету з питань цифрової трансформації, основний фокус парламентського дослідження зосереджений на проблематиці кодифікації законодавства України, нормами якого визначаються особливості здійснення окремих видів інформаційної діяльності, правові засади цифрової трансформації, розвиток електронного урядування та надання електронних довірчих послуг.

Дослідження присвячене аналізу передумов кодифікації законодавства, завданням кодифікації, пошуку спільних і відмінних рис у понятійно-категоріальному апараті та предметі регулювання відповідних законів, обґрунтуванню оптимальних підходів до кодифікації законодавства в інформаційній сфері відповідно до сформованої в Україні системи права, сучасних правил і норм законодавчої техніки.

### **Виклад основного матеріалу.**

#### ***1. Загальний аналіз законодавства України, яке перебуває в межах предмета відання Комітету з питань цифрової трансформації, щодо можливості кодифікації його норм.***

На сучасному етапі переходу світового співтовариства до інформаційного суспільства ступінь розвитку інформаційного простору та інформаційних технологій стає безпосереднім чинником становлення активного та свідомого громадянина, національної конкурентоспроможності.

Інформаційно-комунікаційні технології (далі – ІКТ) є одним із найважливіших чинників стимулювання економічного зростання та розвитку громадянського суспільства, зайнятості населення, розширення конкуренції і, як наслідок, сприяння подоланню «цифрового розриву». Можна констатувати, що саме рівень технологічного розвитку визначає не лише економічний потенціал держави і якість життя її громадян, а також роль і місце держави в

---

<sup>10</sup> Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України 9-скликання : Постанова Верховної Ради України від 29.08.2019 року № 19-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/19-IX#Text>

<sup>11</sup> Предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання : Додаток до Постанови Верховної Ради України від 29.08.2019 року № 19-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/19-20/print>

глобальному суспільстві, масштаби та перспективи її економічної й політичної інтеграції зі світом.

Галузь ІКТ займає вагоме місце в економіці України. Її складовою є сектор інформаційних технологій і телекомунікацій. Аналіз законодавства у цій сфері правового регулювання свідчить про формування правотворчої практики, відповідно до якої основні види інформаційної діяльності врегульовані окремими законами. Такий підхід кореспондується з практикою діяльності Європейського Парламенту, яким в останнє десятиліття прийнято значну кількість регламентів і директив з питань організації і здійснення конкретних видів інформаційної діяльності, обігу окремих видів інформації, особливостей надання деяких видів електронних послуг тощо.

Застосування моделі спеціального правового регулювання окремих видів інформаційної діяльності впливає із системного аналізу більшості законів України, які врегульовують питання, що є предметом відання Комітету з питань цифрової трансформації. Так, наприклад Закон України «Про електронну комерцію» регулює правові відносини у сфері електронної комерції під час вчинення електронних правочинів (стаття 1). Дія цього Закону не поширюється на правочини, якщо: законом встановлено спеціальний порядок переходу права власності або предметом правочину є об'єкти, вилучені з цивільного обороту або обмежені в цивільному обороті відповідно до законодавства; однією із сторін є фізична особа, яка не зареєстрована як фізична особа-підприємець та реалізує або пропонує до реалізації товари, виконує роботи, надає послуги з використанням інформаційно-комунікаційних систем, крім випадків, коли сторони прямо домовилися про застосування положень цього Закону до правочину; стороною правочину є орган державної влади або орган місцевого самоврядування в частині виконання ним функцій держави або місцевого самоврядування чи правочин вчиняється відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі»; правочин підлягає нотаріальному посвідченню або державній реєстрації відповідно до законодавства; вчинення правочину регулює сімейні правовідносини; правочин стосується грального бізнесу, у тому числі парі, тоталізаторів та інших азартних ігор, або проведення лотерей, крім не грошових лотерей відповідно до Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» та лотерей, визначених Законом України «Про рекламу»; виконання зобов'язання забезпечується особою, яка уклала договір поруки або іншої форми майнового забезпечення, за умови, що така особа діє в цілях, що виходять за межі її господарської діяльності чи незалежної професійної діяльності<sup>12</sup>.

Сфера дії Закону України «Про державну підтримку розвитку індустрії програмної продукції» поширюється на суб'єктів господарювання індустрії програмної продукції, визначених згідно з Податковим кодексом України, та суспільні відносини, пов'язані з їх діяльністю<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Про електронну комерцію : Закон України від 03.09.2015 року № 675-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/675-19/print>

<sup>13</sup> Про державну підтримку розвитку індустрії програмної продукції : Закон України від 16.10.2012 року № 5450-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5450-17/print>

Закон України «Про хмарні послуги» визначає правові відносини, що виникають при наданні хмарних послуг, та встановлює особливості використання хмарних послуг органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, військовими формуваннями, утвореними відповідно до законів України, державними підприємствами, установами та організаціями, суб'єктами владних повноважень та іншими суб'єктами, яким делеговані такі повноваження<sup>14</sup>.

