

УДК 340

ПРОЦІШЕН М.В.

ПРАВА ПРО ТЕЛЕКОМУНІКАЦІЇ В УКРАЇНІ: ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИЙ ТА ПРИВАТНО-ПРАВОВИЙ ЗМІСТ ЯК ПІДГАЛУЗІ ІНФОРМАЦІЙНОГО ПРАВА

У статті пропонуються до розгляду окремі результати дослідження права про телекомунікації в Україні. При цьому право про телекомунікації розглянуто як підгалузь такої комплексної галузі права, як інформаційне право. Розкриття змісту розуміння права про телекомунікації пропонується в аспектах публічного права та приватного права.

Ключові слова: право, телекомунікації.

В статье предлагаются к рассмотрению отдельные результаты исследований права о телекоммуникациях в Украине. При этом право о телекоммуникациях рассмотрено как подотрасль такой комплексной отрасли права, как информационное право. Раскрытие содержания понимания права о телекоммуникациях предлагается в аспекте публичного и частного права.

Ключевые слова: право, телекоммуникации.

The article proposes to consider some results of research on telecommunications law in Ukraine. The right of telecommunications is considered as a sub sector of such a complex branch of law as information law. The disclosure of the content understanding of the law on telecommunications proposed in the aspect of public and private law.

Key words: law, telecommunications.

Вступ. Актуальність проблем права про телекомунікації в Україні, його публічно-правовий та приватно-правовий зміст як підгалузі інформаційного права зумовлена не тільки теоретичними питаннями, а й практичними. Практичний аспект проблематики, серед іншого, визначається і з професійної діяльності автора цієї публікації як державного уповноваженого Антимонопольного комітету України, зокрема під час здійснення контролю за функціонуванням вітчизняної сфери телекомунікацій, зв'язку.

Постановка завдання. Мета статті – висвітлення окремих результатів дослідження теорії і практики суспільних відносин, пов'язаних із сферою телекомунікацій в Україні, що стали предметом діяльності Антимонопольного комітету України.

Аналіз досліджень, що знайшли відображення у публікаціях, свідчить про те, що окремі питання проблем теорії і практики суспільних відносин, пов'язані зі сферою телекомунікацій в Україні, фрагментарно вивчали низка вітчизняних дослідників. Серед них варто звернути увагу на праці І.В. Арістова, О.А. Баранова, К.І. Белякова, Ю.П. Бурила, О.Д. Довганя, О.О. Золотар, Р.А. Калюжного, Г.М. Красноступа, О.В. Копана, І.Ф. Коржа, Б.А. Кормича, В.В. Костицького, С.О. Лисенка, А.І. Марущака, В.Я. Настюка, А.М. Новицького, В.Г. Пилипчука, В.С. Цимбалюка та ін.

Результати дослідження. Виклад окремих результатів дослідження почнемо з висвітлення методологічних положень щодо розуміння телекомунікацій (зв'язку) у контексті концептуальних положень окремих змістів природи інформаційного права, що пропонується розглядати як комплексну галузь права, що має у єдності як приватно-правову, так і публічно-правову складові.

В Україні публічно-правова складова сфери телекомунікацій (зв'язку) у змісті передавання, випромінювання та/або приймання інформації у технологічній формі знаків, сигналів, письмового тексту, зображень та звуків або повідомлень будь-якого роду, зокрема із застосуванням радіо, проводових, оптичних або інших електромагнітних системах, має конституційно-правовий статус.

© ПРОЦІШЕН М.В. – кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного та адміністративного права (Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана), державний уповноважений (Антимонопольний комітет України)

Так, враховуючи суспільну значимість телекомунікацій (зв'язку), відповідно до п. 5 ст. 92 Конституції України, серед іншого, що визначається виключно законами України, зазначено також організацію зв'язку. Це можна розглядати як імперативну норму, що, на перший погляд, виключає можливість застосування приватно-правового аспекту регулювання суспільних відносин для сфери телекомунікацій (зв'язку). Цей методологічний підхід підсилюється також конституційною нормою. Зокрема, у ч. 1 ст. 19 Конституції України імперативно, без альтернатив для органів державної влади однозначно визначено, що правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах відповідно до того, що ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. У ч. 2 цієї ж статті Конституції України визначається розуміння терміну «законодавство» для всіх органів державної влади, державного управління у такому формулюванні: органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

