

УДК 342.9(075.8)

Ю. БУРИЛО, асистент кафедри конституційного та адміністративного права
Київського національного економічного університету імені В. Гетьмана

ВИДАННЯ НОРМАТИВНИХ АКТІВ ЯК ФОРМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ІНФОРМАЦІЙНІЙ СФЕРІ

Анотація. Щодо видання нормативних актів як форми державного управління в інформаційній сфері та їх класифікації залежно від предмета правового регулювання.

Як відомо, всі явища оточуючого нас світу мають зміст та форму, які перебувають у постійному та нерозривному взаємозв'язку. Це повною мірою стосується і державного управління. В той час як для характеристики змісту державного управління, як правило, використовують його завдання, функції та методи, під формою державного управління розуміють спосіб зовнішнього прояву, вираження змісту державного управління. Одним з найпоширеніших і найбільш значущих способів зовнішнього вираження елементів державного управління є видання нормативних актів. Саме в нормативних актах досить часто отримують зовнішнє втілення методи владноорганізуючого впливу, що застосовуються державними органами в процесі реалізації покладених на них завдань і функцій.

Загалом форми державного управління, в тому числі й видання нормативних актів як одна з них, вивчаються вже давно і в науковій літературі розглянуті досить широко, зокрема такими авторами як Овсянко Д.М. [1], Козлов Ю.М., Лазарев Б.М. [2], Авер'янов В.Б. [3], Колпаков В.К., Кузьменко О.В. [4] та іншими. Втім, застосування зазначеної форми державного управління в інформаційній сфері ще не отримало широкого висвітлення. Поряд з недостатнім ступенем вивчення, актуальність дослідження цього питання зумовлена й цивілізаційними зрушеннями, які швидко відбуваються в наш час, а саме – розвитком інформаційного суспільства, що перетворює інформаційну сферу на одну з найважливіших сфер життєдіяльності суспільства, а відтак загострює актуальність питань пов'язаних з державним управлінням. Крім того, необхідно відзначити важливість дослідження даної форми державного управління в інформаційній сфері у зв'язку з необхідністю поглиблення вивчення інформаційного права та інформаційного законодавства, а також правових засад державного управління в інформаційній сфері та їх подальшого удосконалення. З огляду на це, вважаємо за доцільне розглянути видання нормативних актів як форму державного управління в інформаційній сфері, звернути увагу на її особливості, відобразивши їх у відповідних класифікаціях.

Видання органами державного управління інформаційною сферою нормативних актів управління відбувається в ході здійснення цими органами підзаконної правотворчої діяльності. Основним призначення цієї форми управлінської діяльності є виконання законів, для реалізації яких потрібні підзаконні акти [4]. Справа в тому, що положення законів, як правило, є широкими за змістом і тому в багатьох випадках потребують уточнення і конкретизації. Тому органи державного управління інформаційною сферою, здійснюючи діяльність спрямовану на виконання законів, видають нормативні акти управління, в яких встановлюють додаткові правила поведінки (правові норми), необхідні для реалізації положень відповідних законів, що регламентують діяльність в інформаційній сфері. При цьому досить часто у відповідних законах чітко передбачається, які саме підзаконні нормативно-правові акти і з яких саме

© Ю. Бурило, 2007

питань мають бути прийняті. Так, наприклад, ст.15 Закону України “Про Національну програму інформатизації” [5] передбачено, що порядок формування та виконання окремих завдань (проектів) Національної програми інформатизації визначається Положенням “Про формування та виконання Національної програми інформатизації”, що затверджується Кабінетом Міністрів України. Аналогічним чином, ст. 15 Закону України “Про кінематографію”[6] передбачено, що положення про державне посвідчення на право розповсюдження і демонстрування фільмів затверджується Кабінетом Міністрів України, а в ст. 14 цього ж закону зазначається, що порядок розповсюдження, послідовність видів демонстрування фільмів, створених на засадах державного замовлення, визначається центральним органом виконавчої влади в галузі кінематографії.

В інших випадках у законі може встановлюватися загальне посилання на необхідність розробки та затвердження підзаконних нормативно-правових актів, необхідних для його виконання, без вказівки на те, які саме підзаконні нормативні акти маються на увазі. Так, наприклад, у “Прикінцевих положеннях” Закону України “Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів”[7] сказано, що Кабінет Міністрів України розробляє і затверджує нові нормативно-правові акти, які впливають з цього Закону, з метою встановлення порядку та регулювання реалізації його норм.

Таким чином, можливо класифікувати нормативні акти управління, що видаються в процесі державного управління інформаційною сферою, *залежно від ступеня законодавчої конкретизації вимог щодо необхідності або можливості прийняття певного нормативного акта управління* на такі: 1) *вимоги щодо необхідності прийняття яких чітко конкретизовані в законодавстві*; 2) *вимоги щодо прийняття яких в законодавстві чітко не конкретизовані, але необхідність прийняття яких впливає з положень відповідного законодавства*.

