

РЕГУЛЮВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНИХ ВІДНОСИН У СУЧАСНОМУ СУСПІЛЬСТВІ: УПРАВЛІНСЬКИЙ ТА ПРАВОВИЙ АСПЕКТИ

Наукові праці МАУП, 2012, вип. 1(32), с. 232–237

Стрімкий розвиток інформаційних відносин у суспільстві, а також об'єктивна потреба державного регулювання цього типу відносин, спричиняє активізацію наукових досліджень як проблем державного управління інформаційною сферою, так і окремих питань формування і забезпечення сучасної державної інформаційної політики.

Як для науки державного управління, так і для юридичної науки особливо значущості набувають питання розробки відповідного науково-термінологічного та понятійного інструментарію, який би гарантував коректні теоретико-методологічні основи дослідження інформаційних відносин, їх правового регулювання і державного управління у цій сфері.

Актуальність такого дослідження зумовлюється кількома групами факторів. По-перше, оцінка сучасної державної інформаційної політики свідчить про низку серйозних проблем, розв'язання яких потребує перегляду існуючого юридичного інструментарію та бази прийняття управлінських рішень, що врегульовують весь спектр відносин в інформаційній сфері. Особливої уваги потребує вивчення специфіки масової інформації і засобів її поширення з метою посилення впливу на розвиток держави, суспільства та окремої особистості, оскільки українське законодавство ще й досі не визначило концептуальні засади державної інформаційної політики, а тому відносини суб'єктів і об'єктів в інформаційній сфері залишаються невірноваженими. По-друге, не можна не звернути увагу на те, що становлення в Україні громадянського суспільства неможливе без нормального функціонування й розвитку інформаційної сфери. Причому це пов'язано не

лише з тим, що інформаційні відносини постають як форма реалізації цілого ряду прав і свобод людини і громадянина, основоположною серед яких є свобода слова, а й з тим, що наразі саме інформація є основою розвитку демократії та ефективної участі громадян у здійсненні публічної влади, а також постає як невід'ємна умова громадського контролю за діями органів державної влади і місцевого самоврядування.

Таким чином, проаналізувавши управлінські та правові аспекти регулювання інформаційних відносин, маємо вирішити такі конкретні завдання: а) окреслити основні теоретико-методологічні підходи до тлумачення змісту державного управління інформаційною сферою; б) визначити взаємозв'язки між управлінською та правовою складовою у регулюванні інформаційних відносин; в) визначити основні цілі та завдання регулювання інформаційних відносин у сучасному суспільстві.

Наразі в юридичній науці прийнято викремлювати два основні підходи до визначення змісту поняття державного управління – широкий і вузький [1]. У широкому сенсі під державним управлінням розуміють сукупність усіх видів діяльності держави (законодавчої, виконавчої та судової), що здійснюються усіма органами державної влади. Наведемо кілька визначень, які відповідають

такому розумінню. Так, Г. Атаманчук вважає, що державне управління – організуюча, упорядковуюча діяльність держави, державне регулювання різних суспільних відносин шляхом діяльності всіх гілок влади – законодавчої, виконавчої, судової влади, їх органів, державних службовців [2]. Б. Курашвілі так само вважає, що під цим терміном слід розуміти діяльність усього державного апарату по регулюванню суспільних відносин, по управлінню як суспільними, так і його власними справами [3]. Незважаючи на об'ємність широкого підходу до визначення державного управління, він отримав розвиток у працях окремих науковців, які займаються проблемами державного управління в інформаційній сфері. Так, І. Аристова, відстоює думку про доцільність розгляду державного управління інформаційною сферою саме в широкому сенсі, визначаючи його як сукупність усіх видів діяльності держави (тобто усіх форм реалізації державної влади в цілому) в інформаційній сфері, що забезпечується виконанням ряду управлінських функцій. Втім, чи припустимо ототожнювати всі види діяльності держави, у тому числі в інформаційній сфері, з державним управлінням і, відповідно, розглядати їх з адміністративно-правової точки зору? Відповідь на це дає В. Б. Аверьянов, який відзначає, що ширше тлумачення державного управління як сукупності усіх видів діяльності держави, тобто всіх форм реалізації державної влади, є прийняттям лише на рівні аналізу в цілому загальносоціальної системи управління, який пов'язаний з виокремленням її відносно самостійних підсистем. На більш конкретному рівні аналізу система управління держава – як інтегрований суб'єкт державного управління – вимагає вже диференційного розгляду, тобто розгляду як сукупності державних органів, між якими певним чином розподілені різні види діяльності держави. Тому, саме “вузьке” розуміння державного управління має бути переважаючим у галузевих державно-управлінських дослідженнях [4].