Із метою посилення спеціалізації правового регулювання окремих видів інформаційних відносин, подолання нормативних колізій, які виникають при юридичному упорядкуванні інформаційної діяльності, у більшості законів, які перебувають у предметній сфері відання Комітету з питань цифрової трансформації, Верховна Рада України визначає спеціальний категоріально-понятійний апарат, зумовлений особливостями конкретних інформаційних відносин. При цьому, як свідчить системний аналіз норм законодавства про окремі види інформаційної діяльності, для забезпечення універсального підходу до формування категоріально-понятійного апарату, законодавець часто використовує відсилочні норми в цілях недопущення дублювання одних і тих самих понять. У такий спосіб забезпечується не лише єдність категоріально-понятійного апарату законодавства про інформаційну діяльність, а й глибокий функціональний зв'язок із нормами однієї галузі законодавства, знижується ступінь перевантаження окремих законів загальними правовими категоріями.

Зазначений прийом законодавчої техніки застосований серед іншого у законах: «Про електронні документи та електронний документообіг» (стаття 1)<sup>15</sup>, «Про електронну ідентифікацію та електронні довірчі послуги» (стаття 1)<sup>16</sup>, «Про електронну комерцію» (стаття 1)<sup>17</sup>, «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» (стаття 1)<sup>18</sup>, «Про захист персональних даних» (стаття 2)<sup>19</sup>, «Про Національну програму інформатизації» (стаття 1)<sup>20</sup>, «Про хмарні послуги» (стаття 2)<sup>21</sup> тощо.

Посилання на окремі законодавчі акти також застосовується при формуванні законодавчої основи регулювання окремих видів інформаційної

---

<sup>14</sup> Про хмарні послуги: Закон України від 17.02.2022 року № 2075-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2075-20/print>

<sup>15</sup> Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України від 22.05.2003 року № 851-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15#Text>

<sup>16</sup> Про електронну ідентифікацію та електронні довірчі послуги: Закон України від 05.10.2017 року № 2155-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19/print>

<sup>17</sup> Про електронну комерцію: Закон України від 03.09.2015 року № 675-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/675-19/print>

<sup>18</sup> Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах: Закон України від 05.07.1994 року № 80\94-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80/94-вр/print>

<sup>19</sup> Про захист персональних даних: Закон України від 01.06.2010 року № 2297-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17/print>

<sup>20</sup> Про Національну програму інформатизації: Закон України від 01.12.2022 року № 2807-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-20#n191>

<sup>21</sup> Про хмарні послуги: Закон України від 17.02.2022 року № 2075-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2075-20/print>

діяльності, надання електронних публічних послуг, розвитку механізму електронного урядування. Передусім посилення здійснюється на положення Конституції України, Господарського та Цивільного кодексів України, законів: «Про електронні комунікації», «Про електронну ідентифікацію та електронні довірчі послуги», «Про електронні документи та електронний документообіг», «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах», «Про захист персональних даних». Завдяки використанню такого підходу до формування змісту актів інформаційного законодавства у практиці правотворчої діяльності забезпечується зв'язок загальних положень законодавства про правовий статус суб'єктів приватного права, права власності; про правочини і зобов'язання; про захист персональних даних; щодо загальних засад створення і функціонування інформаційно-телекомунікаційних систем, електронного документообігу із спеціальними нормами, якими визначаються особливості здійснення окремих видів інформаційної діяльності.

Водночас дослідження змісту законів дозволяє констатувати їх значну структурну близькість за назвами глав, розділів, статей з урахуванням сутності кожного із видів відповідної діяльності. Так, зокрема, у законах: «Про електронну комерцію», «Про електронну ідентифікацію та електронні довірчі послуги», «Про хмарні послуги», «Про електронні комунікації» основний акцент зроблено на: законодавчі засади регулювання відповідних видів суспільної діяльності; вимоги, які встановлюються до такої діяльності; правовий статус учасників суспільних відносин; засоби державного регулювання; спеціальні вимоги до договорів електронної комерції, про надання хмарних послуг, електронних комунікаційних послуг, електронної ідентифікації; заходи примусу, які можуть застосовуватися за порушення законодавства у цій сфері. При цьому окремі закони, якими визначається правовий режим обробки персональних даних, механізм захисту інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах, засади формування і виконання Національної програми інформатизації України, а також правовий статус національних регуляторів в інформаційній сфері мають дещо відмінну структуру, порівняно із тими, відповідно до яких регулюються окремі види інформаційної діяльності. Зокрема, це закони: «Про захист персональних даних», «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах», «Про Національну програму інформатизації», «Про Національну комісію, яка здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектру України та надання послуг поштового зв'язку».

