

УДК 342.9:354

О. ЯРЕМЕНКО, кандидат наук з державного управління, доцент

ФОРМИ ЗДІЙСНЕННЯ ФУНКЦІЙ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ В ІНФОРМАЦІЙНІЙ СФЕРІ: ПОНЯТТЯ, ОСОБЛИВОСТІ, ВИДИ

***Анотація.** У статті аналізуються поняття “форми здійснення функцій держави в інформаційній сфері”, особливості цих форм, а також їх класифікація. Досліджено правотворчу, правозастосовну та правоохоронну форми діяльності державних органів в інформаційній сфері.*

Регулююча роль держави як інституції, яка забезпечує прогресивний розвиток соціуму, проявляється в різних сферах суспільної життєдіяльності. В сучасному періоді становлення та розвитку інформаційного суспільства саме держава повинна відігравати ключову роль. Як зазначає Кастельс М.: “...для розуміння відносин між технологією та суспільством важливо пам'ятати, що роль держави, яка гальмує, прискорює чи очолює технологічну інновацію, є вирішальним фактором всього процесу розвитку...” [1. – С. 35]. В Україні офіційно проголошено, що побудова інформаційного суспільства є одним із пріоритетів державної політики, тому держава повинна вживати активних заходів щодо впливу на інформаційні відносини. У зв'язку з цим особливої актуальності набуває науковий аналіз форм здійснення функцій держави в інформаційній сфері.

Різні аспекти впливу держави на інформаційні процеси активно досліджуються сучасною юридичною наукою. Так, в працях вітчизняних учених Арістової І.В., Бандурки О.М., Брижка В.М., Гавловського В.Д., Калюжного Р.А., Кормича Б.А., Кохановської О.В., Макаренка Є.А., Орлова П.І., Почепцова Г.Г., Хахановського В.Г., Швеця М.Я та ін. аналізується законотворча та управлінська діяльність держави у сфері інформації, досліджено ряд організаційно-правових аспектів інформатизації, охарактеризовано державно-правовий механізм захисту персональних даних, теоретично обґрунтовано становлення інформаційного права як галузі національного права України, визначено основні заходи держави в сфері інформаційної політики та інформаційної безпеки.

Значний вклад у дослідження діяльності держави та її органів в інформаційній сфері внесено вченими Російської Федерації Агаповим А.Б., Батуріним Ю.М., Бачило І.Л., Копиловим В.А., Рассоловим М.М. та іншими. Як зазначає Бачило І.Л., найбільш дослідженими питаннями є: предмет та метод інформаційного права, інформація як об'єкт правового регулювання, право на інформацію, проблеми інформаційної безпеки, правова інформатика як наука тощо [2. – С. 29]. Проте недостатньо дослідженим залишається ряд аспектів, пов'язаних із формами здійснення функцій держави в інформаційній сфері.

Дана стаття ставить за мету аналіз поняття “форми здійснення функцій держави в інформаційній сфері”, особливостей цих форм та їх класифікації, а також дослідження правотворчої, правозастосовної та правоохоронної форм діяльності держави в інформаційній сфері.

Необхідно відзначити, що у юридичній науці немає єдиного підходу до визначення співвідношення понять “функція держави” та “діяльність держави”. Домінуюча тривалий час тенденція кваліфікувати функції держави як напрями, сторони, зміст її діяльності призвела до деякої термінологічної неузгодженості. Зокрема, Чернооголовкін Н.В., розуміючи під функціями держави основні напрями і сторони її діяльності щодо вирішення історичних завдань, які стоять перед нею, одночасно визначає форми здійснення

функцій держави як форми її практичної діяльності, спрямованої на втілення в життя мети держави і вирішення завдань, що стоять перед державою [3. – С. 7]. За такого підходу, термін “діяльність” включається автором як у визначення функцій держави, так і у форми їх реалізації, що, на нашу думку, є недоцільним. Як зазначає Каск Л.І., розуміння функцій держави як основних напрямів або сторін її діяльності призводить до ототожнення їх з діяльністю держави [4. – С. 7].

