

*Мандзюк О. А.,
голова Інституту стратегічних ініціатив
Глобальної організації союзницького лідерства*

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ АНАЛІТИЧНОГО ПРОСТОРУ

Анотація. У роботі досліджені проблеми правового регулювання аналітичного простору в Україні. Визначені напрями удосконалення правового регулювання аналітичного простору в Україні. Обстоюється позиція, за якої пошук оптимальних шляхів правового регулювання аналітичного простору в Україні має здійснюватися з урахуванням особливостей даної галузі. Наведене наукове обґрунтування позиції, за якої вдосконалення інформаційного законодавства в цілому має здійснюватися не лише шляхом затвердження змін до чинних законів чи розробкою нових, скерованих на вирішення найбільш гострих питань, а має відбуватися шляхом кодифікації – розробки та прийняття Інформаційного кодексу України. Визначено, що перспективним напрямом розвитку положень даного дослідження є проведення аналізу ролі аналітичних спільнот у державотворчому процесі.

Ключові слова: правове регулювання, аналітичний простір, аналітичні спільноти, кодифікація.

Постановка проблеми. Сучасними фахівцями виокремлюються наступні головні тенденції розвитку та зростання впливу аналітичних спільнот на глобальному рівні [1, с. 9]:

– поширення й збільшення кількості аналітичних спільнот по всьому світі;

– їх експансія в розробку й оцінку публічної політики, не тільки на локальному та національному, а й на глобальному рівні;

– створення мереж аналітичних центрів і співтовариств і більш широких мереж або коаліцій між політичними структурами (у тому числі й на глобальному рівні) і аналітичними спільнотами.

За цих умов, важливого значення набуває належне правове регулювання аналітичного простору в Україні, оскільки сучасні аналітичні спільноти здійснюють помітний вплив на громадську думку, сприяють демократизації різних сфер суспільного життя країни, виступають генератором нових ідей та підходів. В українському суспільстві існують запит на інтелектуальний продукт неурядових дослідницьких структур й довіра до нього [2, с. 35].

Водночас сучасний етап розвитку аналітичних спільнот в Україні позначається впливом на їх діяльність як глобальних, так і національних процесів і тенденцій. Вони створюють нові виклики для аналітичних спільнот і вимагають пошуку адекватних відповідей.

Умови діяльності вітчизняних аналітичних спільнот не можна вважати оптимальними. І недосконалість законодавчої бази зазвичай називають одним із важливих несприятливих чинників, що стримують розвиток вказаних інституцій в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Тематика недосконалості правового регулювання аналітичного простору вже тривалий час перебуває в полі зору експертів як неурядових, так і деяких державних аналітичних структур, що відбилося в значній кількості відповідних досліджень, серед яких слід назвати роботи О. Винникова, М. Лацуби, А. Качука.

Разом з тим, в існуючих наукових працях проблематика правового регулювання аналітичного простору досліджена недостатньо. Відтак – існує необхідність комплексного дослідження окресленого питання.

Основними завданнями, розв'язанню яких присвячена дана стаття, є наступні.

1. Дослідити проблеми правового регулювання аналітичного простору в Україні.

2. Визначити напрями удосконалення правового регулювання аналітичного простору в Україні.

3. Визначити перспективні напрями подальших розвідок з досліджуваних питань.

Виклад основного матеріалу. Досліджуючи питання правового регулювання аналітичного простору, неможливо обійти проблему понятійного апарату в даній сфері. Викладене стосується співвідношення понять «аналітична спільнота» та «аналітичний центр» по відношенню до відповідних інститутів, що функціонують в Україні.

Ми приєднуємося до позиції тих науковців, які вважають класичне американське поняття «аналітичний центр» недостатньо широким для характеристики аналітичних спільнот та їх організаційних форм в Україні. Обґрунтуванням даної позиції є той факт, що поширення аналітичних спільнот по всьому світі відбувається не обов'язково за принципом перенесення англо-американської моделі аналітичних центрів (think tanks) в інші країни. У більшості випадків має місце виникнення власних моделей аналітичних структур і спільнот у національному контексті [1, с. 16].

Отже, виникає необхідність у більш широкому концепті, який би узагальнював даний феномен на глобальному рівні. Відтак, для позначення досліджуваного феномена в глобальному контексті вважаємо за необхідне використовувати термін «аналітичні спільноти», який видається більш адекватним змісту даного явища.

