

УДК 351.751

С. І. ПЕТРАКОВ

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ СФЕРИ

Розмежовано поняття “державне регулювання” та “державне управління” в інформаційній сфері. Дістало подальший розвиток трактування терміна “державне регулювання інформаційної сфери”, а також визначення сутнісних складових цього явища.

Ключові слова: державне управління, державне регулювання, інформаційна сфера, єдиний інформаційний простір, суспільні відносини.

The main emphasis is on articles notions as “government regulation” and “state administration” in information area. Interpretation given further development of “state regulation of information sphere”, and to identify the essential components of this phenomenon.

Key words: public administration, government regulation, the information field, a single information space, public relations.

Зважаючи на спадщину радянських часів, досить часто поняття “державне регулювання” підміняється поняттям “державним управлінням”. Особливо важко говорити про державне управління в інформаційній сфері, урахувавши необхідність забезпечення більшої свободи інформаційної діяльності та розвитку у цій сфері недержавних форм власності, які виключають пряму організаційну підлеглість суб’єктів інформаційних та інформаційно-інфраструктурних відносин органам державного управління.

Теоретико-методологічні питання державного управління та його здійснення в інформаційній сфері досліджують В. Авер’янов, О. Амосов, В. Афанасьєв, В. Бакуменко, О. Бурило, В. Князев, М. Корецький, О. Коротич, М. Круглов, П. Надолішній, Н. Нижник, О. Оболенський, Г. Одінцева, О. Радченко, Ю. Тихомиров, Л. Юзьков, О. Федорчак та ін. Проте на сьогодні бракує досліджень щодо специфіки державного регулювання саме в інформаційній сфері. Це обумовлює необхідність проаналізувати загальні організаційно-правові складові державного регулювання в поєднанні з його особливостями в інформаційній сфері і дати на цій основі комплексне визначення державного регулювання в зазначеній сфері.

Метою статті є визначення доцільності використання терміну “державне регулювання інформаційної сфери” та виокремлення його складових.

Першою відмінністю понять “регулювання” та “управління” є етимологія цих слів. У першому випадку наголос робиться на підпорядкуванні певним правилам, системі з метою злагожденості взаємодії її складових, у другому – спрямування діяльності, задоволення потреб, завершення певної діяльності [8].

Державне управління як системне суспільне явище є багатогранною

діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо здійснення внутрішніх і зовнішніх функцій держави, що спрямована на формування і введення в дію механізмів впливу в усіх сферах життєдіяльності суспільства з метою досягнення та підтримання соціоекономічної рівноваги на основі взаємоузгодження загальнодержавних, регіональних, групових та індивідуальних інтересів [11].

Слід також враховувати, що державне управління як різновид соціального управління є практичним організуючим і регулюючим впливом держави на суспільну (публічну) і приватну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, збереження і перетворення, що спирається на її (держави) владну силу [6]. Різний обсяг охоплення своїм впливом свідчить на користь того, що державне регулювання є трохи вужчим поняттям, ніж державне управління. Це також підтверджує визначення об'єкта державного управління (прояви, сторони, взаємозв'язки суспільних відносин, явищ і процесів, поведінки, свідомості й діяльності людей, що є суттєвим для всього суспільства, безпосередньо стосуються реалізації загальних інтересів і як такі є об'єктом управлінського впливу з боку держави).

З цього випливає, що держава здійснює управління не всією інформаційною діяльністю загалом, а лише інформаційною взаємодією фізичних, юридичних осіб, тобто їх діяльністю з приводу одного й того ж об'єкта (у даному разі інформації, засобів інформатизації, телекомунікацій, інформаційної безпеки). Отже, держава не здійснює управління індивідуальною інформаційною діяльністю окремо взятих осіб, а керує тільки їх інформаційною взаємодією, їх інформаційними взаємозв'язками (як пояснено далі, йдеться не про всі можливі інформаційні взаємозв'язки, а лише окремі з них).

У розробках окремих науковців, які займаються проблемами державного управління в інформаційній сфері, обстоюється думка про доцільність розгляду державного управління інформаційною сферою як сукупності всіх видів діяльності держави (тобто всіх форм реалізації державної влади в цілому) в інформаційній сфері, що забезпечується виконанням низки управлінських функцій [5, с. 93].

Досить вичерпно інформаційну сферу українського суспільства охарактеризував О. Логінов, який пропонує під інформаційною системою розуміти “єдиний інформаційний простір, який формується державними органами, громадськими, політичними та соціальними організаціями, а також громадянами і функціонує з урахуванням правових, організаційних, науково-технічних, економічних, фінансових, методичних, гуманітарних і моральних засад, з урахуванням вимог і завдань національної інформаційної безпеки України” [10, с. 23].

