

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.075.1

С. О. Більченко

аспірант
Національна академія державного управління при Президентові України

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

У статті розглянуто процес формування державної інформаційної політики України в аспекті системи нормативно-правових відносин, що є одним з ключових, оскільки саме законодавчо закріплені цілі, завдання, функції забезпечують виконання державного курсу. Досліджено різноманітні підходи до вивчення, класифікації принципів формування й реалізації державної інформаційної політики. Їх формування та реалізація визначають межі досліджуваного предмета – державної інформаційної політики. Подано порівняльний аналіз основних функцій новоствореного центрального органу влади – Міністерства інформаційної політики України з аналогічними ліквідованими органами, які функціонували в Україні із часів незалежності.

Ключові слова: державне управління, державна інформаційна політика, формування державної політики, реалізація державної інформаційної політики, Міністерство інформаційної політики України.

I. Вступ

Для кожної держави курс її інформаційної політики являє собою стратегічні цілі та завдання, які зосереджені на функціонуванні та захисті інформаційного простору країни. В епоху інформаційного суспільства, яка поєднує в собі тотальну технологічність, демократичні цінності та партнерські відносини всіх суб'єктів суспільства, інформаційна політика стає складовою економічного розвитку.

Нормативно-правова складова інформаційної політики – це фундамент, на якому будуються інформаційні відносини між її суб'єктами. Державна інформаційна політика також має свої завдання та повністю узгоджується із загальнополітичним курсом держави.

Основними принципами інформаційних відносин, згідно із чинним законодавством, є:

- гарантованість права на інформацію;
- відкритість, доступність інформації та свобода обміну нею;
- об'єктивність, достовірність інформації;
- повнота й точність інформації;
- законність одержання, використання, поширення та зберігання інформації.

Державне управління у сфері інформації у своїх працях досліджували державознавці, соціологи, правознавці: І. В. Арістова, А. В. Баровська, В. А. Копилов, А. Кузьменко, І. С. Мелюхін, Ю. О. Мосенко, Г. Г. Почепцов, А. І. Семенченко, Р. О. Халфіна, С. А. Чукут. Окрім

цього, зазначені науковці в галузі інформаційної політики зробили вагомий внесок, тому ми використовуємо їх досвід та висновки в цій праці.

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати законодавчу базу, наукові джерела щодо ключових принципів формування державної інформаційної політики, ієрархії нормативно-правових документів; розглянути концепти щодо вивчення інформаційного законодавства України; дослідити існуючі принципи та класифікації державної інформаційної політики; здійснити аналіз функцій Міністерства інформаційної політики.

III. Результати

Визначення І. С. Мелюхіна, на думку автора, найбільш широко описує явище інформаційної політики, – це регуляторна діяльність державних органів, “спрямована на розвиток інформаційної сфери суспільства”, що “охоплює не лише телекомунікації, інформаційні системи та засоби масової інформації”, а й “усю сукупність виробництв і відносин, пов'язаних з утворенням, зберіганням, обробкою, демонстрацією, переданням інформації в усіх її видах – ділової, розважальної, науково-освітньої тощо” [9]. Так, ми розуміємо, що процес формування державного курсу щодо інформаційної сфери має велику кількість разгалужень, векторів, напрямів і переплітається з іншими сферами суспільної та державної діяльності й має

неодмінно враховувати всі зазначені складові. Дослідник Ю. О. Мосенко класифікувала державну інформаційну політику за такими критеріями:

- за часом: короткострокова, середньострокова та довгострокова;
- за територіальною ознакою: зовнішня та внутрішня;
- за об'єктом впливу: засоби масової інформації (телебачення та радіомовлення, преса, інтернет-видання (електронні засоби масової інформації)); інформатизація (інфоінфраструктура, програмне забезпечення, цифрові системи); видавнича справа (поліграфія, книговидання, книгорозповсюдження); бібліотечна та архівна справа; інтелектуальна власність (авторське право та суміжні права); зв'язок (телефонний, поштовий, спеціальний); реклама; Інтернет; інформаційна безпека [10].

Виходячи з того, що державна інформаційна політика України є елементом категорії публічного процесу України, вона, у свою чергу, ґрунтується на засадах, перш за все, Конституції України та інших правових документів. Тож принципи інформаційної політики у сфері застосування поділяються на три групи: загальні (застосовуються не тільки до інформаційної сфери відносин, а й до інших також); спеціальні (стосуються інформаційної сфери в цілому, регулюють виключно сферу інформаційних відносин); спеціалізовані (щодо сфери застосування).