Звертаючись до поняття «аналітичний простір», слід зазначити, що аналітичний простір є складовою частиною інформаційного простору.

Аналіз вітчизняних нормативно-правових актів свідчить, що термін «інформаційний простір» на сьогодні нормативно не визначений. У сучасних словниках тлумачення цього терміну також не відображене. Наукові джерела пропонують різні підходи до визначення поняття «інформаційний простір».

Так В. Карпенко зазначає, що якщо виходити із латинського значення слова «інформувати» – «зображати, складати уявлення про що-небудь», то інформаційний простір – це простір, в якому існує, циркулює, обертається інформація. Коли йдеться про інформаційний простір держави (а кожна держава його має), то його межі ототожнюються з її кордонами, охоплюючи національну територію, акваторію й повітряний простір. Саме в цих сферах діють засоби інформації, які інформують, тобто повідомляють, зображають, складають про що-небудь уявлення [4, с. 5].

А. Панчук визначає інформаційний простір як узагальнений фазовий простір, координатами якого є певні сфери компетентності інформаційних суб'єктів [5, с. 16].

На думку К. Ольшанської, інформаційний простір взагалі (у самому широкому значенні цього слова) – це сукупність усієї інформації, яка є доступною як для пересічного громадянина, так і для адміністративного або політичного діяча.

Більш детально національний інформаційний простір характеризується:

1) матеріальними (технологічними) способами підготовки й поширення інформації по горизонталі, включаючи її передачу, ретрансляцію й отримання;

2) соціально-економічними можливостями доступу до інформації населення, включаючи усі його верстви в конкретній країні; забезпечення поширення інформації по вертикалі;

3) структурою національної системи інформації та зв'язку з її конкретними компонентами, що визначають територію поширення інформації;

4) національним законодавством у галузі інформації та зв'язку, що регулюють функціонування й використання ЗМІ в забезпеченні національних і державних інтересів;

5) станом реалізації міжнародного законодавства, міжнародних і регіональних угод у галузі масової інформації, що забезпечують обмін нею між державами й взаємопроникністю національних інформаційних просторів [6].

А. Марущак визначає поняття інформаційного простору в діалектичному взаємозв'язку з поняттям «інформаційні ресурси». Він вважає, що інформація, яка не систематизована на підставі певних критеріїв, і, відповідно, не дістала чіткого структурованого закріплення, а, отже, не може бути визначена як інформаційні ресурси, включається до поняття «інформаційний простір» [7, с. 11].

Розуміння сутності інформації не тільки як механічного чинника, тобто не як носія накопичення, а як аналітичного ресурсу спрямованості на багатофункціональний механізм мобільного, трансформаційного руху, у контексті управління соціальними системами, уможливило запропонувати визначення аналітичного простору в якості простору, в якому існує, циркулює, обертається вторинна інформація – тобто інформація, що була певним чином опрацьована відповідними механізмами.

Нинішні умови існування та діяльності аналітичних спільнот в Україні характеризуються наявністю комплексу проблем, зумовлених особливостями національного контексту. До числа таких проблем і ризиків сучасні фахівці зазвичай включають наступні:

– низький рівень зацікавленості владних структур у діяльності аналітичних спільнот;

– недосконалість правового поля діяльності аналітичних спільнот;

– їх значна залежність від зовнішнього фінансування;

– відчутне загострення політичного протистояння в країні протягом останніх років;

– спроби певних інститутів влади, політичних сил, потужних бізнес-структур зробити незалежні аналітичні спільноти засобом реалізації власних інтересів і цілей [2, с. 24].

Таким чином, на загальнодержавному рівні недосконалість правового поля діяльності аналітичних спільнот слід вважати однією із важливих проблем правового регулювання аналітичного простору в Україні.

Оскільки в українському законодавстві поняття «аналітична спільнота» законодавчо не визначене, на діяльність цих структур тією чи іншою мірою впливають усі особливості нормативно-правового регулювання діяльності організацій загалом.

Відповідно, проблеми правового регулювання інформаційного простору України почасти є характерними й для аналітичного простору також.

Серед основних проблем правового регулювання інформаційного простору сучасні фахівці зазвичай виділяють наступні [9, с. 14]:

– проблема неузгодженості термінології;

– невизначеність принципів ліцензування (реєстрації) та регулювання діяльності провайдерів програмної послуги;

– регулювання відповідальності за розміщення інформації в мережі Інтернет (що стосується насамперед двох вимірів: захисту авторських прав та захисту честі та гідності);

– питання професійної компетентності та етичної відповідальності журналістів перед суспільством;

Разом з тим, для аналітичних спільнот, як особливого виду організацій, що мають специфічну структуру та види діяльності, найбільш актуальними проблемами чинного законодавства фахівці вважають наступні [2, с. 25].