Структурні особливості цих законів зумовлені специфікою їх предмета регулювання, метою, а також системним взаємозв'язком їх норм одночасно з кількома видами інформаційної діяльності. Разом із тим глибока інтеграція положень цих законів може означати відсутність системних термінологічних розбіжностей та їх послідовний функціональний й інституційний зв'язок. Це свідчить про інституційну сформованість інформаційного законодавства, нормами якого врегульовані особливості здійснення окремих видів

інформаційної діяльності, питання розвитку електронного урядування, функціонування публічних реєстрів, надання електронних публічних послуг.

## **2. Проблеми, що потребують вирішення при кодифікації законодавства України, яке перебуває в межах предмета відання Комітету з питань цифрової трансформації.**

Незважаючи на позитивну оцінку від Європейської Комісії законодавства, яке перебуває у сфері відання Комітету з питань цифрової трансформації, у сучасних умовах у правовому регулюванні інформаційних відносин в Україні існує низка організаційних, нормативних, процесуальних та інших питань, які потребують комплексного опрацювання й актуалізують проблему кодифікації та подальшого розвитку нормативно-правової бази в інформаційній сфері, зокрема:

– нормотворча діяльність в інформаційній сфері нерідко здійснюється за відсутності загальнодержавної системності, шляхом фрагментарного врегулювання наявних проблем відповідно до окремих законів та інших правових актів. Значний масив норм, що регулюють інформаційні відносини, розміщено у різних галузях законодавства, у тому числі у цивільному, адміністративному, трудовому, кримінальному тощо. Існують суттєві розбіжності в розумінні системи інформаційного законодавства та підходів до її формування;

– різні закони та підзаконні акти, що регулюють інформаційні відносини, приймалися впродовж багатьох років без достатньої узгодженості понятійно-категоріального апарату й застосовують низку термінів, які є недостатньо коректними та неоднозначно сприймаються учасниками інформаційної діяльності. Види інформаційної діяльності знаходяться в жорстких рамках, визначених законами, принаймні використання сучасних інформаційних технологій призводить до їх конвергенції;

– значна кількість норм, що регулює інформаційні відносини, «розпорошена» в різних законах та інших нормативно-правових актах, що ускладнює їх практичне застосування. Нові норми у сфері інформаційних відносин часто не узгоджені з раніше прийнятими, що призводить до правових колізій та нігілістичного ставлення суб'єктів інформаційних відносин до законодавства;

– норми законодавства щодо захисту персональних даних потребують подальшої гармонізації з положеннями відповідних стандартів держав-членів Європейського Союзу, розробки і введення правових механізмів реалізації людиною прав щодо розпорядження своїми персональними даними;

– в умовах інформаційної глобалізації зростають виклики і загрози інформаційній безпеці людини, суспільства і держави та усієї міжнародної спільноти, зокрема поширюються інформаційно-психологічне насилля, інформаційний тероризм і злочинність із використанням сучасних інформаційних технологій<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Проект Концепції кодифікації інформаційного законодавства України. URL: <https://ippi.org.ua/vid-redaktsiinoi-kolegii-rozrobka-proektu-kontseptsii-kodifikatsii-informatsiinogo-zakonodavstva-ukr>

Про необхідність удосконалення норм законодавства про інформаційну діяльність для недопущення перехресного субсидування однієї галузі відповідної діяльності за рахунок іншої зазначено у Рекомендаціях парламентських слухань на тему: «Реформи галузі інформаційно-комунікаційних технологій та розвиток інформаційного простору України» від 31 березня 2016 року<sup>23</sup>.

Значною мірою кодифікація норм інформаційного законодавства зумовлена потребою врегулювання окремих категорій суспільних відносин, об'єктом яких виступають сучасні інформаційні технології: штучний інтелект, Інтернет речей тощо. Також про необхідність законодавчого врегулювання вказаних категорій суспільних відносин зазначається, зокрема, у: Концепції розвитку штучного інтелекту в Україні, затвердженій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 2 грудня 2020 року<sup>24</sup>; Рекомендаціях слухань у Комітеті Верховної Ради України з питань цифрової трансформації на тему: «Як стимулювати розвиток розумних міст та громад в Україні: законодавчі аспекти»<sup>25</sup>.

Певною мірою проблематика розвитку національного законодавства, яким врегульовані окремі види інформаційної діяльності, зумовлена безпосередньою необхідністю його адаптації до права ЄС.

