

24. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая. Учебник. Издание третье / Под ред. А.П. Коренева. М., 2000. 25. Комзюк А.Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції України: Дис...д-ра юрид. наук. Х., 2002. 26. Козюбра М.І. Переконання та примус. К., 1970. 17. Хазін М.А., Бойко М.Д., Співак В.М. Кримінально-процесуальні акти дізнання та попереднього слідства. К., 1996. 28. Тихомиров Ю.А. Социальные управляющие системы // Советское государство и право. 1970. № 5. 29. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. М., 1973.

*Надійшла до редколегії 13.01.04*

*І.В. Арістова*

### **ОРГАНИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЮ СФЕРОЮ: КОНЦЕПЦІЯ РОЗВИТКУ**

Існуюча система державного управління в Україні у багатьох випадках стала гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ. Важливим інструментом подолання трансформаційної кризи в Україні є створення сучасної, ефективної системи державного управління. У свою чергу, нова система державного управління має бути створена шляхом проведення адміністративної реформи. Враховуючи те, що одним із напрямів здійснення адміністративної реформи постає формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення державного управління [1, с.8], звернення до цієї проблеми науковців є вельми актуальним.

Логіка розвитку суспільства і держави потребує не тільки удосконалення державного управління, наприклад, за допомогою його інформатизації, але й нової стратегії державного управління в період становлення та розвитку інформаційного суспільства. Питання інформації та державного управління, взаємозв'язків держави та інформаційної сфери певною мірою розглядалися провідними вченими [2, с.385–405; 3–8]. Віддаючи належне існуючим досягненням у галузі теорії управління, адміністративного права, інформатики і використовуючи їх у нашій роботі, ми не тільки певним чином розвиваємо ці положення, але й враховуючи становлення в Україні інформаційного суспільства, здійснюємо постановку нового завдання та обґрунтовуємо шляхи його оперативного та якісного вирішення. Мета роботи полягає у визначенні ролі і місця держави та її органів у формуванні інформаційного суспільства в Україні, а також у розробці організаційно-правових засад управлінської діяльності органів всіх гілок державної влади у сфері суспільних інформаційних відносин.

Для досягнення зазначеної мети вважаємо за доцільне передусім дослідити еволюцію взаємозв'язків держави та інформаційної сфери в Україні. Аналіз функцій держави за способами та сферами діяльності дозволив зробити висновок, що інформаційна функція виділяється як самостійна і одна із головних лише деякими науковцями (О.М. Бандурка, А.П. Коренев, О.Ф. Скакун і ін.), інші (С.С. Алексєєв, О.А. Баранов, А.В. Іщенко) розглядають інформаційну функцію як напрямок управлінської функції. В сучасних умовах державне управління в інформаційній сфері пов'язано в основному з одним

із основних напрямків діяльності держави – суто управлінською функцією, яку здійснюють органи виконавчої влади загальної та спеціальної компетенції. Аналізу структури органів державної влади, що здійснюють управління інформаційною сферою діяльності, а також їх функцій і завдань певну увагу було приділено у монографії [9, с.125–159].

Діяльність органів державної влади, які здійснюють управління в інформаційній сфері, свідчить про те, що вони розглядають інформаційну сферу як важливий, але допоміжний засіб для побудови незалежної демократичної держави з ринковою економікою. В цьому випадку якісний вплив інформаційної сфери превалює над відповідним впливом держави. Є всі підстави вважати, що вже на першому етапі взаємозв'язків органів державної влади та інформаційної сфери існує як прямий, так і зворотний зв'язок між інформаційною сферою як об'єктом управління і державою як суб'єктом управління.

На нашу думку, перехід України до інформаційного суспільства потребує якісної трансформації ролі й місця держави. Цей процес вимагає легалізації інформаційної функції держави. Позиція автора стосовно визначення місця інформаційної функції у системі функцій держави диференціюється в залежності від обсягу інформаційної функції на окремих етапах розвитку інформаційного суспільства. На етапі переходу до інформаційного суспільства вона має визначатися як напрямок удосконалення суто управлінської функції; на етапі становлення інформаційного суспільства вона перетворюється у самостійну і одну із головних, а суто управлінська функція сприяє її організації; на етапі розвинутого інформаційного суспільства суто управлінська функція досягає повноти розвитку і стає інформаційною функцією у широкому розумінні. Слід зазначити, що сучасна реалізація інформаційної функції в Україні пов'язана в основному з формуванням інформаційної сфери у вузькому сенсі, яка розглядається як сфера, що створюється та розвивається під час суто інформаційної діяльності. Цілком закономірно, що органами державного управління в інформаційній сфері постають відповідні органи виконавчої влади.

