

2. Норт Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки. – К.: Основи, 2000. – С. 68.
3. Полтерович В.М. Институциональные ловушки и экономические реформы // Экономика и мат. методы. Т. 35. Вып. 2. – 1999.
4. Ульямсон О. Частная собственность и рынок капитала // ЭКО. – 1993. № 5.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЮ СФЕРОЮ

Мар'яна Борецька

Ст. Львівського університету бізнесу та права
Науковий керівник – **Ковалів М.В.**

Стаття присвячена основним напрямкам діяльності держави, системи та адміністративно правового статусу суб'єктів інформаційних відносин, а також регулювання взаємодії (прямих та зворотних зв'язків) між ними в зазначеній сфері.

***Ключові слова:** норми права, управлінські процеси, правові відносини*

В умовах становлення інформаційного суспільства в Україні і світі пріоритетне місце серед різних напрямів державного управління посідає управління інформаційною сферою. Фундаментальною основою його здійснення виступають норми права, які покликані врегулювати та впорядкувати відповідні управлінські процеси, забезпечити їх цілеспрямованість, системність, стабільність і збалансованість. У зв'язку з цим удосконалення державного управління інформаційною сферою, підвищення його ефективності безпосередньо залежить від розвитку нормативно-правових засад його здійснення, що зумовлює, серед іншого, необхідність ґрунтовного дослідження її системи, з'ясування її характерних особливостей.

Враховуючи актуальність тематики, пов'язаної з державним управлінням інформаційною сферою, вивченню правових аспектів його здійснення останнім часом присвячено чимало наукових праць, зокрема

таких відомих авторів як І.В.Арістова [1], І.К.Беляков [2], Б.А.Кормич [3], О.В.Логінов [4], які досліджували правові засади здійснення державного управління у сферах інформатизації, інформаційної безпеки, інформаційної політики органів внутрішніх справ тощо. Втім у наукових джерелах поки що бракує загально-правових досліджень системи нормативно-правового матеріалу, що стосується державного управління інформаційною сферою.

Це означає, що в процесі здійснення державного управління інформаційною сферою держава повинна ставити для себе за головну мету забезпечення практичної реалізації інформаційних прав і свобод людини та їх гарантій, передбачених, серед інших норм, ст. 31 Основного Закону, відповідно до якої кожному гарантується таємниця листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції; ст. 32, якою не допускається збирання, зберігання, використання конфіденційної інформації про особу без її згоди; надається право громадянам знайомитися в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях з відомостями про себе тощо; ст. 34, якою надається право на свободу слова, право на вільне вираження своїх поглядів і переконань, право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб; ст. 57, якою кожному гарантується право знати свої права і обов'язки, з чого випливає обов'язок держави інформувати населення про прийняті закони та інші нормативно-правові акти.

Безперечно, важливе значення для здійснення державного управління інформаційними процесами в країні мають положення ст. 10 Конституції, яка прямо покладає на державу обов'язок забезпечувати всебічний розвиток і функціонування української мови як державної в усіх сферах суспільного життя на всій території України. Так само імперативно ст. 17 Основного Закону визначає, що захист інформаційної безпеки України, поряд із захистом її суверенітету і територіальної цілісності, економічної безпеки є однією з найважливіших функцій держави.

Важливою гарантією вільного і плюралістичного розвитку інформаційної сфери в Україні є норма, закріплена в ст. 15 Конституції, якою заборонено цензуру. Дана гарантія конкретизована в ст. 451 Закону України «Про інформацію» від 02.10.1992 р. і означає заборону органам державної влади вимагати попереднього узгодження інформації, що поширюється засобами масової інформації, забороняти (крім випадків, коли така заборона накладається судом) або перешкоджати у будь-якій іншій формі тиражуванню і поширенню інформації.

Конституція України містить і низку спеціальних норм, що стосуються інституційних засад державного управління інформаційною сферою. Це, зокрема, норми, які вказують на особливості формування таких органів державного управління інформаційною сферою, як Державний комітет телебачення і радіомовлення України (п. 12 ст. 85) та Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення (п. 20 ст. 85, п. 13 ст. 106).