До того ж, включення терміна “діяльність” в поняття функцій держави означає їх реальну наявність, фактичне здійснення, в той час як може існувати об’єктивна необхідність діяльності держави в тому чи іншому напрямку, яка на практиці не реалізується або здійснюється так, що має негативні наслідки для суспільства чи окремих сфер суспільної життєдіяльності. Отже, в державно-правовій реальності можуть існувати потенційні функції держави та дисфункції держави.

У зв’язку з цим, варто звернутись до теоретичного обґрунтування Самощенка І.С., який ще в 1956 році визначив функції держави як її соціальне призначення всередині країни та за її межами [5. – С. 81]. Розгляд функцій держави з такої точки зору особливо актуалізується в сучасних умовах, коли ускладнення соціальних відносин приводить до переосмислення сутності держави та ролі, яку вона відіграє в суспільному розвитку.

Трактування функцій держави як призначення держави щодо впливу на ті чи інші сфери суспільної життєдіяльності, які об’єктивно цього потребують на конкретному історичному етапі розвитку соціуму, дає також можливість логічно вибудувати життєвий цикл функції держави, який, на нашу думку, складається з елементів визначального характеру (призначення держави, напрям діяльності, мета діяльності) і реалізуючого (форма, зміст, метод діяльності, результат).

Таким чином, функції держави в інформаційній сфері можна визначити як об’єктивно обумовлене призначення держави щодо впливу на інформаційну сферу з метою її прогресивного розвитку в інтересах особи, суспільства і держави та забезпечення інформаційних прав окремих суб’єктів суспільних відносин.

На сьогодні необхідною умовою високого рівня ефективності здійснення державою своїх функцій є використання наукових підходів при визначенні призначення держави щодо впливу на ту чи іншу суспільну сферу і формування на цій основі напрямів її діяльності. На практиці науково обґрунтовані функції отримують офіційне визнання з боку держави шляхом закріплення їх в актах нормативного та ненормативного змісту або безпосередньо проявляються в державній політиці і реалізуються в певних формах.

Поняття форм здійснення функцій держави, а також класифікації цих форм є досить дискусійними в юридичній науці. Найбільш поширеним є їх поділ на правові та неправові форми державної діяльності. Зокрема, Загайнов Л.І., поділяючи форми здійснення функцій держави на організаційні та правові, до перших відносить механізм держави, систему органів і обсяг повноважень цих органів, а до других – видання нормативних актів, організацію їх виконання та захист від порушень [6]. Дана класифікація є досить вразливою для критики, оскільки, по-перше, механізм є перш за все структурною характеристикою держави, а вже потім функціональною; по-друге, система органів держави і є основною складовою механізму держави; по-третє, і механізм держави, і система державних органів, і їх повноваження закріплені в нормативних актах, а отже, базуються на праві.

Інший російський науковець Чиркін В.Є. вважає, що до правових форм діяльності держави належать ті, які закріплені конституцією та іншими правовими актами, здійснюються на їх основі, в їх межах та за процедурою, визначеною цими актами, і називає основними з них законотворчість, управління, правосуддя і контроль. Серед неправових форм він виділяє дві: правопорушуючу діяльність державних органів та

посадових осіб, за яку передбачена юридична відповідальність, та організаційну, що не врегульована правовими нормами [7. – С. 103 - 104].

Байтін М.І. під правовими формами розуміє однорідну за своїми зовнішніми ознаками діяльність державних органів, пов'язану із виданням юридичних актів, до яких, на його думку, належить правотворча і правозастосовна діяльність, а остання, в свою чергу, поділяється на оперативно-виконавчу і правоохоронну. Він зазначає, що від правових форм слід відрізнити фактичні, або організаційні форми реалізації функцій, суть яких полягає в однорідній за своїми зовнішніми ознаками діяльності держави, яка не має юридичних наслідків і оформляється у трьох видах: організаційно-регламентуючому, організаційно-господарському та організаційно-ідеологічному [8. – С. 76 - 77].