1. Відсутність законодавчого визначення як «суспільно корисних» основних видів діяльності, здійснюваних аналітичними спільнотами (дослідження з питань формування та реалізації політики в різних сферах життєдіяльності суспільства, соціологічні дослідження, громадянська просвіта, видавнича діяльність та ін.).

2. Безсистемність наявної в чинному законодавстві термінології, що вживається стосовно аналітичних спільнот. У чинному законодавстві відсутні чіткі, уніфіковані критерії кваліфікації аналітичних спільнот як «неприбуткових». У різних законодавчих актах стосовно цих організацій вживаються терміни «неприбуткова», «некомерційна», «непідприємницька», що дає підстави для різночитання таких визначень і неоднозначного тлумачення різними суб'єктами, у т.ч. представниками різних інститутів влади. Зокрема стаття 157 Податкового кодексу України [3], не містить прямої вказівки на аналітичні спільноти як вид неприбуткових установ та організацій.

3. Недостатня урегульованість питання про можливість надання аналітичними спільнотами оплачуваних послуг. Згідно із положеннями Податкового кодексу України [3] допускається безпосереднє здійснення аналітичною спільнотою (як неприбутковою організацією) прибуткової діяльності без заснування для цього підприємницької структури. Однак, формулювання відповідних положень Закону допускають можливість тлумачення певних видів статутної діяльності аналітичних спільнот як таких, що не підпадають під його дію (що дає можливість, наприклад, кваліфікувати проведення певного дослідження не як наукову, а як консалтингову діяльність). Наслідком цього може бути намагання податкових та інших контролюючих органів застосувати санкції до аналітичних спільнот.

4. Проблематичність участі в процедурах державних закупівель. Зокрема аналітичні спільноти повинні нести такі ж витрати, пов'язані з участю в процедурах відкритих торгів (тендерах), як і підприємницькі структури, хоча їх доходи й мета діяльності мають принципово різну природу. Крім того, для більшості організацій ці витрати є дуже значними. Існують також інші специфічні чинники що ускладнюють участь аналітичних спільнот у тендерах.

5. Відсутність стимулів для юридичних та фізичних осіб щодо добровільної підтримки діяльності аналітичних спільнот. Податковий кодекс України [3] передбачає пільгу для юридичних осіб, які здійснюють фінансову підтримку неурядових організацій. Однак, реально ця норма не може слугувати стимулом, оскільки: експертні розрахунки доводять, що підприємству вигідніше надати фінансову допомогу з чистого прибутку, ніж скористатися діючою пільгою; неурядові організації мають також потужних «конкурентів» у сенсі вкладання коштів – державний і місцевий бюджети, органи державної влади та міс-

цевого самоврядування, а також створені ними установи та організації.

Крім цього, законодавство не містить стимулів до підтримки аналітичних спільнот платниками фіксованого податку (представниками дрібного та середнього бізнесу), а норма, передбачена для заохочення до цієї діяльності фізичних осіб, за оцінками експертів, звучує коло потенційних донорів.

6. Поширення на аналітичні спільноти (як і на інші неприбуткові організації) деяких норм законодавства, що не враховують специфіку цих організацій.

Зазначені недоліки законодавства ускладнюють поточну діяльність аналітичних спільнот, стримують розвиток їх матеріальної бази, кадрового потенціалу, спроможності в цілому, створюють ризики залежності від наявних донорів (як зовнішніх, так і внутрішніх). Крім того, недосконалість законодавства стосовно правового статусу та, особливо, фінансування аналітичних спільнот може слугувати потенційним чинником недостатньої прозорості їх фінансової діяльності, підставою для втручання державних органів в їх діяльність [2, с. 35].

До вказаних недоліків правового регулювання аналітичного простору слід додати порівняно нову проблему, пов'язану із розробкою нормативно-правової бази діяльності Міністерства інформаційної політики.

Проект положення (далі – Положення), яке визначає функції та права нового міністерства, поки доступний лише на сайтах «Української правди» та Інституту медіа права. Не виключено, що в остаточну версію документу будуть внесені зміни.