Виходячи з вузького тлумачення, під державним управлінням, в інформаційній сфері слід, загалом, розуміти підзаконну виконавчо-

розпорядчу діяльність уповноважених державних органів, їх посадових осіб з реалізації функцій і завдань держави у сфері суспільних інформаційних та інформаційно-інфраструктурних відносин відповідно до інтересів суспільства. Необхідність уточнення такого розуміння державного управління в інформаційній сфері вимагає аналізу його основних характеристик. Тоді як законодавчим органом держави визначаються основні засади державної політики в інформаційній сфері шляхом прийняття відповідних законів, практична реалізація приписів, що містяться в цих актах законодавства, забезпечується діяльністю цілого ряду інших уповноважених державою органів. Тому державне управління як вид діяльності держави з практичної реалізації законів – це насамперед виконавча діяльність. Здійснення цієї функції (виконання) неможливе без прийняття конкретних управлінських рішень і контролю за їх виконанням. Тому органи державного управління наділяються повноваженнями владного характеру, тобто дістають від держави право здійснювати розпорядчу діяльність [5].

Спрямованість виконавчо-розпорядчої діяльності цих органів на забезпечення реалізації норм законів обумовлює її підзаконний характер. Підзаконність означає, що будь-які дії органів державного управління, будь-які їх рішення, що приймаються на виконання законів, мають чітко відповідати відповідним приписам цих законів. Отже, саме норми законів здебільшого формують правову основу державного управління і визначають межі його виконавчого спрямування. Підзаконність та виконавчо-розпорядчий характер державного управління є ознаками універсальними, тому однаково стосуються усіх сфер державного управління: економіки, освіти, культури, охорони здоров'я та ін. Їх осмислення потрібне для розуміння сутності державного управління в інформаційній сфері але, все ж таки, не дає змоги повною мірою проникнути в його суть через те, що не враховує специфіки та особливостей саме цієї сфери. Тому, для того щоб скласти точніше уявлення про особливості державного управ-

ління в інформаційній сфері, розглянемо завдання та функції держави в зазначеній сфері, адже вони є специфічними саме для цієї сфери.

Подібно до будь-якого іншого виду управління, державне управління – це діяльність цілеспрямована. Саме визначення загальної цілі, на досягнення якої спрямоване державне управління, дає можливість визначити конкретні завдання, що мають бути вирішені в ході державного управління. Довгостроковою стратегічною ціллю державної інформаційної політики є формування відкритого інформаційного суспільства на основі розвитку єдиного інформаційного простору цілісної держави, його інтеграція у світовий інформаційний простір з урахуванням національних особливостей і інтересів при забезпеченні інформаційної безпеки на внутрішньодержавному та міжнародному рівнях [6]. З цього випливає, що загальною ціллю державного управління в інформаційній сфері є побудова інформаційного суспільства. Не відкидаючи принципового значення державного управління в інформаційній сфері як центрального напрямку діяльності держави щодо розбудови інформаційного суспільства в Україні, маємо, однак, констатувати, що зазначена ціль є занадто глобальною, щоб бути досягнутою виключно завдяки впливу на самі лише інформаційні та інформаційно-інфраструктурні відносини. Річ у тім, що поняття інформаційного суспільства характеризує новий етап цивілізаційного розвитку всього суспільства, його нову формацію. Іншими словами, це поняття надзвичайно об'ємне і включає характеристику всіх базових сфер життєдіяльності суспільства, а не лише інформаційної сфери, хоча, безумовно, вказує на її визначальну роль стосовно інших сфер. Так, американський дослідник М. Кастельс, відзначаючи, що революція в інформаційній технології охоплює всю сферу людської діяльності, акцентує увагу не стільки на змінах в інформаційній сфері, як на трансформаціях у сфері економіки, соціальних і культурних відносин в умовах нової суспільної формації [7]. Вітчизняні вчені Р. Калужний та Н. Новицька також звертають увагу

на структурні зміни в економіці, глобальний перерозподіл ринку праці та освітніх послуг в інформаційному суспільстві [8].