На думку Марченка М.Н., є чотири правові форми здійснення функцій держави: правотворча, правовиконавча, правоохоронна та договірна. До неправових форм відноситься організаційна та інша діяльність, спрямована на реалізацію функцій держави, що проводиться поза правовими формами [9. – С. 338].

Радько Т.Н. також пропонує поділяти форми здійснення функцій держави на правові: правотворчі, правореалізуючі та правозабезпечуючі та неправові: обробка інформації, планування, проведення нарад тощо [10. – С. 235 - 236].

Інші вчені вважають, що будь-яка державна діяльність базується виключно на нормах права. Наприклад, Коженевський В.Б. зазначає, що не існує такої діяльності по здійсненню функцій держави, яка була б настільки вільна від правової регламентації, щоб вона складала особливу форму здійснення тієї чи іншої функції [11. – С. 45].

У процесі аналізу форм здійснення функцій держави слід виходити з того, що:

по-перше, будь-яка конструктивна діяльність держави тією чи іншою мірою пов'язана із реалізацією функцій держави, а отже, є формою їх здійснення;

по-друге, деякі функції держави і форми їх здійснення можуть на практиці збігатися. Так, правотворчість є однією із основних і виключних функцій держави, і, одночасно, правове регулювання є найбільш ефективною формою діяльності щодо реалізації функцій держави в інформаційній, економічній, політичній, соціальній та інших сферах суспільної життєдіяльності;

по-третє, серед форм здійснення функцій держави слід виділяти основні та допоміжні;

по-четверте, функції держави на практиці здійснюються державними органами та органами місцевого самоврядування;

по-п'яте, основні форми реалізації функцій держави здійснюються органами державної влади та органами місцевого самоврядування виключно на підставі правових норм;

по-шосте, переважна більшість функцій держави реалізується за допомогою поєднання кількох форм діяльності залежно від того, яка саме конкретна функція здійснюється і в якій сфері.

Здійснення функцій держави в інформаційній сфері має свої особливості, оскільки вона є надзвичайно складним поняттям, яке, до того ж, не має нормативно закріпленого визначення. В даній статті під інформаційною сферою будемо розуміти сукупність інформаційних ресурсів, інформаційної інфраструктури, суб'єктів інформаційних відносин, які забезпечують збирання, зберігання, використання та поширення інформації, а також системи правового регулювання суспільних відносин у цій сфері і організації виробництва засобів, як це визначено в проекті Закону України “Про Концепцію державної інформаційної політики” [12].

Складність форм здійснення функцій в інформаційній сфері обумовлюється ще й тим, що до неї входять елементи, які мають різну природу:

- інформаційну (інформація у різноманітних формах, галузях та видах);
- політичну (інформаційна політика, інформаційна безпека);
- організаційно-правову (суб'єкти інформаційних відносин);
- технічну (інформаційна інфраструктура, безпека телекомунікаційних мереж);
- економічну (виробництво засобів комунікації, матеріальних носіїв інформації, надання інформаційних послуг, інтелектуальна власність).

Характерною ознакою функцій держави в інформаційній сфері є те, що в сучасний період за ступенем їх значимості для особи, суспільства та держави вони належать до основних, й це вимагає застосування різноманітних форм їх здійснення.

Форми здійснення функцій держави полягають в конкретній діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування. Правовою основою цієї діяльності є стаття 19 Конституції України, в якій зазначено, що державні органи, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [13]. Тобто ця конституційна норма визначає, що як конкретні види державної діяльності, так і процедурні аспекти цієї діяльності підлягають нормативно-правовому закріпленню. Цей принцип знаходить свій розвиток в нормативно-правових актах, які визначають правовий статус того чи іншого державного органу. Так, в статті 1 Регламенту Верховної Ради України зазначено, що порядок діяльності її органів та посадових осіб визначається Конституцією України, Регламентом та іншими законодавчими актами [14], а тимчасовий регламент Кабінету Міністрів України передбачає, що цей орган здійснює свої повноваження на основі та на виконання Конституції та законів України, актів Президента України [15]. Таким чином, основні форми здійснення функцій держави в інформаційній сфері закріплені нормативними актами і, відповідно, носять правовий зміст.