У інформаційно розвинутих країнах світу, зокрема у країнах Європейського Союзу, інформаційна сфера трактується як європейський інформаційний простір. Він розглядається як основа розвитку європейського інформаційного суспільства, його інтегративна ознака, тобто інформаційна сфера розуміється у широкому тлумаченні. Враховуючи те, що Україна інтегрується до ЄС, а її інформаційна сфера поступово стає системоутворюючим чинником життя суспільства і держави, цілком логічним постає питання щодо можливості використання широкого тлумачення поняття «інформаційна сфера» і в Україні. Ми переконані, що кількісний та якісний розвиток національної інформаційної сфери потребує як насичення новим змістом діяльності держави в інформаційній сфері, так і адекватної форми організації цієї діяльності та системного, широкого погляду на державне управління національною інформаційною сферою. Враховуючи те, що інформація, проникаючи у всі сфери суспільства і держави за допомогою новітніх інформаційних технологій, сприяє інтеграції цих різноманітних

сфер до національної інформаційної сфери, держава має розглядати розвиток інформаційної сфери як стратегічну мету своєї управлінської діяльності. Це дозволить підвищити рівень розвинутої інформаційного суспільства в Україні. Для стимуляції цього процесу держава має здійснити якісне реформування, перетворитися у інформаційну.

Дефініція «інформаційне суспільство» нами розглядається як громадянське суспільство з розвинутим інформаційним виробництвом і високим рівнем інформаційно-правової культури, в якому ефективність діяльності людей забезпечується розмаїттям послуг, заснованих на інтелектуальних інформаційних технологіях та технологіях зв'язку. Для з'ясування сутності поняття «інформаційна держава» автор базується на утверджені у юридичній науці положенні, що держава і громадянське суспільство взаємопов'язані, але відносно самостійні соціальні системи, а також на запропонованому положенні, що розвинуте інформаційне суспільство є передумовою інформаційної держави. Але для побудови інформаційної держави треба зробити чимало, оскільки нею, на нашу думку, може бути лише демократична, соціальна, правова держава, ефективність діяльності якої забезпечується розмаїттям послуг, заснованих на інтелектуальних інформаційних технологіях та технологіях зв'язку. Ми переконані, що необхідність розгляду та дослідження нового поняття «інформаційна держава» обумовлюється не тільки розвиненістю інформаційного суспільства, але і формуванням якісно нових управлінських відносин. Інформаційно-комунікаційні технології допоможуть державі максимально наблизити надання своїх управлінських послуг до безпосереднього їх споживача. Така позиція додає аргументів до дискусії, що активно ведеться зараз у зв'язку з проведенням адміністративної реформи, а саме щодо доцільності впровадження інституту так званих «управлінських (адміністративних) послуг».

Якісне забезпечення управлінських послуг потребує розгляду інформаційної функції держави не тільки однією з головних і самостійних, але й перетворення всіх інших функцій держави у інформаційні функції у широкому сенсі. Цілком закономірним постає завдання щодо визначення органів державної влади, які зобов'язані та спроможні реалізовувати таку інформаційну функцію. Щоб прискорити процес еволюціонування держави до інформаційної, необхідно усю систему органів державної влади (законодавчих, виконавчих, судових) залучати до узгодженої комплексної діяльності у інформаційній сфері. Слід також відзначити, що інформаційне суспільство, що за визначенням є громадянським, також потребує втручання держави для забезпечення належної соціальної поведінки індивідів у інформаційній сфері. При цьому сфера управлінського впливу держави має обмежуватися самоуправлінням громадського суспільства, орієнтувати, спрямовувати процеси саморегуляції суспільства у напрямку упорядкування суспільних відносин в інформаційній сфері.