Норми Конституції України як норми найвищої юридичної сили, що стосуються державного управління інформаційною сферою, розвинуті і доповнені в цілій низці законів України, зокрема таких, як закони України «Про інформацію», «Про науково-технічну інформацію» від 25.06.1993 р., «Про Національну програму інформатизації» від 04.02.1998 р., «Про телекомунікації» від 18.11.2003 р., «Про телебачення і радіомовлення» від 21.12.1993 р. в редакції Закону від 12.01.2006 р., «Про бібліотеки і бібліотечну справу» від 27.01.1995 р., «Про державну статистику» від 17.09.1992 р., «Про державну таємницю» від 21.01.1994 р., та ін. Норми Конституції та законів України як результат первинної форми правового регулювання, що здійснюється законодавцем, визначають основоположні засади функціонування системи державного управління інформаційною сферою і мають визначальне значення для неї.

Втім найбільший за обсягом масив у ієрархічній структурі нормативного матеріалу з питань державного управління інформаційною сферою міститься в підзаконних нормативно-правових актах, зокрема, в постановах Кабінету Міністрів України, актах міністерств, державних комітетів, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій тощо. Як результат вторинної форми правового регулювання державного управління ці норми спрямовані на забезпечення дієвості конституційних норм та норм законів. Необхідність прийняття таких вторинних, тобто похідних щодо положень Конституції та законів норм, зумовлена тим, що швидкоплинні зміни у суспільстві потребують оперативного реагування органів виконавчої влади, які діють у межах закону і здійснюють не тільки правозастосування, а й право встановлення [5]. З цієї ж метою чимало норм із питань державного управління інформаційною сферою закріплюються в підзаконних нормативно-правових актах органами, які до виконавчої гілки влади структурно не входять, зокрема указами Президента України, рішеннями Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення та ін.

Законами України можуть визначатися окремі повноваження органів загальної компетенції стосовно управління інформаційною сферою.

Зокрема, ст. 21 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 21.12.2006 р. серед його повноважень визначає проведення державної політики у сфері інформатизації, сприяння становленню єдиного інформаційного простору та ін.

Важливе місце в зазначеній групі норм посідають також норми, закріплені в підзаконних нормативно-правових актах, передусім ті з них, що містяться в актах Президента України, Кабінету Міністрів України, якими визначається адміністративно-правовий статус міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, що здійснюють державне управління в інформаційній сфері (наприклад постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство транспорту та зв'язку України» від 06.06.2006 р. № 789).

Норми, що регулюють порядок взаємодії суб'єктів державного управління інформаційною сферою з керованими ними суб'єктами інформаційних відносин в процесі реалізації прямих і зворотних управлінських зв'язків між ними. До цієї групи належать, передусім, норми, що детально регламентують процедури застосування різних методів державного управління в інформаційній сфері, визначають форми їх реалізації. Такі норми закріплені, наприклад, в статтях 23-37 Закону України «Про телебачення і радіомовлення», які регламентують процедуру здійснення такого методу управління, як ліцензування в галузі телебачення і радіомовлення.

В Законі України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» від 16.11.1992 р. врегульований порядок здійснення обов'язкової державної реєстрації друкованих засобів масової інформації. Законом України «Про державну таємницю» в ст. 22 регламентовано порядок надання допуску громадян до державної таємниці. Застосування цілої низки заходів адміністративного примусу врегульовано нормами Кодексу України про адміністративні правопорушення. В цих самих законах та інших нормативно-правових актах визначаються і вимоги до форми правових актів управління, що приймаються при застосуванні зазначених методів.

До цієї ж групи можна віднести і ті норми, що містяться в Інструкції Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення про порядок здійснення перевірок телерадіоорганізацій та провайдерів програмної послуги України, затвердженій рішенням Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення від 24.01.2007 р. № 69, якою регламентована процедура проведення зазначеним органом перевірок з метою одержання необхідної інформації про функціонування суб'єктів підвідомчої

йому галузі управління, тобто врегульована процедура забезпечення зворотного зв'язку в процесі державного управління цією галуззю.