Загальні принципи здійснення інформаційної політики: законності; пріоритету прав та свобод людини та громадянина; рівності громадян перед законом; демократизму; гуманізму; недискримінації тощо.

У свою чергу, І. В. Арістова визначила такі базові принципи здійснення державної інформаційної політики:

- відкритість інформаційної політики;
- рівність інтересів усіх учасників інформаційних відносин;
- системність;
- пріоритетність вітчизняного виробника;
- несуперечність (головні заходи повинні бути спрямовані на забезпечення державних інтересів України, але й не суперечити соціальним інтересам громадян країни);
- соціальна орієнтація – фінансування державою тільки того, що спрямовано на інформаційний розвиток соціальної сфери;
- пріоритет права [5, с. 27].

Ю. О. Мосенко розширила базові принципи, назвавши їх спеціальними та зауваживши, що й цей перелік не є вичерпним і може в подальшому бути доповненим відповідно до розвитку суспільних відносин в інформаційній сфері. Отже, до спеціальних принципів здійснення інформаційної політики Ю. О. Мосенко зараховує:

- рівність прав усіх учасників інформаційних відносин при наданні, отриманні, зберіганні та поширенні інформації;
- регулярність і своєчасність надання інформації;
- достовірність і повноту інформації;
- оперативність і доступність інформації, що розкривається;
- дотримання конфіденційності щодо інформації, що становить державну таємницю, службову чи комерційну;
- принцип інтеграції єдиного інформаційного простору України до світового;
- інформаційне забезпечення, що передбачає зростання ролі держави в забезпеченні розвитку інформаційного прогресу, що означає максимальне сприяння технічному оснащенню та впровадженню новітніх інформаційних систем у суспільство;
- свобода використання інформації.

Спеціалізовані принципи здійснення інформаційної політики (теж поділяються на сфери застосування):

- видавництво;
- засоби масової інформації.

За суб'єктами, що беруть участь в інформаційних правовідносинах, виділяють:

- державні органи та органи місцевого самоврядування;
- фізичні та юридичні особи;
- спеціальні суб'єкти.

За етапами (стадіями) здійснення державної інформаційної політики принципи поділяють на такі: формування, реалізація, контрольної діяльності, реалізація державної інформаційної політики.

За режимом доступу до інформації:

- принципи доступу до відкритої інформації;
- принципи здійснення допуску до інформації з обмеженим доступом.

Отже, з класифікації І. В. Арістової та Ю. О. Мосенко видно, що принципи формування державної політики – це категорії, на яких базується побудова державної політики. Наступним кроком у дослідженні цього процесу є визначення правових норм, якими керується ця сфера.

Дослідники державної інформаційної політики України Г. Г. Почепцов та С. А. Чукут вбачають головні проблеми в цій сфері через, по-перше, адаптацію законодавства до нових умов суспільного розвитку; по-друге, в механізмах упровадження та реалізації цих законів [11, с. 330].

Державна політика в інформаційній сфері, як і інші сфери державного регулювання, мають діяти в межах правового поля. Юридична наука визначає таку послідовність підпорядкування: Конституція України, закон України, підзаконні акти (укази й розпорядження, постанови й розпорядження Уряду України, накази, інструкції, положення міністерств, відом-

ств, державних комітетів, рішення та постанови органів місцевого самоврядування, локальні нормативно-правові акти) тощо.

Реалізація державної політики щодо впровадження наведених принципів тісно пов'язана з нормативно-правовим забезпеченням. Нормативно-правовий акт є офіційним письмовим документом, прийнятим як елемент цього процесу уповноваженим на це суб'єктом нормотворення у визначеній законодавством формі та за встановленою законодавством процедурою, спрямований на регулювання суспільних відносин, що містить норми права, має неперсоніфікований характер і розрахований на неодноразове застосування.

Наразі прийнято й діє ряд базових "інформаційних" законів: "Про інформацію", "Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації", "Про державну таємницю", "Про звернення громадян", "Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні", "Про телебачення і радіомовлення", "Про інформаційні агентства", "Про науково-технічну інформацію", "Про захист інформації в автоматизованих системах", "Про рекламу", "Про авторське право та суміжні права", "Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів", "Про Національну програму інформатизації", "Про Концепцію Національної програми інформатизації".