У ретроспективі дослідження формування законодавства України щодо зв'язку (телекомунікацій) як основи публічно-правових відносин слід зазначити, що свого часу був прийнятий Закон України «Про зв'язок» (№ 160/95-ВР від 16.05.1995 р.), який втратив чинність у зв'язку з прийняттям Закону України «Про телекомунікації» (№1280-IV від 18.11.2003 р.).

Законом України «Про зв'язок» було публічно визначено правові, економічні й організаційні основи діяльності в галузі зв'язку в Україні, відносини підприємств, об'єднань, установ і організацій зв'язку з органами державної виконавчої влади, місцевого самоврядування і споживачами послуг зв'язку, а також специфіка галузі, пов'язана з суспільними інтересами.

Відповідно до Закону публічний аспект безпеки був визначений як захист інтересів держави, громадян, підприємств, об'єднань, установ і організацій, які користуються послугами зв'язку, а також працівників галузі зв'язку.

З погляду юридичної техніки законотворення визначення змісту зв'язку як об'єкта правовідносин, виду інформаційної діяльності було правильно зроблено в окремій статті (ст. 2) цього Закону. Зв'язок був поданий у формулюванні як одна з пріоритетних і найважливіших галузей в Україні, що покликана задовольняти потреби споживачів, органів державної влади, місцевого самоврядування, оборони та безпеки держави у засобах і послугах поштового та електричного зв'язку.

У цій же статті було зазначено, що розвиток і вдосконалення зв'язку здійснюється відповідно до Комплексної програми створення єдиної національної системи зв'язку з урахуванням його пріоритету та на основі сучасних досягнень науково-технічного прогресу.

Технологічні складові зв'язку були подані у ст. 1 Закону в такому формулюванні: електричний зв'язок – це передача, випромінювання або прийом знаків, сигналів, письмового тексту, зображень та звуків або повідомлень будь-якого роду по радіо, провідових, оптичних або інших електромагнітних системах; поштовий зв'язок – це приймання, обробка, перевезення та доставка (вручення) поштових відправлень, виконання доручень споживачів щодо поштових переказів, банківських операцій (у редакції Закону № 910-IV від 05.06.2003 р.).

Пропонується звернути увагу, що вірогідно, саме термінологія Закону України «Про зв'язок» суттєво вплинула на термінологію під час розробки Конституції України, а саме: в Основному Законі України застосовано термін «зв'язок», а не близький до нього за змістом інтернаціональний термін «телекомунікації».

Отже, можна констатувати, що термін «телекомунікації» увійшов у юридичну термінологію України пізніше. Це сталося під впливом тенденцій приватного права (наприклад, у назві українського акціонерного товариства – «Укртелеком»), а також під впливом потреб гармонізації, адаптації національного законодавства України з правом країн Європейського Союзу [22].

У зв'язку з глобалізацією сфери телекомунікацій, її технічної та технологічної складової, спостерігається тенденція до реалізації трьох об'єктивних складових, що визначають й організаційно-правовий аспект на рівні міжнародного права та права окремих країн: стандартизація, синхронізація, спеціалізація правових норм у сфері спілкування (комунікації) на великі відстані між суб'єктами.

Окремо варто звернути увагу на терміни «телекомунікації» та «зв'язок» у законодавстві України. Слід зауважити, що термін «телекомунікації» був законодавчо введений у 2000 р., зокрема, в Закон України «Про зв'язок» у такій категорії, як «мережі телекомунікацій» без публічно-правового формулювання. Для прикладу можна зазначити ст. 11 Закону України «Про зв'язок», у якій було зазначено, що право власності, а також право на технічне обслуговування й експлуатацію мереж телекомунікацій загального користування може належати будь-якій юри-

дичній особі – резиденту України. Але було нормативно визначено, що відкрите акціонерне товариство «Укртелеком» не може передавати первинні мережі зв'язку загального користування у власність або управління іншим особам.