Варто зазначити, що національне законодавство достатньо детально регулює відносини у сфері поширення та використання / обігу даних у цифровому форматі, незважаючи на те, що підходи не завжди повністю збігаються із системою та логікою регуляції в ЄС. Повністю імплементовано Директиву (ЄС) 2019/1024 Європейського Парламенту та Ради від 20 червня 2019 року про відкриті дані та повторне використання інформації державного сектору. Водночас висновки за результатами аналізу Регламенту (ЄС) 2018/1807 Європейського Парламенту та Ради від 14 листопада 2018 року про рамки вільного потоку неперсональних даних у Європейському Союзі і Регламенту (ЄС) 2022/868 Європейського Парламенту та Ради від 30 травня 2022 року про європейське управління даними та внесення змін до Регламенту (ЄС) 2018/1724 демонструють необхідність «ревізії» й узгодження в окремих законах визначення даних (зокрема щодо їх поділу на персональні та неперсональні), а також опрацювання (обробки) даних. Таке узгодження сприятиме розвитку уніфікованої судової практики, запобігатиме виникненню колізій у застосуванні положень законодавства і, як результат, слугуватиме передбачуваності відносин у сфері управління даних і стабільності економічного розвитку<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> Рекомендації парламентських слухань на тему: «Реформи галузі інформаційно-комунікаційних технологій та розвиток інформаційного простору України»: Схвалено Постановою Верховної Ради України від 31.03.2016 року № 1073-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1073-19#n13>

<sup>24</sup> Концепція розвитку штучного інтелекту в Україні: Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 02.12.2020 р. № 1556-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-2020-p/print>

<sup>25</sup> Як стимулювати розвиток розумних міст та громад в Україні: законодавчі аспекти: Рекомендації слухань у Комітеті Верховної Ради України з питань цифрової трансформації від 26.10.2021 року. URL: <https://komit.rada.gov.ua/uploads/documents/30901.pdf>

<sup>26</sup> Звіт за результатами проведення первинної оцінки стану імплементации актів права ЄС (ACQUIS ЄС). URL: [https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/55-GOEEI/zvit\\_UA.pdf](https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/55-GOEEI/zvit_UA.pdf)



Окреслені та багато інших проблем у сфері законодавчого забезпечення інформаційної діяльності зумовлюють мету та завдання кодифікації у відповідній сфері.

У вітчизняній юридичній літературі метою кодифікації інформаційного законодавства України визнається реалізація державою гарантій, спрямованих на створення упорядкованої структури правового регулювання, охорони та захисту інформаційних відносин, забезпечення співвідношення потреб та інтересів людини, суспільства і держави в інформаційній сфері України та її представництва у глобальному інформаційному просторі.

Мета кодифікації норм інформаційного законодавства зумовлює необхідність вирішення основних завдань у цій сфері правового регулювання. Представники науки інформаційного права серед цих завдань вказують на такі:

- досягнення консенсусу в інформаційних відносинах на засадах розробки узгодженої системи юридичних норм;
- визначення гарантій прав і свобод людини і громадянина, завдань і функцій суспільства та держави в інформаційній сфері;
- забезпечення захисту персональних даних, інформації з обмеженим доступом, технічного захисту інформації та інших аспектів інформаційної безпеки;
- запобігання правопорушенням і забезпечення правомірної поведінки учасників інформаційної діяльності<sup>27</sup>.

Таким чином, сформувалося декілька груп проблем, які потребують свого вирішення шляхом кодифікації норм законодавства про інформаційну діяльність.

### ***3. Обґрунтування оптимальної моделі кодифікації законодавства про інформаційну діяльність, яке перебуває у предметній сфері відання Комітету з питань цифрової трансформації, пропозиції щодо структури майбутнього кодексу.***

Проблемні питання щодо інформаційного законодавства, його комплексної природи, багатоманітності об'єктів правового регулювання, потреби виключення зі змісту законодавчих норм суто технічних аспектів регулювання викликали в доктрині інформаційного права дискусію щодо пошуку оптимальної моделі кодифікації у цій сфері правового регулювання.

В юридичній літературі і правотворчій діяльності прослідковуються кілька основних підходів (моделей) щодо кодифікації норм інформаційного законодавства.

Перший підхід був запропонований і розроблявся Державним комітетом телебачення і радіомовлення України й засновувався на тому, що в основу Інформаційного кодексу мали бути покладені «Концепція національної інформаційної політики», а також змінений відповідно до сучасних вимог суспільного розвитку Закон України «Про інформацію». Оскільки впродовж

---

<sup>27</sup> Проект Концепції кодифікації інформаційного законодавства України. URL: <https://ippi.org.ua/vid-redaktsiinoi-kolegii-rozrobka-proektu-kontseptsii-kodifikatsii-informatsiinogo-zakonodavstva-ukr>

останніх 10 років всі спроби прийняти «Концепцію державної інформаційної політики» були невдалими, такий підхід вбачається недоцільним.

Другий підхід було розроблено групою фахівців Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. На їхню думку, Інформаційний кодекс має складатися із чотирьох частин: 1) перша – базова (загальна), яка містила б системоутворюючі норми, що регулюють базові відносини у сфері інформації та інформатизації; 2) друга – галузева, яка має регулювати інформаційні відносини в окремих сферах життя особи, держави, суспільства; 3) третя – має містити видові норми і регулювати інформаційні відносини суб'єктів у сфері створення, пошуку, одержання, використання, зберігання та поширення окремих видів (категорій) інформаційної продукції або в окремих складових інформаційного процесу; 4) четверта – має містити спеціальні норми, що регулюють відносини стосовно створення і використання інформаційних технологій та телекомунікаційних систем.