У зв'язку з зазначеним необхідно враховувати тісний взаємовплив та взаємообумовленість різних сфер життєдіяльності суспільства – економічної, соціальної, інформаційної та ін. – одна на одну в процесі цивілізаційного поступу суспільства. Це означає, що становлення інформаційного суспільства, крім розвитку власне сфери інформаційних та інформаційно-інфраструктурних відносин, детерміновано, значною мірою і станом розвитку інших сфер життєдіяльності суспільства: освіти, науки, культури, промисловості, сільського господарства та ін., які виступають як виробниками, так і споживачами значних масивів інформації, а відтак стимулюють розвиток інформаційної сфери. З наведеного випливає, що для забезпечення становлення інформаційного суспільства в Україні держава має впливати не лише на інформаційну сферу, а й на інші сфери суспільних відносин. Таким чином, побудова інформаційного суспільства як якісно нового цивілізаційного етапу розвитку всього суспільства повинна сприйматися як загальна стратегічна мета діяльності держави в цілому, що полягає у трансформації всього комплексу суспільних відносин, з акцентом на розвиток інформаційних та інформаційно-інфраструктурних відносин.

У контексті досягнення цієї загальної мети до визначення цілі державного управління в інформаційній сфері слід підходити на основі виявлення визначальної потреби людини в умовах становлення нової суспільної формації. Такою потребою в умовах розвитку інформаційного суспільства є потреба в інформації, адже, як відмічає А. Чернов, на сьогодні саме інформація стає одним із стратегічних ресурсів розвитку держави і суспільства, ресурсом соціально-економічного, технологічного і культурного розвитку [9]. Саме тому в умовах інформаційного суспільства для забезпечення своїх зростаючих інформаційних потреб люди все частіше вступають в інформаційні відносини, а інформаційна сфера стає провідною сферою життєдіяльності

такого суспільства. Державне управління як безпосередньо організуюча та регулююча діяльність покликане спрямувати перебіг цих відносин таким чином, щоб максимально задовольнити потреби їх учасників в інформації. Отже, ціллю (метою) державного управління в інформаційній сфері на сучасному історичному етапі є забезпечення задоволення потреб особи і суспільства загалом в інформації як стратегічному ресурсі його розвитку.

Така загальна ціль може бути уточнена шляхом розкриття ряду більш конкретних завдань. Враховуючи сучасний стан розвитку інформаційної сфери в Україні, до цих завдань слід віднести: досягнення високого ступеня розвитку інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури на основі широкомасштабного впровадження інформаційно-телекомунікаційних технологій у всі сфери життєдіяльності суспільства, розвитку вітчизняного науково-технічного та виробничого потенціалу в цій сфері; розбудова потужної системи національних інформаційних ресурсів як чинника трансформації України в суспільство, розвиток якого ґрунтується на знаннях; створення ринку інформаційних продуктів і послуг на основі рівноправності всіх форм власності, гарантування прав інтелектуальної власності на інформацію та інформаційно-телекомунікаційні технології; гарантування незалежності ЗМІ та недопущення зловживання свободою слова з метою посягання на моральні і духовні цінності суспільства, права і свободи громадян; забезпечення вільного доступу до інформації за умови підтримки високого ступеня інформаційної безпеки особи, суспільства, держави; інтеграція України до світового інформаційного простору за умови гарантування її інформаційного суверенітету та національної інформаційної ідентичності.