Норми, що визначають адміністративно-правовий статус суб'єктів інформаційних відносин. Так, наприклад, ст. 39 Законом України «Про телекомунікації» на операторів телекомунікації покладаються обов'язки: своєчасно надавати щорічно до центрального органу виконавчої влади в галузі зв'язку інформацію про свої телекомунікаційні мережі для відпрацювання мобілізаційних планів у межах, визначених Кабінетом Міністрів України; забезпечувати використання наданого номерного ресурсу в терміни, визначені Національною комісією з питань регулювання зв'язку; за власні кошти встановлювати на своїх телекомунікаційних мережах технічні засоби, необхідні для здійснення уповноваженими органами оперативно-розшукових заходів і забезпечувати функціонування цих технічних засобів, а також у межах своїх повноважень сприяти проведенню оперативно-розшукових заходів тощо.

Законом України «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів» від 23.09.1997 р. право на державну адресну підтримку надається засобам масової інформації для дітей та юнацтва, спеціалізованим науковим виданням, що видаються науковими установами та навчальними закладами не нижче третього рівня акредитації, і засобам масової інформації, які цілеспрямовано сприяють розвитку мов та культур національних меншин України. Таким чином, йдеться про визначення тих адміністративних прав і обов'язків, які суб'єкти інформаційних відносин несуть у зв'язку з тим, що виступають об'єктами владно-організуючого впливу з боку держави, тобто учасниками управлінських відносин, що складаються в процесі державного управління інформаційною сферою.

Величезний за обсягом нормативно-правовий масив, що регламентує здійснення державного управління інформаційною сферою, доцільно також структурувати залежно від того, державне управління якою саме галуззю чи сферою міжгалузевого управління в інформаційній сфері як складному об'єкті державного управління врегульовано відповідними правовими нормами. На основі даного критерію можливо виділити групи норм, що регулюють здійснення державного управління в галузях: надання послуг зв'язку (відповідні норми законів України «Про телекомунікації», «Про радіочастотний ресурс України» від 01.06.2000 р. та ін.); діяльності засобів масової інформації (норми законів України «Про телебачення і радіомовлення», «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про видав-

ничу справу» від 05.06.1997 р., «Про кінематографію» від 13.01.1998 р. та ін.); бібліотечній галузі (норми Закону України «Про бібліотеки і бібліотечну справу» та ін.); а також міжгалузеве державне управління у сферах: інформатизації (норми Закону України «Про Національну програму інформатизації»; статистики (норми Закону України «Про державну статистику» та ін.); науково-технічної інформації (норми Закону України «Про науково-технічну інформацію» та ін.); архівної справи і діловодства (норми Закону України «Про Національний архівний фонд та архівні установи» від 24.12.1993 р. та ін.); інформаційної безпеки (норми Закону України «Про державну таємницю» та ін.).

Враховуючи специфіку державного управління в кожній із зазначених галузей і сфер, відповідні групи пов'язаних між собою адміністративно-правових норм є відносно відособленими від інших норм, які регулюють державно-управлінську діяльність у суміжних галузях і сферах, що входять до складу інформаційної сфери як складного об'єкта державного управління. Так, наприклад, очевидно, що відносини, які виникають в управлінні телекомунікаціями, суттєво різняться від тих відносин, що складаються в управлінні статистикою, а управлінські відносини в галузі діяльності ЗМІ відрізняються від тих, що формуються при управлінні у сферах науково-технічної інформації чи інформаційної безпеки. Відповідно і норми, що регулюють ці відносини, також є досить різними за змістом.

Отже, кожна із зазначених груп норм регулює окремий вид однорідних управлінських відносин, що складаються в ході державного управління інформаційною сферою залежно від конкретної галузі чи сфери, які її утворюють. Зазначене дає нам підстави стверджувати, що вказані групи норм формують окремі адміністративно-правові інститути особливої частини адміністративного права (під інститутами ми при цьому розуміємо відособлені групи взаємопов'язаних юридичних норм, що регулюють певний вид чи сторону однорідних суспільних відносин [6; 7, с. 154]).

Слід відзначити, що окремі з названих інститутів включають у себе субінститути, тобто більш дрібні упорядковані групи юридичних норм, які регулюють конкретні різновиди суспільних відносин у рамках предмета регулювання відповідного інституту [8]. Так, наприклад, складна структура галузі діяльності засобів масової інформації, що включає в себе такі підгалузі, як друковані ЗМІ, електронні ЗМІ, кінематографія та ін., зумовлює і складну систему адміністративних

відносин, що виникають при управлінні ними, що, в свою чергу, зумовлює появу відповідних субінститутів, які регулюють ці відносини.