Третій підхід було запропоновано Урядовою комісією з питань інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів виконавчої влади у проекті Концепції реформування законодавства України у сфері суспільних інформаційних відносин. Зазначений підхід передбачав здійснювати систематизацію інформаційного законодавства в три етапи: 1) інкорпорація законодавства – визначення ієрархічної системи та структури інформаційного законодавства на рівні правової доктрини; 2) виокремлення в системі законодавства галузі та її закріплення у Зводі законів України як розділу «Інформаційне законодавство»; 3) кодифікація – розробка і прийняття Верховною Радою України Кодексу України про інформацію.

При цьому систематизація інформаційного законодавства, на думку розробників, мала проводитися методом агрегації – удосконалення окремих правових норм чи створення нових міжгалузевих правових інститутів не повинно було порушувати цілісність та призначення інформаційного законодавства, а покращувати його дієвість у цілому<sup>28</sup>.

Згідно з доктринальною позицією розробників проекту Концепції кодифікації інформаційного законодавства України кодифікація повинна проводитися за двома основними напрямками:

– розробка кодифікованого акта (Інформаційний кодекс України) як основного закону в інформаційній сфері;

– систематизація, удосконалення й подальший розвиток законодавства за окремими функціональними сегментами інформаційної сфери.

За такого підходу кодифіковане інформаційне законодавство України може включати:

– Інформаційний кодекс України, структурними складовими якого є: загальна частина, особлива частина та перехідні положення;

---

<sup>28</sup> Проблеми інформаційного законодавства України в сфері створення, поширення та використання інформації та шляхи їх вирішення. Аналітична записка / Національний інститут стратегічних досліджень. 07.06.2013 року. URL: <http://niss.gov.ua/doslidzhennya/informaciyni-strategii/problemi-informaciyogo-zakonodavstva-ukraini-v-sferi>

– спеціальні закони за функціональними напрямками інформаційної діяльності;

– інші нормативно-правові акти, прийняті у контексті реалізації відповідних положень Інформаційного кодексу та законів України в інформаційній сфері.

На думку авторів, у загальній частині кодифікованого акта насамперед мають висвітлюватися:

– предмет правового регулювання та основи інформаційного права;  
– гарантії прав і свобод людини і громадянина в інформаційній сфері;  
– понятійно-категоріальний апарат, принципи, об'єкти та суб'єкти інформаційних відносин;

– види та джерела інформації, функціональні напрями інформаційної діяльності;

– основи державної інформаційної політики, функції держави та її органів в інформаційній сфері;

– засади юридичної відповідальності за правопорушення в інформаційній сфері;

– організаційно-правові засади міжнародного співробітництва в інформаційній сфері.

Особлива частина кодифікованого акта, зокрема, має визначати:

– особливості інформаційних та інформаційно-інфраструктурних відносин, у т. ч. питання обігу й правового режиму інформації; засад правового регулювання створення та діяльності суб'єктів інформаційної інфраструктури; надання інформаційних послуг і проведення робіт; виробництва та використання інформаційних послуг і ресурсів;

– основні засади суспільних відносин за такими функціональними напрямками інформаційної діяльності, як: електронне урядування та доступ до публічної інформації; інформатизація, зв'язок і телекомунікації; засоби масової інформації, Інтернет, реклама; видавнича, бібліотечна, архівна і музейна справа; інформаційна діяльність у галузях культури і мистецтв; освіта, дистанційне навчання; наукова і науково-технічна діяльність; електронні послуги, електронна торгівля (комерція), електронний банкінг; електронний документообіг та електронний підпис; державна статистика;

– правові основи захисту персональних даних, інформації обмеженого доступу, технічного захисту інформації та інших питань забезпечення інформаційної безпеки України<sup>29</sup>.

Системний аналіз вироблених правовою доктриною і правотворчою діяльністю підходів до кодифікації норм інформаційного законодавства вказує на їх важливе значення для удосконалення законодавства у цій сфері, відповідність тим потребам державної інформаційної політики, які існували на конкретному етапі сучасного розвитку України.

---

<sup>29</sup> Проект Концепції кодифікації інформаційного законодавства України. URL: <https://ippi.org.ua/vid-redaktsiinoi-kolegii-rozrobka-proektu-kontseptsii-kodifikatsii-informatsiinogo-zakonodavstva-ukr>

Водночас із позицій завдань, сфери регулювання та структури актів первинного законодавства, які перебувають у сфері відання Комітету з питань цифрової трансформації, найбільш обґрунтованим підходом до кодифікації вбачається саме підхід, викладений у проекті Концепції кодифікації інформаційного законодавства України.