Слід зауважити, що нормативні акти управління приймаються не лише з метою розвитку положень, що містяться в законах з питань інформаційної діяльності. В багатьох випадках нормативні акти управління приймаються з метою подальшої деталізації інших підзаконних нормативно-правових актів, як правило тих, що прийняті вищими органами управління. Так, наприклад, для забезпечення реалізації Постанови Кабінету Міністрів України від 17.11.1997 року № 1287 “Про державну реєстрацію друкованих засобів масової інформації, інформаційних агентств та розміри реєстраційних зборів” Міністерством юстиції України затверджені Положення “Про державну реєстрацію друкованих засобів масової інформації в Україні” та Положення “Про державну реєстрацію інформаційних агентств як суб’єктів інформаційної діяльності” [8].

Враховуючи сказане, можемо класифікувати нормативні акти управління залежно від того, на розвиток яких саме нормативних актів вони спрямовані, на такі, *що спрямовані на конкретизацію положень законів*, а також такі, *що спрямовані на деталізацію і розвиток підзаконних нормативних актів*.

Державне управління інформаційною сферою вимагає спрямування діяльності не одних лише суб’єктів інформаційної діяльності (об’єктів управління), а й всієї вертикалі органів державного управління в цій сфері. Таким чином, нормативні акти управління в інформаційній сфері потрібно розрізняти залежно від того, кому саме вони адресовані і

ким мають безпосередньо виконуватися, тобто *залежно від адресата-виконавця*. За цією ознакою можемо виділити нормативні акти управління, адресовані:

1) *суб'єктам державного управління, їх посадовим особам*. В нормативних актах управління, що належать до цієї групи, встановлюються завдання, функції, права та обов'язки, пов'язані з державним управління інформаційною сферою самих державних органів, їх структурних підрозділів та посадових осіб, інших суб'єктів управління в інформаційній сфері, тому і безпосередніми виконавцями їх приписів є самі суб'єкти державного управління. Цією групою нормативних актів регулюється внутрішня організаційна діяльність апарату зазначених органів, їх посадових осіб; взаємодія між різними органами державного управління, здійснення їх зовнішньої діяльності з реалізації державно-владних повноважень в інформаційній сфері. Прикладами таких актів можуть бути положення “Про Державний департамент інтелектуальної власності” [9], “Про Державний департамент з питань зв'язку та інформатизації” [10], про інші органи державного управління в інформаційній сфері, їх структурні підрозділи, посадові інструкції державних службовців, що працюють в цих органах, внутрішні регламенти тощо;

2) *суб'єктам державного управління інформаційною сферою та керованим ними суб'єктам інформаційної діяльності (об'єктам державного управління)*. Нормативними актами цієї групи встановлюються нормативні приписи, що стосуються як суб'єктів державного управління, так і керованих ними об'єктів (суб'єктів інформаційної діяльності). Як правило, цими актами регулюються процеси взаємодії органів державного управління інформаційною сферою і суб'єктів інформаційної діяльності. Наприклад, положення “Про державну реєстрацію друкованих засобів масової інформації в Україні” [11], “Про державну реєстрацію інформаційних агентств”, регулюючи порядок державної реєстрації друкованих ЗМІ та інформаційних агентств, визначають права та обов'язки як самого органу управління, так і засновників друкованих ЗМІ, інформаційних агентств. “Порядок надання державної фінансової допомоги засобам масової інформації” [12] визначаючи умови та порядок виділення фінансової допомоги окремим категоріям засобів масової інформації теж закріплює права та обов'язки і органу управління і відповідних ЗМІ. З цього випливає, що подібні акти управління адресовані і підлягають виконанню як суб'єктами так, і об'єктами управління в інформаційній сфері.

3) *суб'єктам інформаційної діяльності (об'єктам державного управління)*. Нормативні акти управління цієї групи містять нормативні приписи, звернені до самих лише суб'єктів інформаційної діяльності (об'єктів державного управління) і призначені для регулювання їх інформаційної або пов'язаної з нею діяльності. До таких актів можна віднести, зокрема, різного роду інструкції, методичні вказівки, видані Державним комітетом статистики України, якими встановлюються вимоги щодо ведення статистичної звітності, наприклад, “Інструкція щодо заповнення форми державного статистичного спостереження №1-кб “Звіт про виконання будівельних робіт” [13] тощо. До цієї ж групи нормативних актів управління можна віднести ліцензійні умови, що встановлюють різного роду вимоги стосовно окремих видів діяльності в інформаційній сфері, наприклад, “Ліцензійні умови здійснення діяльності у сфері телекомунікацій з надання послуг рухомого (мобільного) телефонного зв'язку з правом технічного обслуговування та експлуатації телекомунікаційних мереж і надання в користування каналів електрозв'язку” [14].