Виходячи з такого тлумачення, Ю. Бурило під державним управлінням в інформаційній сфері розуміє 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 [7, с. 29].

Одним єдиним інформаційний простір важко уявити як об'єкт державного управління, враховуючи той факт, що останнє є різновидом соціального управління, яке передбачає здійснення впливу на людей, їх спільноти, а не безпосередньо на інформаційні ресурси чи елементи інформаційно-телекомунікаційної

інфраструктури. Таким чином, на нашу думку, вказана теорія інформаційної сфери як єдиного інформаційного простору розроблена ще недостатньо повно і тому її недоцільно використовувати як базову для вивчення інформаційної сфери як об'єкта державного управління.

До загальних функцій, які здійснюють у всіх галузях і сферах державного управління, в тому числі у всіх складових інформаційної сфери, Ю. Бурило відносить інформаційне забезпечення, прогнозування, планування, організацію, регулювання, керівництво і контроль [Там же, с. 31]. Однак важко з цим погодитись, оскільки класична теорія державного управління визначає таку послідовність управлінського циклу у скороченому варіанті: планування (включає прогнозування, планування), організація (організація, координація, регулювання), мотивація, контроль (облік, аналіз, контроль).

До того ж, ці науковці розглядають правове регулювання системи державного управління цією сферою, не беручи до уваги той факт, що функціонування інформаційного простору здійснюється за згодою всіх зацікавлених сторін, а не тільки держави. Тому більш доцільно говорити про державне регулювання інформаційної сфери, що, у свою чергу, вимагає аналізу його основних характеристик та уточнення його місця та ролі.

Поняття “державне регулювання” відповідно до сформованих наукових поглядів можна трактувати у двох вимірах: в широкому розумінні ототожнюється з державним утручанням в ту чи іншу сферу (мається на увазі не насильницьке втручання, оскільки держава не є зовнішньою системою щодо сфер суспільного буття); у більш вузькому – з адміністративно-правовою регламентацією діяльності. Об'єктом державного регулювання є процеси та відносини, сама економічна, соціальна система (або ж її підсистеми) [13].

Оскільки концепція інформаційної сфери як сфери інформаційної діяльності органічно поєднує в єдиний ланцюг такі категорії, як суб'єкт, його дії та об'єкт цих дій, вона дає можливість відстежити послідовність управлінського впливу держави на всі вказані складові інформаційної сфери як об'єкта державного регулювання. Будучи скерованим безпосередньо на суб'єктів інформаційної діяльності, владно-організуюча діяльність держави впливає на їх волю і свідомість, що спричинили бажані для держави зміни в їх поведінці – інформаційній діяльності. Уже через зміни в інформаційній діяльності цих суб'єктів досягаються необхідні для держави зміни у стані таких елементів інформаційного простору, як інформація, інформаційно-телекомунікаційні мережі, системи інформаційної безпеки, які є об'єктами цієї діяльності.

Указані взаємозв'язки характеризується категорією – суспільні інформаційні (інформаційно-інфраструктурні) відносини. Як відзначає Ф. Шамхалов, у структурному розрізі будь-яке суспільне відношення являє собою певну систему елементів (суб'єкти відносин, їх поведінку, об'єкти на які спрямована ця поведінка) [16, с. 164]. Саме ця категорія найбільш повно відображає всі основні складові інформаційної сфери як об'єкта державного регулювання (суб'єктів інформаційних та інформаційно-інфраструктурних відносин, їх дії, об'єктами яких є інформація, засоби зв'язку, інформатизації, інформаційної безпеки) в їх динамічному взаємозв'язку. Таким чином, державне регулювання в інформаційній сфері – це

цілеспрямована діяльність держави з урегулювання суспільних інформаційних та інформаційно-інфраструктурних відносин.

Цей підхід до визначення об'єкта державного регулювання є досить логічним, оскільки дає змогу простежити не лише взаємодію окремого суб'єкта інформаційних відносин з інформацією, засобами зв'язку інформатизації в результаті впливу на нього з боку держави, а ще й дослідити його взаємодію з іншими суб'єктами цих відносин унаслідок такого впливу. Оскільки дії кожного з суб'єктів інформаційних відносин пов'язані між собою спільним об'єктом, з цього виходить, що безпосередньо регулюючи інформаційну діяльність одного з них, держава опосередковано впливає і на інформаційну діяльність інших. Таким чином, регулювання здійснюється всіма учасниками інформаційного або інформаційно-інфраструктурного відношення, їх діями та об'єктами цих дій.

