

УДК 342.95
DOI <https://doi.org/10.32837/chern.v0i6.300>

А. В. Омельченко
доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри цивільного та трудового права
Київського національного економічного університету
імені Вадима Гетьмана
orcid.org/0000-0002-8407-8555

ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ У СФЕРІ ЦИФРОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ: СТАН РОЗВИТКУ ТА ПЕРСПЕКТИВИ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ

У статті міститься загальна характеристика системи законодавства України у сфері цифрової трансформації, висвітлено проблеми системи законодавства у сфері цифрової трансформації, проведено аналіз систематизації законодавства ЄС та Великобританії у сфері цифровізації, запропоновано шляхи систематизації законодавства України у досліджуваній сфері.

Аналіз законодавства України свідчить про те, що сьогодні система ефективного правового регулювання суспільних відносин у сфері цифрової трансформації ще не створена. 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 цифрової трансформації в Україні, а також державного регулювання у цій сфері.

Законодавство має містити сучасні положення щодо механізмів цифрової трансформації, 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 враховувати позитивний досвід законодавчого регулювання процесів цифрової трансформації на рівні національного законодавства окремих країн.

У процесі удосконалення законодавства України важливим є залучення сучасного зарубіжного досвіду кодифікації законодавства у сфері цифрової трансформації, 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 трансформація, цифрова економіка, цифрове суспільство, систематизація законодавства.

Omelchenko A. V. LEGISLATION OF UKRAINE IN THE FIELD OF DIGITAL TRANSFORMATION: THE STATE OF DEVELOPMENT AND PROSPECTS FOR SYSTEMATIZATION

This article contains a general description of the legislation of Ukraine in the field of digital transformation, highlights the problems of the legislation in the field of digital transformation, analyzes the systematization of EU and UK legislation in the field of digitalization, and suggests ways to systematize Ukrainian legislation in this field.

Analysis of the legislation of Ukraine shows that today the system of effective legal regulation of public relations in the field of digital transformation has not yet been created. For a long time, there has been a quantitative increase in legislation that covers various areas of regulated relations. Uncertainty of state policy in certain areas of public relations creates their divergent and contradictory regulations.

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

Legislation should contain current provisions on the mechanisms of digital transformation, creation and development of the digital economy and digital society, which are contained in 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 digital transformation processes at the level of national legislation of individual countries should also be taken into account.

In the process of improving the legislation of Ukraine, it is important to attract modern foreign experience in codifying legislation in the field of digital transformation, creating a digital economy and digital society. 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 transformation, digital economy, digital society, systematization of legislation.

Постановка проблеми. Сьогодні відбуваються активні процеси удосконалення нормативно-правового регулювання у сфері цифрової трансформації, створення та розвитку в Україні цифрової економіки та цифрового суспільства, впровадження

в усі сфери суспільного життя сучасних цифрових інформаційно-комунікаційних технологій.

Створення ефективного законодавчого регулювання у цій сфері відкриє нові можливості для розвитку не лише економіки, але й усіх інших

сфер життєдіяльності суспільства, підвищення якості життя, зростання життєвого рівня населення, національної конкурентоспроможності за рахунок розвитку людського потенціалу, удосконалення механізмів державного регулювання, становлення відкритого демократичного суспільства, забезпечення інформаційної та кібернетичної безпеки тощо.

Метою статті є висвітлення стану розвитку та перспектив систематизації законодавства України у сфері цифрової трансформації.

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

Виклад основного матеріалу. Основними загальними законами, до предмета правового регулювання яких нині належать окремі питання цифровізації суспільства, є Закон України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» від 9 січня 2007 року № 537-V [1], Закон України «Про Національну програму інформатизації» від 4 лютого 1998 року № 74/98-ВР [2], Закон України «Про Концепцію Національної програми інформатизації» від 4 лютого 1998 року № 75/98-ВР [3], Закон України «Про державну підтримку розвитку індустрії програмної продукції» від 16 жовтня 2012 року № 5450-VI [4], Закон України «Про електронні комунікації» від 16 грудня 2020 року № 1089-IX [5].

Більш спеціалізованими за предметом правового регулювання є Закон України «Про електронні документи та електронний документообіг» від 22 травня 2003 року № 851-IV [6], Закон України «Про електронну комерцію» від 3 вересня 2015 року № 675-VIII [7], Закон України «Про внесення змін до розділу XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України щодо особливостей оподаткування суб'єктів індустрії програмної продукції» від 5 липня 2012 року № 5091-VI [8], Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 року № 2939-VI [9], Закон України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 року № 5203-VI [10], Закон України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» від 5 липня 1994 року № 80/94-ВР [11], Закон України «Про захист персональних даних» від 1 червня 2010 року № 2297-VI [12], Закон України «Про електронні довірчі послуги» від 5 жовтня 2017 року № 2155-VIII [13], Закон України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» від 5 жовтня 2017 року № 2163-VIII [14].

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 січня 2018 року № 67-р [15] та Постанову Кабінету Міністрів України «Деякі питання цифрового розвитку» від 30 січня 2019 року № 56 [16].

Аналіз змісту наведених нормативно-правових актів свідчить про те, що сьогодні система ефективного правового регулювання суспільних відносин у сфері цифрової трансформації, розвитку цифрової економіки та суспільства, яка відповідає сучасним потребам розвитку країни, ще не створена.

В Україні тривалий час відбувалося кількісне зростання законодавчих актів, що фрагментарно охоплюють різні сфери суспільних відносин, чим певною мірою порушуються межі оптимального та розумного правового регулювання. Слід чітко дотримуватися вичерпного переліку питань, які можуть бути врегульовані лише законом. Законодавець у низці випадків пов'язував дієвість та ефективність правового регулювання не з якістю правового регулювання, а з кількістю нормативно-правових актів. Виникла проблема так званого законопроектного спаму.