Етап визначення та формування змісту, механізмів реалізації державної політики законодавчо закріплюється нормативно-правовими документами, які прийнято називати керівними документами. А. І. Семенченко їх розуміє як стратегію, яка є "перехідним документом між державною політикою та державним управлінням", між "рівнем концептуальних

засад політики, на якому визначаються системи національних цінностей, національних інтересів, національних цілей, пріоритетних напрямів" тощо, і "виконавчим (адміністративним) рівнем", де політичні рішення "трансформуються у відповідні стратегії, програми, проекти, плани, бюджети тощо". Він поділяє думку, що "стратегія є результатом першого етапу формалізації державного управління, деталізації та конкретизації прийнятих політичних рішень, що здійснюються в процесі стратегічного планування" [12].

А. Кузьменко в цій сфері визначає таку ієрархію керівних документів:

- стратегія національної безпеки – засадничий документ, у якому викладено стратегічні цілі України;
- концепція національної безпеки – має забезпечувати вирішення тих чи інших проміжних завдань, передбачених стратегією;
- Доктрина – формується на основі стратегії та концепції й охоплює значно вужче коло суспільних відносин, обмежених конкретною сферою життєдіяльності людини. Вона розвиває й уточнює положення стратегії та концепції й має більш "предметний зміст", роблячи акцент не стільки на декларуванні та викладенні певних положень, скільки на "окресленні конкретних механізмів вирішення цих проблем". Тому обов'язково має бути розроблено "дерево доктрин національної безпеки", серед яких можна назвати такі: інформаційна, екологічна, фінансова, соціальна, енергетична, воєнна тощо [8].

У свою чергу, науковець А. В. Баровська, досліджуючи основи створення системного цілісного управлінського простору країни, подає такі варіанти ієрархії керівних документів [6, с. 45] (табл. 1).

Таблиця 1

Керівні документи державної політики

Види документів/ Впровадження	Варіант 1	Варіант 2	Варіант 3
Доктрина	Органічний закон	Закон, прийнятий на референдумі	Звичайний закон
Концепція	Звичайний закон	Звичайний закон	Постанова Верховної Ради України
Стратегія	Укази Президента		
Програма	Постанова Кабінету Міністрів України/Звичайний закон		
Національний проект	[Протокольне] Рішення профільного Комітету/Постанова Кабінету Міністрів України		
План	Розпорядження Кабінету Міністрів України/Розпорядження відповідального органу влади		

Отже, державна інформаційна політика має бути збалансованою між усіма суб'єктами інформаційних відносин, що означає, перш за все, дотримання законодавства, тільки за цієї умови можливе повноцінне функціонування цієї системи. Сфера інформаційного суспільства широка та розгалужена, тому законодавча база формування інформаційної політики має бути гнучкою та відповідати сучасним викликам, тому впроваджувати законодавство, слід випереджаючи попит, а не наздоганяючи

"давню впроваджені" несанкціоновані державою технології.

Так, шляхом аналізу поведінки суб'єктів інформаційних процесів, дослідник В. А. Копилов класифікував інформаційні правовідносини на чотири групи, які виникають за умов:

- здійснення пошуку, отримання й споживання інформаційних ресурсів, продуктів, послуг;
- виробництва, передачі та поширення інформаційних ресурсів, продуктів, послуг;

- створення й застосування інформаційних систем, їх мереж, засобів забезпечення;
 - створення та застосування засобів і механізмів інформаційної безпеки [7, с. 131–132].
- Структуру правовідносин дослідила Р. О. Халфіна, яка розклала їх на такі елементи:
- учасники правовідносин – їх правовий статус справляє істотний вплив на виникнення й розвиток правовідносин, їх характер;
 - права і обов'язки, їх взаємозв'язок;
 - реальна поведінка учасників правовідносин у співвідношенні з правами і обов'язками [13, с. 211].

Правовідносини суб'єктів інформаційної політики безпосередньо залежать від законодавства, що встановлює межі їх можливих дій, та від курсу державної інформаційної політики. На початку грудня 2014 р. в

Україні задекларовано новий орган центральної влади – Міністерство інформаційної політики. У пресі (адже офіційних документів щодо Мінінформу ще не затверджено й не опубліковано) зазначено, що новий орган буде діяти в таких напрямках:

- створення стратегії державної інформаційної політики;
- боротьба із загрозами інформаційних війн;
- налагодження внутрішньої комунікації між органами влади для дотримання єдиної позиції [12].

Це не перший досвід України у створенні та діяльності такого органу центральної влади, тож розглянемо документи щодо діяльності Міністерства інформації України в різні часи незалежності.