У Положенні прямо зазначено, що МІП України забезпечує дотримання в Україні свободи слова та думки. Побовання з приводу введення цензури, швидше за все, викликані наступними повноваженнями міністерства:

- координувати освітлення й аналізувати проходження в державних ЗМІ офіційної інформації органів державної влади та місцевого самоврядування. Однак, на приватні ЗМІ вказане повноваження МІП України розповсюджуватись не буде;

- контролювати дотримання засобами масової комунікації незалежно від їх форми власності дотримання Конституції, законів України, інших нормативних документів. На сьогоднішній день визначення терміну «засоби масової комунікації» в українському законодавстві відсутнє, тому не зовсім зрозуміло, як це повноваження буде реалізоване на практиці.

З точки зору ефективності державного управління дублювання функцій державних органів – явище негативне. Але з іншого боку, непоодинокими є випадки, коли вже існуючі органи державної влади, з тих чи інших причин, не виконують покладені на них функції [8, с. 36].

Тож Положенням передбачено ряд функцій МІП України, які не виконують вже існуючі органи. Зокрема нове міністерство буде:

- надавати в межах своїх повноважень методичну й практичну допомогу прес-службам міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;

- організувати дослідження впливу ЗМІ на масову свідомість суспільства;

- розробляти, впроваджувати та координувати заходи щодо запобігання нанесенню громадянам України шкоди через неповноту, невчасність та невірність інформації, що використовується, застосуванню маніпуляторних інформаційних технологій, що впливають на свідомість громадян;

- координувати й контролювати діяльність управлінь інформаційної політики центральних і місцевих органів виконавчої влади;

- розробляти, затверджувати та впроваджувати програму позиціонування України у світі;

- розробляти, затверджувати та впроваджувати стратегію захисту інформаційного простору України від зовнішнього інформаційного впливу.

У контексті досліджуваної проблематики, слід звернути увагу на наступне.

1. Згідно із п. 1 Проекту Положення, МІП України входить до системи органів виконавчої влади і є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади із формування стратегії інформаційної політики держави та забезпечення її дотримання в сферах просвітницької діяльності, створення інформаційної продукції, сприяння розвитку засобів масової комунікації, формування й використання національних інформаційних ресурсів, створення умов для розвитку інформаційного суспільства, а також у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю засобів масової комунікації та поширенням суспільно важливої інформації, незалежно від їх форми власності, у тому числі в питаннях, що стосуються національної безпеки.

Відтак, можемо дійти висновку, що безпосередня діяльність МІП прямо чи опосередковано буде торкатися аналітичного простору також.

2. Серед повноважень МІП міститься значна кількість положень, що стосуються саме правового регулювання аналітичного простору.

Серед таких можемо назвати наступні:

- розробляє та подає в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України проекти законів України, актів Кабінету Міністрів України;

- узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Кабінету Міністрів України та в установленому порядку вносить їх на розгляд Кабінету Міністрів України;

- погоджує проекти законів, інших актів законодавства, які надходять на погодження від інших міністерств та центральних органів виконавчої влади, готує в межах повноважень висновки й пропозиції до проектів законів, інших актів законодавства, які подаються на розгляд Кабінету Міністрів України, та проектів законів, внесених на розгляд Верховної Ради України іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи, нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

- готує в межах повноважень зауваження й пропозиції до прийнятих Верховною Радою України законів;

- формує стратегію інформаційної політики держави та забезпечує її дотримання;

- здійснює нормативно-правове регулювання в сферах поширення інформації, просвітницької діяльності, державного інформаційного патронажу в системі освіти та державних органах влади, засобів масової комунікації, формування й використання національних інформаційних ресурсів, створення умов для розвитку суспільства, а також у сфері державного нагляду (контролю) за діяльністю засобів масової комунікації;

- забезпечує імплементацію світового досвіду щодо управління інформаційними ресурсами в українське законодавство із неухильним дотриманням прав і свобод людини, а також з врахуванням національних інтересів.

Висновки. Пошук оптимальних шляхів правового регулювання аналітичного простору в Україні має здійснюватися з урахуванням особливостей даної галузі.

Сучасні вчені абсолютно вірно звертають увагу на той факт, що вдосконалення інформаційного законодавства в цілому має здійснюватися не лише шляхом затвердженням змін до чинних законів чи розробкою нових, скерованих на вирішення най-

більш гострих питань, а на думку значної кількості вітчизняних правознавців має відбуватися шляхом кодифікації – розробки та прийняття Інформаційного кодексу України [9, с. 25].