Із введенням терміну «телекомунікації» певним чином було частково адаптовано публічно-правове поле України до права Європейського Союзу. Також можна констатувати, що таким чином реалізується і конституційний принцип (який знайшов вираз у ст. 9 Конституції України) про те, що чинні міжнародні договори, якщо згода обов'язковості застосування їх надана Верховною Радою України, є частиною законодавства України.

Суттєвим аспектом розвитку українського законодавства у сфері телекомунікацій можна вважати умовне інституційне розмежування суспільних відносин щодо зв'язку на дві його складові: поштовий зв'язок (Закон України «Про поштовий зв'язок» № 2759-III від 04.10.2001 р.) та телекомунікації у вузькому розумінні їх як електрозв'язку (Закон України «Про телекомунікації» № 1280-IV від 18.11.2003 р.).

З організаційного погляду таке розмежування можна вважати доцільним в аспекті практики реалізації антимонопольного законодавства України. Проте з позиції понятійного складу сфери зв'язку визначилось питання щодо технологічного аспекту. Адже сучасний поштовий зв'язок неможливий без електричного зв'язку. До того ж у сфері електричного зв'язку на приватно-правовому рівні визначилась така технологічна можливість, як електронна пошта.

Для стандартизації понятійного апарату галузі зв'язку (телекомунікацій) було введено на публічно-правовому рівні (зокрема, в окремих Законах України) з приватно-правового рівня та державних технічних стандартів (як прояву юридичних технічних нормативних актів) його ключові предметні складові.

1. Закон України «Про поштовий зв'язок», який визначає основи діяльності у сфері надання послуг поштового зв'язку. У цьому Законі під поштовим зв'язком розуміється приймання, обробка, перевезення та доставка (вручення) поштових відправлень, виконання доручень користувачів щодо поштових переказів, банківських операцій.

Також у цьому Законі було визначено дві складові поштового зв'язку: поштовий зв'язок загального користування (складова частина поштового зв'язку України, призначена для надання послуг поштового зв'язку, встановленого рівня якості, всім користувачам) та поштовий зв'язок спеціального призначення (складова частина поштового зв'язку України, призначена для надання послуг поштового зв'язку окремим категоріям користувачів). Також у ст. 2 цього Закону було визначено, що діяльність у сфері надання послуг поштового зв'язку спеціального призначення (фельд'єгерського і спеціального зв'язку) здійснюється також відповідно до законодавства України.

2. Закон України «Про телекомунікації» встановлює правову основу діяльності у сфері телекомунікацій у вузькому розумінні її як електрозв'язку. Також цей Закон, як зазначено у його преамбулі, визначає повноваження держави щодо управління та регулювання зазначеної діяльності, а також права, обов'язки та засади відповідальності фізичних і юридичних осіб, які беруть участь у цій діяльності або користуються телекомунікаційними послугами.

Варто звернути увагу, що відповідно до ст. 1 цього Закону під терміном «телекомунікації» пропонується розуміти лише електрозв'язок – передавання, випромінювання та/або приймання знаків, сигналів, письмового тексту, зображень та звуків або повідомлень будь-якого роду по радіо, проводових, оптичних або інших електромагнітних системах.

Також у цій статті Закону подано формулювання спеціального предметного прояву телекомунікації як електрозв'язку – телекомунікаційних мереж. Під категорією «телекомунікаційна мережа» у вузькому значенні (на відміну від широкого значення у приватному праві) пропонується розуміти комплекс технічних засобів телекомунікацій та споруд, призначених для маршрутизації, комутації, передавання та/або приймання знаків, сигналів, письмового тексту, зображень і звуків або повідомлень будь-якого роду по радіо, проводових, оптичних чи інших електромагнітних системах між кінцевим обладнанням.

У контексті конструктивної критики положень Закону України «Про телекомунікації» слід звернути увагу на окремі його проблеми. Через неналежно розроблену наукову базу складу телекомунікаційного права в Україні у зазначеному Законі недостатньо відображено весь об'єктний спектр змісту телекомунікації, що існує у приватному та публічному праві. Тобто спостерігається порушення системності сутності правовідносин.