Проте комплексна природа інформаційного законодавства породжує три правотворчі проблеми, які значною мірою відбиваються на виборі оптимальної моделі кодифікації законодавства у відповідній сфері правового регулювання. Йдеться, зокрема, про визначення способів кодифікації загальних норм публічного і приватного права, дія яких поширюється на інформаційні відносини, проведення розмежування правових норм суто галузевої інформаційно-правової сутності та інших галузевих норм, а також розробку структури майбутнього кодексу відповідно до завдань законодавства про інформаційну діяльність.

Необхідно підкреслити, що в актах первинного законодавства ЄС, як правило, відсутні прямі вказівки на спосіб кодифікації правових норм тієї або іншої галузевої належності. Це свідчить про прерогативу внутрішніх правотворчих підходів держав-членів ЄС у вирішенні питання щодо вибору способів систематизації актів галузевого законодавства.

Винятком є лише Директива Європейського Парламенту та Ради ЄС 2018/1972 від 11 грудня 2018 року про затвердження Європейського кодексу електронних комунікацій<sup>30</sup>. Однак, як показало дослідження практики імплементації вказаної Директиви ЄС, лише дві держави імплементували її положення в норми національного законодавства: Італія – шляхом прийняття окремого кодексу; Естонія – шляхом внесення змін до вже чинних кодексів.

Таким чином, у контексті виконання Україною євроінтеграційних зобов'язань, вибір способу кодифікації норм актів первинного законодавства, які перебувають у сфері відання Комітету з питань цифрової трансформації, не має імперативного значення.

Важливий крок у систематизації норм інформаційного законодавства, якими врегульовані приватноправові інформаційні відносини, зробили автори Концепції оновлення Цивільного кодексу України<sup>31</sup>.

У цій Концепції запропоновано оновити сферу дії норм Цивільного кодексу України, систему об'єктів цивільно-правового регулювання, способи захисту прав суб'єктів окремих категорій приватноправових відносин, закріпити приватноправову природу окремих видів інформаційних технологій, зокрема штучного інтелекту, хмарних обчислень, конкретизувати правові режими окремих видів інформації, персональних даних, комерційної таємниці, великих даних тощо. Окреслені новації в структурі концепції майбутнього Цивільного кодексу України головним чином сконцентровані довкола

---

<sup>30</sup> Directive (EU) 2018/1972 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 establishing the European Electronic Communications Code. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02018L1972-20181217>

<sup>31</sup> Концепція оновлення Цивільного кодексу України. Київ : Видавничий дім «АртЕк». 2020. 128 с. URL: <https://pravo.ua/wp-content/uploads/2021/01/Proekt-Koncepcii-onovlennja-Civilnogo-kodeksu-Ukraini.pdf>

інформаційних відносин, відносин, пов'язаних із цифровою трансформацією окремих сфер приватноправового регулювання. Застосовуючи такий методологічний підхід до кодифікації окремих норм законодавства в інформаційній сфері, автори Концепції оновлення Цивільного кодексу України заклали важливе підґрунтя для вирішення ключового правотворчого завдання. Йдеться про розмежування загальних і спеціальних норм інформаційного законодавства, дія яких поширюється на приватноправові інформаційні відносини. Це дозволяє у разі подальшої розробки проекту Інформаційного кодексу України уникнути випадків включення до його змісту тих правових норм, дія яких поширюється на всю категорію приватноправових відносин в інформаційній сфері. З іншого боку, такий функціональний зв'язок між нормами Цивільного кодексу України і кодифікованим актом у сфері цифрової трансформації може сприяти спеціалізації правового регулювання інформаційних відносин, дозволить уникнути дублювання широкої групи норм, передусім у сферах права власності, зобов'язального права, права інтелектуальної власності, правового статусу суб'єктів приватного права.

Необхідно наголосити на тому, що в сучасній правовій доктрині відсутній аналогічний підхід до систематизації загальних норм публічного інформаційного законодавства. У зв'язку з цим доцільно включити акти первинного законодавства, які перебувають у сфері відання Комітету з питань цифрової трансформації, до загальної частини майбутнього кодифікованого акта.

Таким чином, в Україні поступово формується сучасна модель майбутньої кодифікації інформаційного законодавства, яка відповідає євроінтеграційному курсу і враховує здобутки правотворчої діяльності.

Дослідження основних законодавчих актів, які охоплюються предметом відання Комітету з питань цифрової трансформації, дозволяє констатувати, що існують необхідні передумови для проведення кодифікації правових норм, якими визначаються особливості здійснення окремих видів інформаційної діяльності, подальшої адаптації до актів інформаційного законодавства ЄС.

### **Висновки.**

За результатами проведеного дослідження можна сформулювати основні висновки та розкрити ключові фактори, від яких залежить обґрунтованість й ефективність кодифікації норм інформаційного законодавства.