Особливою детальністю правової регламентації є така форма реалізації функцій держави як правотворчість. Це, перш за все, пов'язано з тим, що право є найбільш ефективним соціальним регулятором. Право регулює суспільні відносини, які мають ключове значення для суспільства та держави. Сучасний період розвитку суспільства та держави характеризується значним зростанням ролі інформації та інформаційних технологій, що веде до активізації інформаційної діяльності з метою одержання, використання, поширення та зберігання інформації. У зв'язку з цим актуалізується проблема правового регулювання інформаційних відносин. В інформаційній сфері особливого значення набувають такі основні вимоги до правового регулювання, як своєчасність прийняття правових норм, їх стабільність, повнота та внутрішня узгодженість [16. – С. 296].

Правотворчість в інформаційній сфері є предметом діяльності багатьох державних органів, оскільки інформаційні процеси відбуваються фактично у всіх галузях соціальної реальності. Провідну роль тут відіграє парламент України, який, здійснюючи законодавчу функцію, регулює інформаційну сферу в межах, визначених статтею 92 Конституції України: інформаційні права та свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні інформаційні обов'язки громадян; порядок застосування мов; організація та експлуатація систем зв'язку; правовий режим власності, в тому числі інтелектуальної; засади утворення і діяльності засобів масової інформації; організація державної статистики та інформатики.

Інші державні органи – Президент, Кабінет Міністрів, центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації видають на основі Конституції та законів України в межах своїх повноважень підзаконні акти, що регулюють ті чи інші

аспекти інформаційної сфери. Так, відповідно до Закону України “Про телебачення і радіомовлення” Президент України визначає державну політику щодо телебачення і радіомовлення та гарантії соціального і правового захисту працівників цієї сфери, а Кабінет Міністрів забезпечує реалізацію державної політики щодо телебачення і радіомовлення, координує діяльність міністерств та інших центральних органів державної виконавчої влади у цій сфері [17].

Легалізація процедурних аспектів правотворчої діяльності того чи іншого державного органу здійснюється цим же органом, знову ж таки, за допомогою правотворчості. Так, законодавча процедура закріплена за Верховною Радою України, видання підзаконних актів – за Кабінетом Міністрів, Президентом України, міністерствами, державними комітетами та іншими органами виконавчої влади.

Вітчизняні фахівці в галузі інформаційного права цілком слушно зазначають, що сучасне інформаційне законодавство характеризується рядом проблем: відсутністю легальної, чіткої, ієрархічної єдності законів; термінологічною неузгодженістю; великою кількістю нормативних актів; розбіжностями щодо розуміння структури і складу системи законодавства у сфері інформаційних відносин; концептуальною неузгодженістю нових нормативних актів з раніше прийнятими [18. – С. 89]. У зв’язку з цим, логічною і обґрунтованою є їх пропозиція щодо кодифікації інформаційного законодавства.

Іншою важливою формою здійснення функцій держави в інформаційній сфері є правозастосувальна діяльність. Застосування норм права – це спрямована на реалізацію норм права і здійснювана в спеціально встановлених формах державно-владна, творчо-організуюча діяльність державних органів щодо прийняття індивідуально-конкретних правових приписів з метою вирішення конкретної справи [19. – С. 179].

В інформаційній сфері правозастосування найбільш чітко проявляється в діяльності органів державного управління. В процесі виконавчо-розпорядчої діяльності органами державної виконавчої влади приймається величезна кількість актів застосування права, які мають суттєве значення для учасників інформаційних відносин. Як зазначає Лазарєв В.В., безпосередня мета правозастосування полягає в усуненні перешкод в реалізації правових норм певними суб’єктами [20. – С. 59].

У правозастосувальних актах органів державної виконавчої влади, що здійснюють управління в інформаційній сфері, реалізується їх компетенція. Наприклад, на підставі Закону України “Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні”, Постанови Кабінету Міністрів України “Про державну реєстрацію друкованих засобів масової інформації, інформаційних агентств та розміри реєстраційних зборів” та Положення “Про державну реєстрацію друкованих засобів масової інформації в Україні” за результатами розгляду заяви про реєстрацію друкованого ЗМІ може прийняти рішення про державну реєстрацію, про відмову в державній реєстрації або про зупинення строку розгляду заяви про державну реєстрацію ЗМІ [21].