Для прикладу пропонується звернути увагу на таке.

Законодавець дає визначення категорії «телекомунікаційна мережа загального користування» як телекомунікаційної мережі, доступ до якої відкрито для всіх споживачів. Логічно, ви-

ходячи з конституційних принципів правового регулювання у сфері зв'язку, у цьому Законі мало б бути і визначення категорії «телекомунікаційна мережа спеціального користування» («спеціальні телекомунікаційні мережі»).

Як свідчать дослідження, з погляду приватного права, а також для наукових та навчальних цілей до складу телекомунікаційних мереж спеціального користування (спеціальних телекомунікаційних мереж) можна віднести ті, що зазначені у ст. 1 цього Закону за технічними та технологічними ознаками, а саме:

– провідний електровз'язок – це передавання і приймання інформації із застосуванням провідних ліній із металевими або волоконнооптичними жилами;

– фіксований зв'язок – це телекомунікації, що здійснюються із застосуванням стаціонарного (нерухомого) кінцевого обладнання;

– рухомий (мобільний) зв'язок – це електровз'язок із застосуванням радіотехнологій, під час чого кінцеве обладнання хоча б одного із споживачів може вільно переміщатись у межах усіх пунктів закінчення телекомунікаційної мережі, зберігаючи єдиний унікальний ідентифікаційний номер мобільної станції;

– Інтернет – це всесвітня інформаційна система загального доступу, що логічно зв'язана глобальним адресним простором та базується на інтернет-протоколі, визначеному міжнародними стандартами.

У контексті визначення видів спеціальних мереж телекомунікацій, а також спеціальних видів телекомунікаційних послуг пропонується розглядати такі:

– транспортна телекомунікаційна мережа – це мережа, що забезпечує передавання знаків, сигналів, письмового тексту, зображень та звуків або повідомлень будь-якого роду між підключеними до неї телекомунікаційними мережами доступу;

– роумінг (зокрема національний) – це телекомунікаційна послуга, що забезпечує можливість абонентам одного оператора телекомунікацій, який надає послуги рухомого (мобільного) зв'язку на території України, отримувати телекомунікаційні послуги в телекомунікаційній мережі іншого оператора (операторів) у межах України;

– голосова телефонія – це обмін інформацією голосом у реальному часі з використанням телекомунікаційних мереж.

За відсутності в Законі України «Про телекомунікації» чіткого визначення поняття телекомунікаційної мережі спеціального користування важко однозначно стверджувати, чи можна віднести до таких мереж вищенаведений перелік видів електровз'язку. Цілком можливо, що законодавець пов'язував зазначені види електровз'язку та послуг із телекомунікаційними мережами загального користування.

З аналізу всього масиву законодавства у сфері телекомунікацій можна зробити висновок, що законодавець присвятив Закон України «Про телекомунікації» насамперед послугам, що надаються широкому колу користувачів на основі телекомунікаційних мереж загального користування, врегулювавши спеціальний зв'язок для окремих категорій користувачів в інших законодавчих актах.

Тому у контексті науково-доктринального положення до складу видів спеціального зв'язку (телекомунікацій) можна віднести положення, визначені у Законі України «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України» № 3475-IV від 23.02.2006 р. Як зазначено у преамбулі цього Закону, він відповідно до Конституції України визначає правові основи організації та діяльності Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України.

У ст. 1 цього Закону визначено такий вид телекомунікацій, як спеціальний зв'язок – це зв'язок, що забезпечує передачу секретної та/або службової інформації шляхом застосування відповідних організаційних та технічних заходів.

Також у ст. 1 цього Закону було зроблено визначення такої категорії, як система спеціального зв'язку – це сукупність обладнання, засобів, комплексів та систем обробки, передачі, технічного та криптографічного захисту інформації, що організаційно, технічно та функціонально поєднані в єдине ціле, призначена для забезпечення користувачів спеціальним зв'язком.

Також слід звернути увагу на таку категорію об'єктного складу телекомунікаційного права, як «державна система урядового зв'язку» – це система спеціального зв'язку, що функціонує в інтересах здійснення управління державою у мирний час, в умовах надзвичайного стану та в особливий період із забезпеченням додержання вимог законодавства під час передавання, приймання та оброблення інформації, що містить державну таємницю.