Слід зазначити, що держава у процесі державного регулювання впливає далеко не на всі інформаційні та інформаційно-інфраструктурні відносини, що виникають у суспільстві, а лише на ту їх частину, що має найсуттєвіше значення для особи, суспільства і держави. Передусім, до сфери державного регулювання потрапляють суспільні відносини, які виникають з приводу інформації та елементів інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури, що мають певне загальносуспільне значення, оскільки стосуються органів державної влади або значної кількості фізичних та юридичних осіб (наприклад, інформація, що становить державну таємницю, масова інформація, телекомунікаційні мережі загального користування тощо). Водночас державному регулюванню підлягають і деякі інформаційні та інформаційно-інфраструктурні відносини, що є предметом приватного інтересу. Це має місце тоді, коли регулятивний вплив держави необхідний для гарантування приватних прав та інтересів учасників таких відносин (наприклад, державна реєстрація авторських прав, контроль за їх додержанням).

Як зазначає І. Арістова, довгостроковою стратегічною метою 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 [5, с. 83]. З цього випливає, що місією державного регулювання в інформаційній сфері є побудова інформаційного суспільства.

Однак становлення інформаційного суспільства, окрім розвитку власне сфери інформаційних та інформаційно-інфраструктурних відносин, детерміновано, значною мірою і станом розвитку інших сфер життєдіяльності суспільства: освіти, науки, культури, промисловості, сільського господарства тощо, які виступають як виробниками, так і споживачами значних масивів інформації, а відтак, стимулюють розвиток інформаційної сфери.

Тобто 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. 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.

Відповідно метою державного регулювання в інформаційній сфері на сучасному історичному етапі є забезпечення задоволення потреб особи і суспільства загалом в інформації як стратегічному ресурсі його розвитку.

До загальних функцій, які здійснюються у всіх галузях і сферах державного регулювання, в тому числі в усіх складових інформаційної сфери, можна віднести вироблення та реалізацію політики в інформаційній сфері та її ресурсне забезпечення.

Ефективність реалізації цих функцій залежить від наявності відповідного ефективно діючого механізму як реальної організаційної сили, опанувавши яку влада починає регулювати суспільні процеси.

Функції механізму державного регулювання розкривають взаємодію його суб'єкта і об'єкта, опосередковують прямі і зворотні зв'язки між ними. Для кращого розуміння цієї взаємодії, зосередимо увагу на зазначених елементах системи регулювання.

У загальному вигляді суб'єктом державного регулювання, з одного боку, є держава, яка через систему спеціально уповноважених органів забезпечує виконання функцій регулювання в цій сфері. Утім у конкретній ситуації владне рішення приймає не вся система, а конкретний орган, уповноважений на вирішення даної справи. Отже, безпосередніми суб'єктами державного регулювання є конкретні регулятивні органи.

Хоча до суб'єктів державного регулювання в інформаційній сфері належать, у першу чергу, державні органи, реалізація окремих завдань і функцій держави в цій сфері може здійснюватися і недержавними структурами. Про це, зокрема, свідчать норми ст.ст. 5, 21, 27 Закону України "Про державну таємницю" [1], з яких випливає, що низка завдань і функцій держави у сфері охорони державної таємниці в органах місцевого самоврядування, на підприємствах, установах, організаціях, які не належать державі, покладається на їх керівників і режимно-секретні органи, а також норми ст.ст. 27, 30, 32, 38 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" [2], якими низка управлінських повноважень держави в інформаційній сфері делеговано виконавчим органам місцевих рад тощо.

Використання заходів, прийомів, методів, спрямованих на реалізацію владних повноважень регулюючих органів, як раз і складатиме основу їх діяльності. Ця діяльність характеризується категорією "регулюючий вплив", який являє собою комплекс взаємоузгоджених заходів, що приймаються всіма суб'єктами за участі об'єктів і безпосередньо впливають на об'єкт регулювання. Регулятивний вплив, будучи спрямованим на суб'єктів інформаційних відносин, приводить до бажаних для держави змін в їх інформаційній діяльності, а відтак, змін в інформації, інформаційно-телекомунікаційних технологіях, на які спрямовано цю діяльність. Таким чином, відбувається вплив на всі елементи інформаційних та інформаційно-інфраструктурних відносин, які становлять об'єкт державного регулювання.