Синергетичне світорозуміння сприяло серед інших чинників виробленню новачішого погляду на державне управління в інформаційній сфері у його широкому тлумаченні. Розвиваючи визначення державного управління, що подані у працях В.Б. Авер'янова [2, с.11], О. М. Бандурки [3, с.16],

ми пропонуємо «державне управління національною інформаційною сферою» як сукупність усіх видів діяльності держави (тобто усіх форм реалізації державної влади в цілому) в інформаційній сфері, що забезпечується виконанням ряду управлінських функцій. Позитивним моментом такого підходу постає реальна можливість переходу від суто управлінської сфери до загальної сфери діяльності відповідних органів усіх гілок державної влади, що є новаторським кроком у напрямку перетворення української держави в інформаційну.

Впевнені, що проблему удосконалення органів державного управління в інформаційній сфері можна вирішувати за допомогою синтезу системного підходу до їх організації та інформаційного чинника щодо їх розвитку. Виходячи з того, що державне управління в інформаційній сфері має здійснювати саме система відповідних органів державної влади, а не їх окремі складові, а також враховуючи існуючий розподіл влади у державі на законодавчу, виконавчу та судову гілки влади, пропонуємо у системі органів державного управління в інформаційній сфері сформувати відповідні підсистеми з урахуванням прямих та зворотних зв'язків.

Перша із підсистем державних органів управління в інформаційній сфері має бути пов'язана із законодавчою владою – Верховною Радою України. Ця інституція здійснює законодавче регулювання і контроль за діяльністю органів державної влади та посадових осіб щодо виконання ними функцій і завдань в інформаційній сфері; ухвалює засади внутрішньої і зовнішньої політики держави в інформаційній сфері; затверджує Державний бюджет, в якому передбачаються кошти на забезпечення інформаційної безпеки України; схвалює національні програми розвитку інформаційної сфери; проводить парламентські слухання з питань свободи слова та інформаційної безпеки України; призначає половину складу (чотири особи) Національної Ради України з питань телебачення і радіомовлення; дає згоду на призначення та звільнення з посади Президентом України голови Державного комітету інформаційної політики, телебачення і радіомовлення України – п.24 ст.85 Конституції України (нова назва Комітету з грудня 1999 р.).

Друга з підсистем державних органів управління в інформаційній сфері пов'язана з виконавчою владою. Кабінет Міністрів України забезпечує державний суверенітет, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики, виконання Конституції і законів України в інформаційній сфері; вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод громадян, забезпечення інформаційної безпеки України, боротьби зі злочинністю в інформаційній сфері; під час формування проекту бюджету передбачає виділення необхідних коштів для виконання загальнодержавних програм, спрямованих на забезпечення інформаційної безпеки України.

Третя із підсистем державних органів управління в інформаційній сфері пов'язана з судовою владою; складовими цієї підсистеми можуть бути наступні елементи:

Конституційний Суд України, який вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів в інформаційній сфері Конституції України, дає офіційне тлумачення Конституції та законів України з відповідних

питань. До складу Конституційного Суду України входить його Прес-служба; суди загальної юрисдикції, які здійснюють правосуддя у сфері інформаційних відносин.

Інтегруючим елементом системи державних органів управління в інформаційній сфері має й надалі залишатися Президент України. Він у межах своїх повноважень здійснює керівництво в інформаційній сфері; створює, реорганізує та ліквідує органи виконавчої влади, визначає їх функції та основні завдання; видає укази і розпорядження, що стосуються функціонування та розвитку НІС; звертається з щорічним (позачерговим) посланням до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, в тому числі і в інформаційній сфері; призначає (за поданням Прем'єр-міністра) та звільняє з посади керівників міністерств, державних комітетів, інших центральних органів виконавчої влади, що здійснюють повноваження в інформаційній сфері: міністра освіти і науки України, голів Державного комітету зв'язку та інформатизації, Державного комітету архівів, Державного патентного відомства, Державного комітету статистики, Державного комітету інформаційної політики, телебачення і радіомовлення, президентів Національної телекомпанії України, Національної радіокомпанії України; призначає (за поданням голови Служби безпеки України) та звільняє з посади керівника Департаменту спеціальних телекомунікаційних систем та захисту інформації; призначає половину (чотири особи) Національної Ради України з питань телебачення і радіомовлення. Адміністрації Президента України підпорядкований Національний інститут стратегічних досліджень, який є базовою науково-дослідною установою аналітично-прогнозного супроводу діяльності Президента України. На Інститут покладено завдання координації наукових досліджень з питань інформаційної безпеки. Інформування про діяльність глави держави здійснюють прес-секретар Президента України та Управління прес-служби Адміністрації Президента України. Рада національної безпеки і оборони (РНБО) України, яку очолює глава держави, координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері інформаційної безпеки.