Висновки. Під час проведеного етапу дослідження, що був визначений у назві цієї публікації, сформувались деякі узагальнення.

1. В цілому, виходячи з конституційних положень, що прямо та опосередковано визначають правові норми у сфері зв'язку (телекомунікацій) в Україні, певним чином здійснено публічно-правове регулювання суспільних відносин, зокрема на рівні їх законодавчого забезпечення. Водночас практика застосування законодавства про зв'язок (телекомунікації) виявила низку проблем, що потребують вирішення у цільовому науковому пошуці, зокрема щодо систематизації шляхом інкорпорації, консолідації та кодифікації права про телекомунікації.

2. Під час проведеного частково прикладного системного аналізу законодавства про зв'язок (телекомунікації) синтезувалась така теоретична позиція: у контексті конструктивної критики окремих положень Закону України «Про телекомунікації» пропонується звернути увагу на невідале запозичення з приватно-правової практики окремих термінів, що дали знайшли відображення у публічно-правовій складовій телекомунікаційного права.

Для прикладу, зокрема, зробивши визначення категорії «телекомунікаційна мережа», що зазначено було вище у цій публікації, законодавець, порушуючи правила філології, подає його скорочення у категорії «телемережі» в іншому формулюванні: «телемережі – телекомунікаційні мережі загального користування, що призначаються для передавання програм радіо– та телебачення, а також інших телекомунікаційних і мультимедійних послуг і можуть інтегруватися з іншими телекомунікаційними мережами загального користування».

Список використаних джерел:

1. Арістова І.В. Державне регулювання телекомунікаційного розвитку в Україні: організаційно-правові аспекти / І.В. Арістова // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2001. – № 1. – С. 117–125.
2. Баранов А.А. Интернет: объект правоотношений и предмет регулирования : [монографія] / А.А. Баранов. – К. : Право України ; Х. : Право, 2013. – 144 с.
3. Беляков К.І. Інформатизація в Україні: проблеми організаційного, правового та наукового забезпечення : [монографія] / К.І. Беляков. – К. : КВЦ, 2008. – 576 с.
4. Бурило Ю.П. Організаційно-правові аспекти лібералізації державного регулювання у сфері телекомунікацій / Ю.П. Бурило // Підприємництво, господарство і право. – 2011. – № 7. – С. 86–89.
5. Довгань О.Д. Забезпечення інформаційної безпеки в контексті глобалізації: теоретико-правові та організаційні аспекти : [монографія] / О.Д. Довгань. – К. : НАПрН України ; НДІП ; НАН України ; Нац. б-ка України ім. В.І. Вернадського, 2015. – 388 с.
6. Золотар О.О. Правова охорона як складова інформаційної безпеки : [монографія] / О.О. Золотар. – К. : ПанТот. – 2011. – 100 с.
7. Калюжний Р.А. Інформатизація, право, управління (організаційно-правові питання) : [кол. монографія] / Р.А. Калюжний, О.Д. Крупчан, В.Д. Гавловський, М.В. Гуцалюк, В.С. Цимбалюк, М.Я. Швець ; за заг. ред. М.Я. Швеця, О.Д. Крупчана. – К. : НДЦ правової інформатики АПрНУ, 2002. – 191 с.
8. Красноступ Г.М. Правове забезпечення прозорості відносин власності щодо аудіовізуальних засобів масової інформації / Г.М. Красноступ // Інформація і право. – 2016. – № 1(16). – С. 58–65.
9. Копан О.В. Теоретико-методологічні засади інформаційного права України: реалізація права на інформацію : [кол. монографія] / О.В. Копан, Р.А. Калюжний, О.Г. Марценюк. – К. : «МП Леся», 2013. – 236 с.
10. Корж І.Ф. Адміністративно-правове регулювання відносин у сфері державної безпеки України : [монографія] / І.Ф. Корж. – Вінниця: ТОВ «Нілан-ЛТД», 2013. – 384 с.
11. Кормич Б.А. Інформаційне право : [підруч.] / Б.А. Кормич. – Х.: «Бурун і К», 2011. – 334 с.
12. Електронна торгівля (правовий аспект регулювання) : [кол. монографія] / за заг.ред. В.В. Костицького. – К. : «МП Леся», 2007. – 212 с.
13. Лисенко С.А. Системний підхід у дослідженні інформаційної безпеки підприємств з точки зору теорії гіперсистем у праві / С.О. Лисенко // Європейські перспективи. – 2016. – С. 159–166.
14. Марущак А.І. Інформаційне право: доступ до інформації : [підруч.] / А.І. Марущак. – К. : КНТ, 2007. – 532 с.
15. Настюк В.Я. Адміністративно-правовий захист інформації: проблеми та шляхи вирішення : [монографія] / В.Я. Настюк, В.В. Белевцева. – К. : Право України ; Х. : Право, 2013. – 128 с.