Правознавці вважають, що такий кодекс має об'єднати механізми регулювання провідних суспільних відносин, об'єктом яких є інформація незалежно від форми, способу, засобу чи технології її прояву, а також має чітко визначити об'єкт, предмети інформаційного права, суб'єкти інформаційних правовідносин, правовий режим доступу до інформації, передбачити механізми забезпечення інформаційного суверенітету України та забезпечення інформаційної безпеки громадян, суспільства та держави як складових національної безпеки України [9, с. 25].

Відповідно, розробка та прийняття Інформаційного кодексу України дозволить упорядкувати всі інформаційні відносини в Україні, у тому числі – пов'язані із функціонуванням аналітичного простору, у рамках чіткої ієрархії законів і єдиної системи правових норм і понять.

З урахуванням отриманих результатів, основним напрямом розвитку положень даного дослідження слід вважати проведення аналізу ролі аналітичних спільнот у державотворчому процесі.

Література:

1. Аналитические сообщества в публичной политике: глобальный феномен и российские практики / [отв. ред. Н.Ю. Беляева]. – М.: РАН; РОССПЭН, 2012. – 253 с.
2. Неурядові аналітичні центри в Україні: можливості, виклики, перспективи (Аналітична доповідь Центру Разумкова) // Національна безпека і оборона. – 2007. – № 6.
3. Податковий кодекс України: Закон України від 2 грудня 2010 р. // Голос України. – 2010. – № 229-230 (зі змінами і доповненнями).
4. Карпенко В. Антиукраїнські тенденції в українській державі / В. Карпенко. – К., 2002. – 115 с.
5. Панчук А.Н. Инфодинамика артефактов управления / А.Н.Панчук // Перша міжнародна науково-практична конференція «Відкриті еволюційні системи» (26-27 квіт. 2002 р.). – К.: ВНЗ ВМУРЛ, 2002. – С. 16-25.
6. Ольшанська К. Кому належить інформаційний простір у м. Севастополь? Спроба незалежного маркетингового дослідження [Електронний ресурс] / К. Ольшанська // Українське життя у м. Севастополь. – Режим доступу: http://ukrlife.org/main/tribuna/info_pro.html.
7. Марущак А.І. Щодо поняття «інформаційні ресурси держави» / А.І. Марущак // Інформаційна безпека людини, суспільства, держави. – 2009. – № 1. – С. 11-15.
8. Поливака Н. Щодо ідеї створення Міністерства інформаційної політики / Н. Поливака // Юридична газета. – 2014. – № 44-45. – С. 36.

9. Колах В.К. Національний інформаційний простір України: проблеми формування та державного регулювання / В.К. Колах. – К., – 2013. – 49 с.

Мандзюк О. А. Правовое регулирование аналитического пространства

Аннотация. В работе исследованы проблемы правового регулирования аналитического пространства в Украине. Определены направления совершенствования правового регулирования аналитического пространства в Украине. Отстаивается позиция, при которой поиск оптимальных путей правового регулирования аналитического пространства в Украине должно осуществляться с учетом особенностей данной отрасли. Приведено научное обоснование позиции, при которой совершенствования информационного законодательства в целом должно осуществляться не только путем утверждения изменений в действующие законы или разработкой новых, направленных на решение наиболее острых вопросов, а должно происходить путем кодификации – разработки и принятия Информационного кодекса Украины. Определено, что перспективным направлением развития положений данного исследования является проведение анализа роли аналитических сообществ в государственно процессе.

Ключевые слова: правовое регулирование, аналитическое пространство, аналитические сообщества, кодификация.

Mandzyuk O. Legal regulation of the analytic space

Summary. In the paper the problem of legal regulation of the analytic space in Ukraine. The directions of improvement of legal regulation of the analytic space in Ukraine. Defended the position at which the search for optimal ways of legal regulation of the analytic space in Ukraine should take into account the peculiarities of the industry. Powered by the scientific substantiation of the position in which the improvement of information legislation as a whole should be not only by approval of amendments to existing laws or the development of new, to address the most pressing issues, and should be done by the codification – development and adoption of Information Code of Ukraine. Determined that the promising direction of development of the provisions of this study is to analyze the role of communities in the state of analytical process.

Key words: legal regulation, analytic space, analytical community, codification.