Слід зазначити, що, крім визначення завдань, функцій підсистем державних органів управління в інформаційній сфері, нами досліджено їх структуру, проаналізований адміністративно-правовий статус їх складових елементів. При цьому серед елементів другої підсистеми є такі, що включають до свого складу елементи, які за рівнем ієрархії знаходяться нижче, тобто існує не тільки система горизонтального, але й вертикального зв'язку. До другої підсистеми державних органів управління в інформаційній сфері можуть включатися й інші складові, що пов'язано передусім з потребами інформаційного суспільства, а також з тенденцією перетворення держави у інформаційну. Таким чином, в Україні повинна бути створена і функціонувати структурно повна система забезпечення державного управління в інформаційній сфері. Функції та повноваження відповідних державних органів закріплені в нормативно-правових актах різного рівня – Конституції України, законах України, указах Президента України, постановках Кабінету Міністрів України, інших, у тому числі відомчих, норматив-

них актах. Водночас розподіл функцій між окремими суб'єктами системи та схеми їх взаємодії потребують певного вдосконалення та законодавчого закріплення. Слід також додати, що ми підтримуємо точку зору [10, с.105], відповідно до якої влада, будучи «розподіленою», повинна залишатися цілісною, єдиною, тому що йдеться про розподіл не влади, а функцій здійснення цієї влади. І не тільки про розподіл, але й про взаємодію даних функцій, яка може реалізовуватися завдяки перетворенню цих функцій у інформаційну функцію у широкому розумінні. Під час формування дієздатної системи органів державного управління в інформаційній сфері слід враховувати, що принцип розподілу влади має доповнюватися системою «стримувань і противаг», яка теж може забезпечуватися за рахунок реалізації інформаційної функції держави.

Під час формування якісно нової системи органів державного управління в інформаційній сфері необхідно проводити функціональні обстеження діючих органів державного управління (зокрема, Державного комітету зв'язу та інформатизації України, Державного комітету інформаційної політики, телебачення та радіомовлення України, Департаменту спеціальних телекомунікаційних систем та захисту інформації України), всебічно обґрунтовувати зміни, що пропонуються, у тому числі враховувати принцип обмеженої раціональності державного управління в інформаційній сфері.

Не викликає ніякого сумніву, що удосконалення системи органів державного управління в інформаційній сфері потребує і відповідної кадрової політики, і високого рівня відповідальності посадових осіб, і значних інвестицій в інформаційну сферу, і підвищення інформаційно-правової культури суб'єктів інформаційних відносин, і нарешті, розробки нормативно-правових актів на рівні закону щодо змін у системі органів державного управління в інформаційній сфері, а також ефективних механізмів їх виконання. Вирішення цих завдань, на нашу думку, безпосередньо пов'язано із наявністю політичної волі, усвідомленням всіма суб'єктами інформаційних відносин необхідності у толерантності, у діалозі та співпраці. Безперечно, вирішальна роль в удосконаленні системи органів державного управління має належати науковцям, які повинні запропонувати наукові розробки організаційно-правових засад державного управління в інформаційній сфері.

**Список літератури:** 1. Концепція адміністративної реформи. К., 1999. 2. Державне управління: теорія і практика / За заг.ред. д.ю.н., проф. Авер'янова В.Б. К., 1998. 3. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України: Підручник. Х., 1998. 4. Афанасьев В.Г. Социальная информация и управление обществом. М., 1975. 5. Каложный Р. А. Научно-технический прогресс в деятельности правоохранительных органов. К., 1990. 6. Цветков В.В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). Х., 1996. 7. Венгеров А. Б. Право и информационное обеспечение АСУ // Советское государство и право. 1972. № 8. 8. Глушков В.М. Технологические проблемы социально-экономического управления // Кибернетика. Становление информатики. М., 1986. 9. Арістова І.В. Державна інформаційна політика: організаційно-правові аспекти: Монографія / За заг. ред. О.М. Бандурки. Х., 2000. 10. Скакун О.Ф. Теория государства и права: Учебник. Х., 2000.

*Надійшла до редколегії 12.01.04*