16. Новицький А.М. Правове регулювання інституціоналізації інформаційного суспільства в Україні : [монографія] / А.М. Новицький. – Ірпінь : НУ ДПС України, 2011. – 444 с.
17. Пилипчук В.Г. Феномен інформації: історико-правові та філософські аспекти / В.Г. Пилипчук, О.П. Дзьобань // Інформація і право. – 2015. – № 1 (13). – С. 5–14.
18. Цимбалюк В.С. Телекомунікаційне право як підгалузь інформаційного права України / В.С. Цимбалюк // Актуальні проблеми національного законодавства : зб. матер. Всеукр. наук.-практ. конфер. (18 жовтня 2016 р.). – Вип. 53. – Кропивницький, 2016. – С. 93–95.
19. Цимбалюк В.С. Інформаційне право (основи теорії і практики) : [монографія] / В.С. Цимбалюк. – К. : Освіта України, 2010. – 388 с.
20. Цимбалюк В.С. Інформаційне право: концептуальні положення до кодифікації інформаційного законодавства : [монографія] / В.С. Цимбалюк. – К. : Освіта України, 2011. – 426 с.
21. Цимбалюк В.С. Співвідношення мас-медіа права та телекомунікаційного права як підгалузей інформаційного права / В.С. Цимбалюк // Актуальні правові та гуманітарно-економічні проблеми в період реформування демократичного суспільства : зб. тез V Всеукр. наук.-практ. конфер. (2 грудня 2016 р.). – Кіровоград : ПВНЗ КІДМУ КПУ, 2016. – С. 306–309.
22. Сфера зв'язку та інформаційних технологій в Європейському Союзі та в Україні: особливості правового регулювання. – К. : Центр учб. літ-ри, 2007. – 156 с.

УДК 342.9

САВЧЕНКО Ю.І.

МЕЖІ НАДАННЯ ІНФОРМАЦІЇ НА ЗАПИТ У ПРАКТИЧНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ, ЩО ЗДІЙСНЮЮТЬ КОНТРОЛЬ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ПОДАТКОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Стаття присвячена аналізу та визначенню меж надання інформації на запит у практичній діяльності суб'єктів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства, відповідно до норм законодавства України.

Ключові слова: суб'єкти, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства, запит на публічну інформацію, адвокатський запит, розпорядник інформації, службові особи.

Статья посвящена анализу и определению границ предоставления информации на запрос в практической деятельности субъектов, осуществляющих контроль за соблюдением налогового законодательства, в соответствии с нормами законодательства Украины.

Ключевые слова: субъекты, осуществляющие контроль за соблюдением налогового законодательства, запрос на публичную информацию, адвокатский запрос, распорядитель информации, служебные лица.

The article is devoted to the analysis and definition of the boundaries of providing information on request in the practical activity of entities exercising control over the observance of tax legislation, in accordance with the norms of the legislation of Ukraine.

Key words: entities exercising control over the observance of tax legislation, request to the public information law request, information administrator, office person.

© САВЧЕНКО Ю.І. – аспірант кафедри адміністративного права і процесу (Університет державної фіскальної служби), старший інспектор з особливих доручень відділу кадрової роботи (Головне управління внутрішньої безпеки Державної фіскальної служби України)