1. Національне законодавство щодо особливості здійснення окремих видів інформаційної діяльності має розгалужений спеціальний категоріально-понятійний апарат, схожу внутрішню структуру і часто використовує відсилочні норми для формування законодавчих засад окремих видів діяльності. Ступінь адаптації законодавства з питань цифрової трансформації держави і суспільства, електронних комунікацій, медіа до законодавства ЄС визначається як середній. Існують окремі напрями: використання технологій штучного інтелекту, розподілених реєстрів, управління великими даними, – щодо яких правові засади регулювання суспільних відносин або відсутні, або забезпечені недостатньо.

2. Акти первинного права ЄС, як правило, не передбачають зобов'язань для держав-членів ЄС щодо необхідності імплементації регламентів та директив Європейського Парламенту і Ради ЄС шляхом прийняття на національному рівні тих або інших кодифікованих актів або внесення змін до чинних кодексів. В інформаційній сфері уніфікація правових норм відбувається через ухвалення відповідних регламентів або директив, нормами яких визначаються особливості здійснення окремих видів інформаційної діяльності, обігу конкретних видів інформації. Винятком є Європейський кодекс електронних комунікацій. Водночас серед держав-членів ЄС лише дві держави – Естонія та Італія – імплементували положення цього Кодексу до національних кодифікованих актів. Решта держав обмежилася прийняттям національних галузевих законів у сфері електронних комунікацій.

3. За своєю структурою, категоріально-понятійним апаратом, предметом регулювання акти законодавства України, які перебувають у сфері відання Комітету з питань цифрової трансформації, з позицій законодавчої техніки можуть бути кодифіковані без втрати сутності правового регулювання або порушення євроінтеграційних зобов'язань.

4. З урахуванням сформованої системи національного законодавства найбільш обґрунтованою вбачається модель кодифікації, відповідно до якої загальні засади правового режиму інформаційних об'єктів: інформації, інформаційних технологій, інформаційних ресурсів, правового статусу учасників інформаційних відносин будуть визначатися у кодифікованих законодавчих актах, що складають основу публічного або приватного права, зокрема в межах Цивільного кодексу України. Натомість особливості правового статусу окремих категорій суб'єктів інформаційної діяльності, національних регуляторів в інформаційній сфері, специфіка здійснення окремих видів інформаційної діяльності, правові засади електронного урядування, забезпечення інформаційної безпеки будуть визначатися окремим, галузевим кодифікованим актом, наприклад Інформаційним кодексом України, Кодексом законів України про цифрову трансформацію тощо. За такого підходу обґрунтованим є проведення подальшої рекодифікації цивільного законодавства на основі розробленого проекту відповідної Концепції. У цьому контексті Цивільний кодекс України міг би об'єднати загальні положення про правовий статус учасників інформаційних відносин, правовий режим інформації, зокрема персональних даних, комерційної таємниці, інших видів непублічної інформації, інформаційних технологій, зокрема штучного інтелекту, розподілених реєстрів у значенні об'єктів приватноправових відносин, загальні положення про правочини, зобов'язання, механізм приватноправового захисту прав учасників інформаційних відносин. Зважаючи на відсутність в Україні універсального кодифікованого законодавчого акта у сфері публічно-правового регулювання суспільних відносин, доцільним є об'єднання відповідної категорії правових норм, пов'язаних з інформаційною діяльністю в межах проекту Інформаційного кодексу України.

5. У випадку паралельного здійснення заходів щодо рекодифікації цивільного законодавства і розробки проекту Інформаційного кодексу України (Кодексу законів України про цифрову трансформацію) структура Кодексу може бути сформована таким чином:

Загальна частина:

– Розділ 1. «Загальні засади регулювання інформаційних відносин». Цей Розділ може охоплювати такі основні глави: «Глава 1. Законодавство про інформацію та інформаційну діяльність»; Глава 2. «Державна політика у сфері обігу інформації та цифрової трансформації»; Глава 3. «Особливості правового статусу учасників інформаційних відносин»;

– Розділ 2. «Загальні засади обігу інформації в Україні» може включати Главу 4. «Правові режими обігу інформації» і Главу 5 «Право на інформацію та гарантії його реалізації»;

– Розділ 3. «Правове забезпечення інформаційної безпеки» повинен охоплювати своїм змістом: Главу 6. «Державна політика забезпечення інформаційної безпеки України»; Главу 7. «Забезпечення кібербезпеки»; Главу 8. «Правове забезпечення технічного захисту інформації та стандартизація в інформаційній сфері»;

– Розділ 4. «Запобігання вчиненню правопорушень в інформаційній сфері та захист прав учасників інформаційних відносин» за своїм змістом може включати: Главу 9 «Загальні засади відповідальності за інформаційні правопорушення»; Главу 10. «Захист прав учасників інформаційних відносин».