Аналіз системи законодавства України свідчить про те, що однією з його проблем 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 спричинило ситуацію, в якій навіть фахівці не здатні чітко відповісти на питання про те, 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 між їх окремими нормами, безсистемність розвитку законодавства загалом. Подолання колізій законодавства є важливою умовою досягнення його системності. Однією з проблем є також недотримання техніко-юридичних вимог до законотворчої діяльності.

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

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

Оновлене законодавство має містити всі сучасні положення щодо механізмів цифрової трансформації, 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 враховувати позитивний досвід законодавчого регулювання цифрової трансформації, 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 цифрової трансформації, створення та розвитку цифрової економіки та цифрового суспільства в Україні, створення креативного середовища для саморозвитку людини й суспільства загалом.

Слід зазначити, що в рамках предмета правового регулювання одного інфраструктурного закону неможливо врегулювати цифровізацію, цифрову трансформацію одночасно всіх галузей економіки та сфер суспільного життя, тому питання цифровізації окремих галузей економіки, сфер суспільного життя мають стати предметом внесення змін і доповнень до наявних 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 в інших галузях і 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 й методи реалізації будь-яких процесів життєдіяльності суспільства.

Питання державного управління та регулювання у сфері цифрової трансформації, створення та розвитку цифрової економіки та цифрового суспільства в Україні належать до компетенції центрального органу виконавчої влади у сфері цифрової трансформації, яким сьогодні 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 базувались на законотворчій практиці, що склалася в Україні, щодо прийняття на законодавчому рівні стратегій розвитку окремих галузей

(сфер) економіки та територій. Однак у Верховній Раді України вони зареєстровані не були.

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

Так, 4 грудня 2018 року Рада ЄС прийняла Європейський Кодекс електронних комунікацій (Директива ЄС 2018/1972 Європейського Парламенту та Ради від 11 грудня 2018 року) [17] та Регламент Органу європейських регуляторів електронних комунікацій (BEREC). 17 грудня 2018 року Кодекс та Регламент опубліковані в Офіційному віснику ЄС і набули чинності через 3 дні після публікації. Країни-члени отримали 2 роки для імплементації Кодексу в національне законодавство. Додатково встановлено перехідний період в 1 рік, який буде застосований до узгоджених положень про захист прав кінцевих користувачів.

Кодекс електронних комунікацій ЄС був розроблений на основі таких документів:

- Директива 2002/19/ЄС (Директива про доступ);
- Директива 2002/20/ЄС (Директива про авторизацію);
- Директива 2002/21/ЄС (Рамкова Директива);
- Директива 2002/22/ЄС (Директива про універсальну послугу) та інші нормативні акти 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).

Розроблення Кодексу тривала протягом 2017–2018 років у межах реформи сектору телекомунікацій в Європі задля подальшого розвитку Єдиного Цифрового ринку ЄС.

Ще одним кодифікованим нормативно-правовим актом у сфері цифровізації є Закон Великої Британії про цифрову економіку, прийнятий у 2017 році [18].

Нижче наведено структуру цього закону, яка дає можливість ознайомитися з 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

сектору; Глава 5. Обмін для цілей розслідування; Глава 6. Розкриття інформації органами доходів; Глава 7. Статистика; Частина 6. Різні: OFCOM; 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 цифрової трансформації, розвитку цифрової економіки та цифрового суспільства дає підстави говорити про можливість кодифікації законодавства України у цій сфері.

Під час розроблення проєкту Цифрового кодексу України слід здійснити інвентаризацію чинних законів та підзаконних нормативно-правових актів, що різною мірою стосуються цифровізації, цифрової трансформації економіки та суспільства. Частина положень таких нормативно-правових актів слід кодифікувати, 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.

З огляду на європейський досвід строк розроблення 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 [19].

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

Література

1. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки : Закон України від 9 січня 2007 року № 537-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/537-16#Text>

2. Про Національну програму інформатизації : Закон України від 4 лютого 1998 року № 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 4 лютого 1998 року № 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 жовтня 2012 року № 5450-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5450-17#Text>

5. Про електронні комунікації : Закон України від 16 грудня 2020 року № 1089-IX (набрання чинності відбулося 1 січня 2022 року). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1089-20#Text>

6. Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України від 22 травня 2003 року № 851-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15#Text>

7. Про електронну комерцію : Закон України від 3 вересня 2015 року № 675-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/675-19#Text>

8. Про внесення змін до розділу XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України щодо особливостей оподаткування суб'єктів індустрії програмної продукції : Закон України від 5 липня 2012 року № 5091-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5091-17#Text>

9. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>

10. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>

11. Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах : Закон України від 5 липня 1994 року № 80/94-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80/94-%D0%B2%D1%80#Text>

12. Про захист персональних даних : Закон України від 1 червня 2010 року № 2297-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text>

13. Про електронні довірчі послуги : Закон України від 5 жовтня 2017 року № 2155-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19#Text>

14. Про основні засади забезпечення кібербезпеки України : Закон України від 5 жовтня 2017 року № 2163-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2163-19#Text>

15. 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 січня 2018 року № 67-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80#Text>

16. Деякі питання цифрового розвитку : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2019 року № 56. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/56-2019-%D0%BF#Text>

17. Кодекс електронних комунікацій ЄС. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_013-18#Text

18. Закон Великої Британії про цифрову економіку. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2017/30/contents/enacted>

19. Омельченко А.В. Стан та перспективи розвитку законодавства України у сфері цифрової економіки та цифрового суспільства. *Київський часопис права*. 2021. № 2. С. 66–71.