Функції держави в інформаційній сфері – це основні напрями діяльності держави, спрямовані на реалізацію її завдань у цій сфері з метою задоволення інформаційних потреб особи і суспільства в умовах становлення інформаційного суспільства в Україні. До основних напрямів діяльності держави, тобто її функцій в інформаційній сфері,

ст. 6 Закону України “Про інформацію” віднесено: забезпечення доступу громадян до інформації; створення національних систем і мереж інформації; зміцнення матеріально-технічних, фінансових, організаційних, правових і наукових основ інформаційної діяльності; забезпечення ефективного використання інформації; сприяння постійному оновленню, збагаченню та зберіганню національних інформаційних ресурсів; створення загальної системи охорони інформації; сприяння міжнародному співробітництву в галузі інформації і гарантування інформаційного суверенітету України [10]. Втім, маємо уточнити, що державна інформаційна політика характеризує спрямованість діяльності в інформаційній сфері всієї держави, тобто всього її механізму, а не лише апарату державного управління. Обсяг участі в цій політиці органів державного управління обмежений виконавчо-розпорядчими рамками їх діяльності. Зміст і характер цієї специфічної діяльності відображають такі її об’єктивно необхідні, відносно самостійні і однорідні частини, як функції державного управління [11].

У загальному вигляді на макрорівні суб’єктом державного управління, тобто керуючою підсистемою, є держава, яка в управлінському процесі представлена як система спеціально уповноважених органів державного управління, які виконують функції управління в інформаційній сфері. Але в конкретній управлінській ситуації владне рішення приймає не вся система органів управління, а конкретний орган, уповноважений на вирішення цієї справи. Отже, на мікрорівні безпосередніми суб’єктами державного управління є конкретні органи управління.

Змістом діяльності суб’єктів державного управління є управлінська, організаційна діяльність [12], яка здійснюється у вигляді певних управлінських заходів, прийомів, методів, спрямованих на реалізацію владних повноважень зазначених органів в інформаційній сфері. Ця діяльність характеризується категорією “управлінський вплив”, який являє собою комплекс керівних команд, які крізь потоки прямого зв’язку надходять від суб’єкта до об’єкта управління.

Управлінський вплив, будучи спрямованим на суб'єктів інформаційних відносин, призводить до бажаних для держави змін в їх інформаційній діяльності, а відтак змін в інформації, інформаційно-телекомунікаційних технологіях, на які спрямована ця діяльність. Таким чином, відбувається вплив на всі елементи інформаційних та інформаційно-інфраструктурних відносин, які становлять об'єкт державного управління. У процесі діяльності суб'єктів державного управління до них надходять реакції зворотного зв'язку з об'єктами управління. Ці зворотні реакції являють собою інформаційні потоки про відповідність розвитку суспільних відносин, що становлять об'єкт управління, керівним командам суб'єктів управління, а відтак цілям і завданням держави в зазначеній сфері. Залежно від отриманої по каналу зворотного зв'язку інформації, а також зміни умов, цілей і завдань управління, суб'єкт управління виробляє і передає нові управлінські впливи для об'єкта управління [13].

Через канали прямого і зворотного зв'язку забезпечується взаємодія між керуючою і керованою підсистемами, внаслідок чого вони поєднуються в єдину систему державного управління. Взаємодія між органами державного управління інформаційною сферою та суб'єктами інформаційних, інформаційно-інфраструктурних відносин породжує суспільні відносини державно-владного управлінського характеру. Ці відносини врегульовані нормами права. Отже, державне управління в інформаційній сфері – це діяльність, врегульована нормами права. Таким чином, владно-організуючий вплив держави на суспільні відносини в інформаційній сфері реалізується через відповідні правовідносини. Потрібно окремо відзначити, що правовідносини, які складаються в процесі державного управління інформаційною сферою, можуть виступати як формою існування інформаційних та інформаційно-інфраструктурних відносин, так і необхідною передумовою їх виникнення, зміни та припинення.