Таблиця 2

Функції основних завдань міністерств інформаційної політики 1995–2014 рр. [2; 3; 4]

Міністерство України у справах преси та інформації	Міністерство інформації України	Міністерство інформаційної політики України
1995–1997	1997–1999	2014
Формотворчі функції основних завдань		
Вироблення пропозицій щодо державної підтримки книговидавництва та друкованих засобів масової інформації	Визначення засад інформаційного розвитку держави, виконання актів законодавства в цій сфері	Формування стратегії інформаційної політики держави та <i>забезпечення її дотримання</i>
Функції реалізації основних завдань		
Забезпечення функціонування та вдосконалення в межах повноважень Міністерства системи інформаційної безпеки, охорони від розголошення у пресі й інших засобах масової інформації відомостей, що становлять державну таємницю, недопущення розповсюдження через пресу та ефір матеріалів, що суперечать чинному законодавству	Розроблення заходів, спрямованих на підтримку засобів масової інформації, книговидавництва та інших виробників інформаційної продукції	Забезпечення дотримання стратегії інформаційної політики
Забезпечення свободи діяльності друкованих засобів масової інформації, інших суб'єктів видавничої справи	Координація діяльності державних засобів масової інформації й видавництва, поширення офіційної інформації з найважливіших політичних, соціально-економічних та інших суспільних процесів у державі	Забезпечення формування державної політики щодо діяльності засобів масової комунікації, просвітницької діяльності й використання національних інформаційних ресурсів
Реалізація державної науково-технічної, інвестиційної, соціально-економічної, кадрової політики, спрямованої на розвиток друкованих засобів масової інформації, видавничої справи, підприємств поліграфії та книгорозповсюдження, <i>забезпечення інформаційної безпеки</i>	<i>Розроблення та реалізація заходів, спрямованих на підтримку засобів масової інформації, книговидавництва та інших виробників інформаційної продукції, розвиток національного інформаційного простору</i>	Реалізація державної політики у сферах поширення інформації
Розвиток міжнародного співробітництва в галузі видавничої справи, поліграфії, розповсюдження періодичних і неперіодичних видань, інформаційної діяльності, сприяння задоволенню потреб українців у друкованій продукції, які проживають за межами України	Міжнародне співробітництво в інформаційній сфері	Створення умов для розвитку інформаційного суспільства, а також у сфері <i>здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю засобів масової комунікації незалежно від їх підпорядкування і форми власності</i>
Координація , регулювання та стимулювання розвитку видавничої справи у всіх її формах і видах з метою задоволення національних, духовних, культурних, освітніх, професійних та інших потреб	Розвиток національного інформаційного простору	
Вивчення масових інформаційних потоків, характеру їх впливу на громадську думку, виявлення потреб різних соціальних груп у розвитку засобів масової інформації		
Контрольні функції основних завдань		
Протидія монопольним та іншим негативним тенденціям, що завдають шкоди інтересам держави, суб'єктам видавничої справи, споживачам друкованої продукції		Здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю засобів масової комунікації незалежно від їх підпорядкування і форми власності
Забезпечення інформаційної безпеки		

* Курсивом виділені повторювані по тексту таблиці завдання.

Як бачимо з табл. 2, основні завдання сучасного міністерства в Положенні про Міністерство інформації України (2014) висвітлено більш згруповано, лаконічно, та деякі з них узагальнено. Найширше розписано функції міністерства, яке функціонувало в 1995 р., адже вказано конкретні дії органу: вироблення, забезпечення, реалізація, контроль, організація, протидія, тоді як міністерство 2014 р. обмежується такими визначеннями: формування, забезпечення, реалізація, створення умов, здійснення контролю. Отже, цей державний орган еволюціонував в обмеженні своїх прав і функцій. Демократичні процеси в державному управлінні сприяють прозорості державної інформаційної політики України.

IV. Висновки

Державне управління України постає перед необхідністю створювати ефективне, інформаційне суспільство. Інформаційна політика держави – головний вектор цього процесу, що обов'язково супроводжується необхідними нормативно-правовими документами. Законодавча та нормативно-правова база передбачає розвиток будь-якої сфери. Так, інформаційна сфера в Україні має свої принципи й особливості. Визначені принципи формування та реалізації державної інформаційної політики забезпечують необхідним змістом подальші наукові розвідки в цьому напрямі. На цих засадах досліджено основні завдання сучасного Міністерства інформаційної політики. Цей орган створений відповідно до сучасних викликів та загроз в інформаційній сфері, незважаючи на необхідні в сучасних умовах функцій контролю, положення про Міністерство обмежене в них. Це показово доводить результат розвитку громадянського суспільства в Україні, що приводить до прозорості та транспарентності в органах публічної влади.