У ст. 12 Господарському кодексі України до основних засобів регулятивного впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання відносяться такі: державне

замовлення; ліцензування, патентування і квотування; сертифікацію та стандартизацію; застосування нормативів та лімітів; регулювання цін і тарифів; надання інвестиційних, податкових та інших пільг; надання дотацій, компенсацій, цільових інновацій та субсидій [9].

Проте цей список можна розширити за рахунок інших методів державного регулювання. У науковій літературі широко розповсюдження набуло визначення методів державного регулювання, під яким розуміють способи впливу держави в особі законодавчих і виконавчих органів на сферу підприємництва, інфраструктури ринку, некомерційний сектор економіки з метою створення або забезпечення умов їх діяльності відповідно до національної економічної політики [15, с. 29]. Але, оскільки йдеться про інформаційні відносини, то можна зробити висновок, що методи державного регулювання інформаційної сфери – це способи цілеспрямованого, організуючого владного впливу суб'єктів регулювання на керовані ними об'єкти з метою досягнення цілей та реалізації функцій регулювання у сфері інформаційних та інформаційно-інфраструктурних відносин відповідно до основних напрямків державної політики у цій сфері.

За формами впливу на об'єкти методи державного регулювання розділяють на дві групи:

1. Методи прямого впливу (адміністративного характеру: державні замовлення, різного роду ліміти, централізовано встановлені ціни, обмеження, штрафи, дозволи, ліцензії, квоти тощо, а також методи, засновані на застосуванні бюджету як джерела дотування, цільового фінансування окремих суб'єктів і сфер діяльності).

2. Методи непрямого, (посередкованого) впливу. До них належать ті, що не прямо регламентують поведінку суб'єктів ринку, а через створення певного середовища для його діяльності, яке мотивує ту або іншу його поведінку (податкове регулювання, регулювання через політику прискореної амортизації, методи стимулювання конкуренції тощо) [Там же, с. 31].

Залежно від застосування засобів впливу на ринок розрізняють правові, адміністративні, економічні, в тому числі фінансово-бюджетні і кредитно-грошові методи регулювання ринку. Механізм поєднання методів прямого і непрямого регулювання, правових, адміністративних і економічних може бути різним – залежно від ступеня розвитку ринкових відносин, фінансової і економічної ситуації в країні [Там же, с. 32].

Дві останні групи методів (прямого та непрямого впливу) збігаються в цілому з широковідомими визначеннями адміністративних і економічних методів. Проте слід пам'ятати про такі універсальні методи, як методи переконання і примусу.

Суть переконання полягає в тому, що досягається свідоме, добровільне виконання особою вимог держави [12, с. 145]. Саме на переконання мають спиратися органи державного управління як на основний метод управління, що передбачає систематичну роботу з формування загального усвідомлення необхідності і обґрунтованості приписів, що видає держава, тих заходів, що вона проводить. Водночас переконання виступає як засіб профілактики правопорушень і зміцнення державної дисципліни. Серед засобів переконання – роз'яснення, обґрунтування, обговорення, заохочення тощо [4, с. 66].

Хоча переконання і є провідним методом управління, проте в деяких випадках,

коли йдеться про необхідність попередження, припинення правопорушень в тій чи іншій сфері державного управління, в тому числі й інформаційній, або про покарання винних у їх вчиненні неможливо обійтися без використання методів адміністративного примусу. Сутність примусу як методу державного управління полягає у здійсненні заходів впливу морального, майнового або особистісного характеру з метою охорони відповідних суспільних відносин, що виникають у сфері державного управління і охороняються державою, шляхом попередження і припинення правопорушень, а також покарання за їх вчинення. Найчастіше серед заходів адміністративного примусу за критерієм мети їх застосування виділяють такі заходи: адміністративно-запобіжні, адміністративного припинення, адміністративної відповідальності [3, с. 413–415].

Оцінюючи співвідношення в державному регулюванні інформаційною сферою адміністративних та економічних методів, відзначимо широке використання саме адміністративних методів. Адміністративні методи використовуються в усіх галузях інформаційної діяльності в той час, коли економічні – лише в деяких, передусім, стосовно преси, телерадіомовлення, суб'єктів видавничої діяльності, телекомунікацій, у сфері інформатизації. У деяких сегментах інформаційної сфери, а саме у сферах статистики, забезпечення інформаційної безпеки, архівної справи економічні методи практично не використовуються.