Складна структура галузі зв'язку зумовлює наявність субінститутів, які регулюють управління в таких її підгалузях, як поштовий зв'язок та електров'язок (телекомунікації).

Попри властиві їм відмінності, зазначені групи норм мають важливу спільну рису, а саме те, що всі вони призначені для регулювання різних сторін одного й того самого складного, але тим не менше, внутрішньо єдиного суспільного процесу – державного управління інформаційною сферою. Отже, зазначені адміністративно-правові інститути є предметно пов'язаними між собою цілісністю державно-управлінської діяльності у відносно самостійній і специфічній сфері державного управління – інформаційній сфері. Саме нерозривна єдність державного управління всіма складовими інформаційної сфери зумовлює ще одну важливу спільну рису вказаних нами правових інститутів, а саме – їх однорідність. Предметна пов'язаність зазначених правових інститутів, відносна самостійність, специфічність і складність сфери державного управління, яку вони регулюють, а також їх однорідність дають можливість говорити про наявність всіх необхідних підстав для виокремлення цих інститутів у окрему підгалузь адміністративного права – права державного управління інформаційною сферою[9; 10, с. 94].

Поряд із розглянутою системою спеціальних адміністративно-правових норм, призначених для регулювання здійснення державного управління самою лише інформаційною сферою, потрібно також відзначити важливу роль у цьому процесі і норм загального характеру, що стосуються управління всіма галузями і сферами державного управління, в тому числі й зазначеною сферою. Передусім, серед таких норм слід виділити такі, що встановлюють систему і правовий статус органів загальної компетенції – таких як Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації (зокрема норми, закріплені в розділі VI Конституції).

Значимість цих норм для управління сферою інформаційних відносин зумовлена не лише важливим місцем вказаних органів у вертикалі апарату державного управління нею, а й самою структурою інформаційної сфери як складного об'єкта управління, керівництво яким вимагає постійної координації управління всіма її складовими, чого неможливо досягти за відсутності норм, що регулюють діяльність вказаних органів загальної компетенції.

Узагальнюючи викладене, можемо зробити висновок, що стосовно перспектив подальших наукових досліджень з порушеної тематики потрібно

наголосити на необхідності поглибленого вивчення зв'язків даної підгалузі адміністративного права з правовими інститутами інших галузей права, що регулюють функціонування інформаційної сфери.

Література:

1. Арістова І. В. Державна інформаційна політика та її реалізація в діяльності органів внутрішніх справ України: організаційно-правові засади: Дис. докт. юрид. наук: 12.00.07 / Національний ун-т внутрішніх справ. – Харків, 2002.
2. Беляков К. И. Управление и право в период информатизации: Монография. – Киев: Изд-во «КВІЦ», 2001. – 308 с.
3. Кормич Б. А. Організаційно-правові засади політики інформаційної безпеки України. – Одеса: Юрид. літ., 2003. – 471 с.
4. Логінов О. В. Адміністративно-правове забезпечення інформаційної безпеки органів виконавчої влади: Дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національна академія внутрішніх справ України. – К., 2005.
5. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові, організаційні засади: Навч. посібник / За ред. Н. Р. Нижник та В. М. Олуйка. – Львів: Львівська політехніка, 2002. – С. 100.
6. Скакун О. Ф. Теория государства и права: Учебник. – Харьков: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. – С. 269.
7. Лазарев В. В., Липень С. В. Теория государства и права: Учебник для вузов. – 3-е изд. испр. и доп. – М.: Спарк, 2004. – С. 260.
8. Комаров С. А., Малько А. В. Теория государства и права: Учебно-метод. пособие. – М.: НОРМА, 2001. – С. 328.
9. Загальна теорія держави і права / За ред. М.В.Цвіка, В.Д.Ткаченка, О.В.Петришина. – Харків: Право, 2002. – С. 259.
10. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: У 2 т. / Ред. кол.: В. Б. Авер'янов (гол.). – К.: Вид-во «Юридична думка», 2004. – Т. 1. Загальна частина. – С. 129.