В деяких випадках правозастосовну діяльність в інформаційній сфері можуть здійснювати і організації, які не є державними органами. Так, певний час державну реєстрацію інформаційних агентств як суб’єктів інформаційної діяльності здійснювало Українське національне інформаційне агентство.

Крім правотворчої та правозастосовної форм здійснення функцій держави в інформаційній сфері слід виділити правоохоронну. Вона полягає в діяльності спеціально уповноважених державних органів щодо захисту та охорони прав різноманітних суб’єктів в інформаційній сфері. Наприклад, рішення про відмову в державній реєстрації друкованого засобу масової інформації або порушення встановленого порядку державної реєстрації можуть бути оскаржені засновником у судовому порядку.

Таким чином, в умовах становлення інформаційного суспільства функції української держави в інформаційній сфері відносяться до категорії основних і здійснюються державними органами на підставі правових норм у вигляді чітко визначених законодавством видів діяльності. Основними формами є правотворча, правозастосовна та правоохоронна діяльності, що здійснюються державними органами в межах їх статусу та компетенції.

Окремого аналізу потребують змістовні аспекти реалізації функцій держави в інформаційній сфері, що може бути предметом подальших розвідок у цьому напрямі.

Використана література

1. Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура. Пер. с англ. – М.: ГУ ВШЭ, 2000. – 887 с.
2. Бачило И.Л. О законодательстве в информационной сфере отношений // Информационное общество. – 2001. – № 4. – С. 25 - 32.
3. Черноголовкин Н.В. Теория функций социалистического государства. – М., 1970.
4. Каск Л.И. Функции и структура государства. – Ленинград: Изд-во Ленинградского университета, 1968. – 182 с.
5. Самощенко И.С. О правовых формах осуществления функций Советского государства // Советское государство и право. – 1956. – № 3. – С. 78 - 83.
6. Загайнов Л.И. Экономические функции Советского государства. – М.: Юридическая литература, 1968. – 138 с.
7. Чиркин В.Е. Государствоведение: учебник. – М.: Юрист, 1999. – 400 с.
8. Теория государства и права: Курс лекций; под. ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – Юрист, 1997. – 672 с.
9. Марченко М.Н. Теория государства и права: Учебник. – 2-е изд. – М.: ТК Велби, 2004. – 648 с.
10. Радько Т.Н. Теория государства и права: учебник для вузов. – М.: Юнити-дана, 2004. – 576 с.
11. Коженевский В.Б. Функции советского общенародного социалистического государства. – Иркутск, 1974. – 145 с.
12. Проект Закону України “Про Концепцію національної інформаційної політики України” // www.rada.kiev.ua.
13. Конституція України. Прийнята 28 червня 1996 р. : із змінами, внесеними Законом України від 8 грудня 2004 року № 2222. – К.: Офіційне видання. – 2006.
14. Регламент Верховної Ради України // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 35. – Ст. 338.
15. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України” // Офіційний вісник України. – 2000. – № 24. – Ст. 994.
16. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. – [2-е изд., доп.]. – М.: Омега-Л. – 584 с.
17. Закон України “Про телебачення і радіомовлення” // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 10. – Ст. 43.
18. Швець М.Я., Калюжний Р.А., Гавловський В.Д. Інформаційне законодавство України: концептуальні засади реформування // Право України. – 2001. – № 7. – С. 88 - 91.
19. Загальна теорія держави і права: навчальний посібник; за ред. В.В. Копейчикова. – К.: Юрінком, 1997. – 320 с.
20. Лазарев В.В. Эффективность правоприменительных актов. – Казань: Изд-во КГУ. – 1975. – 198 с.
21. Наказ Держкомінформу України від 09.08.2001 № 193 “Про затвердження Положення про державну реєстрацію друкованих засобів масової інформації в Україні” // Офіційний вісник України. – 2001. – № 44.