У процесі діяльності суб'єктів державного регулювання до них надходять реакції зворотного зв'язку з об'єктами регулювання. Ці зворотні реакції представляють собою інформаційні потоки про відповідність розвитку суспільних відносин, що складають об'єкт регулювання, керівним командам суб'єктів регулювання, 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 регулювання суб'єкт управління виробляє і передає нові впливи для об'єкта регулювання [14, с. 15]. Таким чином, регулюючий вплив держави на суспільні відносини в інформаційній сфері реалізується через організаційно-правові важелі. Деякі автори зазначають, що адміністративні правовідносини, що 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 [7, с. 38].

З боку держави під регулювання підпадають такі інформаційні та інформаційно-інфраструктурні відносини, які виникають при забезпеченні прямих і зворотних зв'язків між суб'єктом і об'єктом державного регулювання, здійсненні інформаційної діяльності в апараті органів державного управління або при інформаційній взаємодії між цими органами. О. Ющик зазначає, що це пов'язано з тим, що “предметом управлінської праці є різноманітна інформація про навколишній світ, ... суспільні процеси тощо” [17, с. 363]. У цих відносинах однією зі сторін інформаційної взаємодії виступає орган державної влади, залишаючись при цьому ще й носієм владних управлінських повноважень.

Виникнення інформаційних чи інформаційно-інфраструктурних відносин між користувачем інтернету і провайдером, абонентом та оператором мобільного зв'язку можливе лише після виникнення між оператором (провайдером) та

відповідним державним органом адміністративних правовідносин з приводу реєстрації та ліцензування його інформаційної діяльності. Це необхідно для визначення окремих умов подальшої інформаційної діяльності цих суб'єктів, що відповідним чином впливатиме і на характер правовідносин, які виникатимуть на основі цієї діяльності.

Таким чином, наведені ознаки державного регулювання в інформаційній сфері дають підстави остаточно визначити його як узгоджену, цілеспрямовану, підзаконну діяльність регулюючих органів, їх посадових осіб, що полягає у здійсненні регулюючих функцій, спрямованих на практичну розробку та 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. Закон України “Про державну таємницю” від 21 січня 1994 р. № 3855-ХІІ // ВВР України. – 1994. – № 16. – Ст. 93.
2. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // ВВР України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
3. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] : у 2 т. / ред. колегія : В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1. – 584 с.
4. Адміністративне право України : [підручник] / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
5. *Арістова І. В.* Державна інформаційна політика та її реалізація в діяльності органів внутрішніх справ України: організаційно-правові засади : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 / І. В. Арістова. – Х., 2002. – 476 с.
6. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления : курс лекцій / Г. В. Атаманчук. – изд. 2-е, дополн. – М. : Омега-Л, 2004. – С. 103.
7. *Бурило Ю. П.* Організаційно-правові питання державного управління в інформаційній сфері : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Ю. П. Бурило. – К., 2008. – 222 с.
8. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [укл. і голов. ред. В. Т. Бусел]. – К. ; Ірпінь : ВТФ “Перун”, 2007. – С. 1511.
9. Господарський кодекс України. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>
10. *Логінов О. В.* Адміністративно-правове забезпечення інформаційної безпеки органів виконавчої влади : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О. В. Логінов. – К., 2005. – 236 с.
11. *Надолішній П. І.* Теорія та історія державного управління (Опорний конспект лекцій до навчальної дисципліни) : [навч. посіб.] / П. Надолішній. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2006. – 126 с.
12. *Опрышко В. Ф.* Правовые основы государственного управления качеством продукции : [учеб. пособ. для студ. юрид. ин-тов и фак-тов] / В. Ф. Опрышко. – К. : Вища шк., 1986. – 271 с.
13. *Приходченко Л. Л.* Забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади : [монографія] / Л. Л. Приходченко. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. – С. 144.

14. Райзберг Б. А. Государственное управление экономическими и социальными процессами : [учеб. пособие] / Б. А. Райзберг. – М. : ИНФРА – М, 2005. – 384 с.

15. Стельмащук А. М. Державне регулювання економіки : [навч. посіб.] / А. М. Стельмащук. – Тернопіль : ТАНГ, 2000. – 315 с.

16. Шамхалов Ф. Основы теории государственного управления : [учебник для вузов] / Ф. Шамхалов. – М. : ЗАО “Изд-во “Экономика”, 2003. – 518 с.

17. Ющик О. І. Теоретичні основи законодавчого процесу : [монографія] / О. І. Ющик. – К. : Парламентське вид-во, 2004. – 519 с.

Надійшла до редколегії 13.12.2010 р.