Відповідно до запропонованої структури Загальної частини Особлива частина проекту Інформаційного кодексу України, на нашу думку, повинна включати розділи та глави, якими будуть визначатися особливості здійснення окремих видів інформаційної діяльності, правові режими обігу конкретних видів інформації, а також механізм транскордонного співробітництва, прикінцеві та перехідні положення кодексу. За такого підходу Особлива частина може бути структурована у такий спосіб:

– Розділ 5. «Правові засади електронного урядування», який може включати глави: Глава 11. «Загальні засади здійснення електронного урядування в Україні»; Глава 12. «Правовий статус суб'єктів електронного урядування»; Глава 13. «Національна програма інформатизації та державна політика у сфері електронного урядування»; Глава 14. «Національна інформаційна інфраструктура електронного урядування»; Глава 15. «Електронні публічні послуги та електронні звернення»; Глава 16. «Особливості здійснення електронного урядування в окремих сферах діяльності держави і суспільства»;

– Розділ 6. «Електронна ідентифікація та електронні довірчі послуги» включає глави 17 і 18, присвячені відповідно питанням електронної ідентифікації та механізму надання електронних довірчих послуг;

– Розділ 7. «Правове регулювання у сфері електронних комунікацій, радіочастотного спектру України» може об'єднати глави 19 – 22, присвячені особливостям правового статусу суб'єктів ринку електронних комунікацій,

статусу Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектру та надання послуг поштового зв'язку, правовому режиму об'єктів екосистеми електронних комунікацій, особливостям надання окремих видів електронних комунікаційних послуг та використанню радіочастотного спектру;

– Розділ 8. «Правове регулювання у галузі індустрії програмної продукції та обігу цифрового контенту» повинен об'єднати Главу 23. «Правове регулювання у галузі індустрії програмної продукції»; Главу 24. «Правове регулювання обігу цифрового контенту та віртуальних активів» і Главу 25. «Правове регулювання надання хмарних послуг»;

– Розділ 9. «Правове регулювання у медіа сфері» може включати глави 26 – 29, присвячені загальним засадам створення й діяльності медіа, правовому статусу журналістів, особливостям державної політики у медіа сфері, механізму здійснення рекламної діяльності тощо;

– Розділ 10. «Правові засади розвитку цифрової економіки» за своїм призначенням може поєднати в собі глави 30 – 32, присвячені загальним засадам формування екосистеми цифрової економіки, особливостям здійснення електронної комерції та обігу віртуальних активів;

– Розділ 11. «Особливості обігу окремих видів інформації» покликаний врегулювати особливості збирання, зберігання, накопичення, передачі, знищення окремих видів інформації. У цьому контексті вказаний розділ може включати глави 33 – 36, присвячені обігу публічної інформації, персональних даних, окремим видам таємної інформації, а також особливостям транскордонної обробки окремих видів інформації;

– Розділ 12. «Міжнародне співробітництво в інформаційній сфері»;

– Розділ 13. «Прикінцеві та перехідні положення».

6. Серед проблем, вирішенню яких може сприяти кодифікація актів первинного законодавства, що перебувають у сфері відання Комітету з питань цифрової трансформації, є уніфікація спеціального категоріально-понятійного апарату в інформаційній сфері, усунення значної групи галузевих відсилочних норм, подолання колізій між однорідною групою правових норм, посилення юридичного значення загальних положень Конституції України, Цивільного кодексу України, міжнародних договорів, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, позбавлення законів необхідності щодо глибокого технічного регулювання окремих аспектів інформаційних відносин, створення ґрунтовної законодавчої основи для розробки національних технічних стандартів в інформаційній сфері. При цьому процес кодифікації норм інформаційного законодавства і власне сама розробка проекту кодифікованого акта можуть супроводжуватися виникненням певних ризиків. Це передусім загроза втрати спеціалізації окремих груп законодавчих норм, розрахованих на врегулювання конкретних видів інформаційної діяльності, можлива неузгодженість із нормами Цивільного кодексу України, інших кодексів, потреба збереження вже сформованої системи національного законодавства, конкуренція норм окремих інститутів інформаційного права, включених до одного кодифікованого акта.



7. При вирішенні питання про кодифікацію актів первинного законодавства, які перебувають у сфері відання Комітету з питань цифрової трансформації, важливо забезпечити розмежування норм, предметом регулювання яких є виключно інформаційні відносини, та пов'язаних із ними інших суспільних відносин, що виникають в інформаційній сфері й перебувають у площині регулювання іншого галузевого законодавства – адміністративного, податкового, трудового, цивільного тощо. У цьому контексті доцільно кодифікувати законодавчі норми в інформаційній сфері, виходячи із предмета регулювання конкретних актів законодавства, їх функціональних зв'язків із законодавством конкретної галузі.

*Дослідницька служба  
Верховної Ради України*

*\* Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*