Отже, узагальнюючи результати проведеного дослідження, можемо сформулювати такі висновки. По-перше, управлінські

правовідносини, як правило, передують виникненню інформаційних та інформаційно-інфраструктурних відносин. Так, наприклад, виникнення інформаційних чи інформаційно-інфраструктурних відносин цивільно-правового характеру між абонентом кабельного телебачення і провайдером програмної послуги, абонентом та оператором мобільного зв'язку можливе лише після виникнення між оператором (провайдером) та відповідним державним органом правовідносин з приводу реєстрації та ліцензування його інформаційної діяльності. Виникнення подібних правовідносин необхідне для визначення окремих умов подальшої інформаційної діяльності цих суб'єктів, що відповідним чином впливатиме і на характер правовідносин, які виникатимуть на основі цієї діяльності. У таких випадках правовідносини виступають передумовою виникнення інформаційних та інформаційно-інфраструктурних правовідносин, але не збігаються з ними. По-друге, наведені ознаки державного управління інформаційною сферою дають підстави визначити його як врегульовану нормами права цілеспрямовану, підзаконну діяльність уповноважених державних органів, їх посадових осіб та окремих недержавних утворень, що полягає у здійсненні виконавчо-розпорядчих функцій, спрямованих на практичну реалізацію державної політики у сфері інформаційних та інформаційно-інфраструктурних відносин, з метою задоволення потреб суспільства в інформації як стратегічному ресурсі розвитку в умовах становлення інформаційного суспільства в Україні.



Література

1. Гордієнко Л. Ю. Основи теорії державного управління: Конспект лекцій / Харківський держ. економічний ун-т; Міжгалузевий ін-т підвищення кваліфікації. – Х.: ХДЕУ, 2000. – С. 17.
2. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: Курс лекций. – М.: Юрид. л-ра, 1997. – С. 11.
3. Курашвили Б. П. Очерк теории государственного управления / Отв. ред. М. И. Пискотин; АН СССР, Ин-т государства и права. – М.: Наука, 1987. – С. 99.

4. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / НАН України; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького; В. Б. Авер'янов (заг. ред.). – К.: Факт, 2003. – С. 14.
5. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – С. 17.
6. Арістова І. В. Державна інформаційна політика та її реалізація в діяльності органів внутрішніх справ України: організаційно-правові засади: Дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Нац. ун-т внутрішніх справ. – Х., 2002. – С. 83.
7. Кастельс М. Информационная эпоха. Экономика, общество и культура / Б. Э. Верпаховский и др.; Науч. ред. Щ. И. Шкаратан; Гос. ун-т. Высш. шк. экон. – М.: ГУ ВШЭ, 2000. – С. 28.
8. Калюжний Р., Новицька Н. Організаційно-правові питання становлення інформаційного суспільства // Правова інформатика. – 2006. – № 3. – С. 17.
9. Чернов А. А. Становление глобального информационного общества: проблемы и перспективы / Дипломатическая академия МИД России. – М.: Изд.-торг. корпорация "Дашков и Ко", 2003. – С. 13.
10. Закон України "Про інформацію" від 2 жовтня 1992 р. № 2657-XII // ВВР України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
11. Опрышко В. Ф. Правовые основы государственного управления качеством продукции: Учеб. пособие для студ. юрид. ин-тов и фак. – К.: Головное изд-во объединения "Вища шк.", 1986. – С. 99-100.
12. Глазунова Н. И. Система государственного управления: Учеб. по спец. "Государственное и муниципальное управление". – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – С. 98.
13. Райзберг Б. А. Государственное управление экономическими и социальными процессами: Учеб. пособие. – М.: ИНФРА-М, 2005. – С. 15.

Досліджуються основні теоретико-методологічні підходи до визначення поняття регулювання інформаційних відносин з позицій сучасної юридичної науки, а також процес державного управління інформаційною сферою як необхідний елемент діяльності сучасної держави, який зумовлюється функціями держави і є предметом правового забезпечення і правового регулювання.

Исследуются основные теоретико-методологические подходы к определению понятия регулирования информационных отношений с позиций современной юридической науки, а также процесс государственного управления информационной сферой как необходимый элемент деятельности современного государства, который обуславливается функциями государства и предмет правового обеспечения и правового регулирования.

Studies of key theoretical and methodological approaches to the definition of regulatory information relations from the standpoint of modern legal science, and process the information field of public administration as a necessary element of the modern state, which is due to functions of the State and is the subject of legal certainty and legal regulation.

Надійшла 5 грудня 2011 р.