Список використаної літератури

1. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – С. 650.
2. Про формування складу Кабінету Міністрів України: проект Постанови Кабінету Міністрів України від 01.12.2014 р. № 1008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52614.
3. Про Міністерство України у справах преси та інформації: Положення від 02.01.1995 р. № 9/95 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/9/95>.

4. Про Міністерство інформації України: Положення від 19.02.1997 р. № 160/97 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/160/97>.
5. Арістова І. В. Державна інформаційна політика та її реалізація в діяльності органів внутрішніх справ України: організаційно-правові засади: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / І. В. Арістова; Нац. ун-т внутр. справ. – Харків, 2002. – 39 с.
6. Баровська А. В. Оптимізація структури керівних документів державної політики (на прикладі інформаційної сфери): аналіт. доп. [Електронний ресурс] / А. В. Баровська. – Київ: НІСД, 2011. – 88 с. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua>.
7. Копилов В. А. Информационное право: учебник / В. А. Копилов. – Москва: Юрьсть, 2003. – С. 131–132.
8. Кузьменко А. Проблеми відповідності стратегії та системи забезпечення безпеки України національним потребам [Електронний ресурс] / А. Кузьменко // Юридичний журнал. – 2006. – № 10. – Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=2432>.
9. Мелюхин И. С. Информационное общество и государство [Электронный ресурс] / И. С. Мелюхин. – Режим доступа: <http://www.golob.narod.ru/istret.html>.
10. Мосенко Ю. О. Державна інформаційна політика України: організаційно-правові аспекти здійснення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Ю. О. Мосенко; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. – Київ, 2011. – 19 с.
11. Почепцов Г. Г. Інформаційна політика: навч. посіб. / Г. Г. Почепцов, С. А. Чукут. – 2-ге вид., стер. – Київ: Знання, 2008. – 663 с.
12. Семенченко А. І. Розробка категорійно-понятійного апарату стратегічного планування з державного управління забезпеченням національної безпеки в Україні [Електронний ресурс] / А. І. Семенченко // Державне управління: теорія та практика: електрон. фах. вид. НАДУ. – 2007. – № 2 (6). – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej6/index.html>.
13. У Міністерстві інформаційної політики буде три департаменти // Телекритика. – 2014. – 3 грудня. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.telekritika.ua/kontekst/2014-12-03/101130>.
14. Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении / Р. О. Халфина. – Москва: Юридическая литература, 1974. – С. 211.

Стаття надійшла до редакції 19.11.2014.

Бильченко С. А. Нормативно-правовые основы формирования государственной информационной политики Украины

В статье рассмотрен процесс формирования государственной информационной политики Украины в аспекте системы нормативно-правовых отношений, который является одним из ключе-

вых, поскольку именно законодательно закрепленные цели, задачи, функции обеспечивают выполнение государственного курса. Исследовано различные подходы к изучению, классификации принципов формирования и реализации государственной информационной политики. Их формирование и реализация обозначают рамки изучаемого предмета – государственной информационной политики. Предоставлен сравнительный анализ основных функций вновь созданного центрального органа власти – Министерства информационной политики Украины с аналогичными ликвидированными органами, которые функционировали в Украине со времен независимости.

Ключевые слова: государственное управление, государственная информационная политика, формирование государственной политики, реализация государственной информационной политики, Министерство информационной политики Украины.

Bilchenko S. Legal Bases of Formation of State Information Policy Ukraine

The article considers three structural issues of government information policy, namely legal support formulation and implementation of information policy, principles of state information policy, historical analysis of the main functions of the Ministry of Information Policy.

In the article “Legal bases of formation of the state information policy of Ukraine” thoroughly discussed with the public information policy in Ukraine aspects of legal documents. The definition is a key because legislated goals, objectives, functions ensure precise execution of public policy. Studied approaches to learning, classification principles of formation and implementation of state politics. The principles of the framework and implementation defines the object being studied - public information policy. This allows you to study in detail the information policy, understand its essence and form further detailed recommendations for improvement or reform. Contains a comparative analysis of the main functions of the newly established central authority – the Ministry of Information Policy of Ukraine (end of 2014) eliminated with similar bodies that operate in Ukraine since independence – 1995–1997. Ukraine Ministry of Press and Information and the Ministry of Information Ukraine 1997–1999. This analysis is based on the separation of the main functions of the relevant body types: formative, implementation, monitoring. This in turn helps to identify appropriate connections between bodies at different times of the state of Ukraine.

Key words: public administration, public information policy, public policy, the implementation of state information policy, Ministry of Information Policy of Ukraine.