Нарешті, слід відзначити, що прийняття нормативних актів у процесі державного управління інформаційною сферою може мати на меті регулювання різних за характером суспільних відносин.

В багатьох нормативних актах містяться лише норми, що регулюють тільки інформаційні відносини, наприклад, “Порядок зберігання електронних документів в архівних установах” [15], “Інструкція зі статистики кількості працівників” [16], “Система візуальних позначок класифікації кіно-, відеопродукції залежно від аудиторії, на яку вона розрахована” [17]. Водночас в окремих нормативних актах до відповідних суб’єктів інформаційної діяльності можуть встановлюватися вимоги з кваліфікаційних, фінансових та інших питань, які певним чином пов’язані з їх діяльністю в інформаційній сфері. Так, наприклад, п. 2.1. “Ліцензійних умов користування радіочастотним ресурсом України” [18] передбачено, що штат суб’єкта господарювання, який безпосередньо виконує функції з надання телекомунікаційних послуг з використанням радіочастотного ресурсу України, повинен налічувати не менше 30 відсотків працівників, які мають базову або повну вищу освіту в галузі зв’язку та досвід роботи не менше одного року в сфері, пов’язаній з користуванням радіочастотним ресурсом України. Таким чином, цим нормативним актом, регулюються, серед іншого, і суспільні відносини в сфері найму працівників, тобто трудові відносини, пов’язані з діяльністю відповідного суб’єкта в інформаційній сфері, отже – пов’язані з інформаційними відносинами. З цього слідує, що нормативними актами, які приймаються в процесі державного управління інформаційною сферою, можуть регулюватися окрім самих інформаційних відносин, інші види суспільних відносин, пов’язані з інформаційними.

Необхідно окремо відзначити, що в багатьох нормативних актах управління, що приймаються в процесі державного управління інформаційною сферою, містяться норми, які регулюють не інформаційні відносини, а відносини суто державно-управлінського змісту, суб’єктами яких, з одного боку виступають органи державного управління, а з іншого – об’єкти управління (суб’єкти інформаційної діяльності). Так, наприклад, в Положенні “Про порядок ліцензування каналів мовлення” [19] закріплені норми, якими визначені вимоги до порядку розгляду заяв на видачу ліцензій на мовлення, порядок видачі ліцензії та її переоформлення та видачі дублікатів тощо. Хоча однією із сторін правовідносин врегульованих подібними нормативними актами, є об’єкт управління – суб’єкт інформаційної діяльності, відносини в які він вступає з органом управління, виникають не з приводу надання чи одержання один одним інформації, здійснення між ними інформаційного обміну, реалізації взаємних інформаційних прав чи обов’язків, а отже – за своїм об’єктом та змістом не є інформаційними. Слід також додати, що в багатьох нормативних актах управління містяться норми, які регулюють суто державно-управлінські відносини між самими органами управління або всередині цих органів, що виникають в процесі державного управління інформаційною сферою, об’єктом яких теж не є інформація. Такі суто управлінські відносини хоча й більш віддалено, але теж пов’язані з інформаційними, адже виникають вони в ході державного управління інформаційною сферою і тому опосередковано впливають на інформаційні відносини.

В окрему групу варто виділити нормативні акти управління, якими регламентовані суспільні відносини, що є водночас управлінськими та інформаційними, тобто інформаційно-управлінські відносини. Виникнення таких відносин пов’язане, передусім, з інформаційною сутністю державного управління, адже, як справедливо відзначає Л.В. Кузенко, інформація є передумовою й елементом управління, без яких останнє

практично не може існувати [20]. На відміну від попередньої групи державно-управлінських відносин дана група відносин виникає саме у зв'язку з реалізацією прав та обов'язків органів державного управління на інформацію в ході здійснення ними їх управлінських повноважень в різних галузях та сферах життєдіяльності суспільства. Їх характерною особливістю є те, що орган управління в них виступає водночас і суб'єктом інформаційної діяльності, а їх об'єктом є інформація. Так, в положенні “Про Міністерство освіти і науки України” [21] за цим органом закріплено право одержувати від центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, а також від підприємств, установ та організацій інформацію і матеріали, необхідні для виконання покладених на міністерство завдань. Аналогічні норми містяться в положеннях про інші органи державної влади, причому незалежно від галузі або сфери управління. Важливе місце інформаційно-управлінські відносини займають в процесі реалізації державними органами їх контрольно-наглядових функцій. У зв'язку з цим у нормативних актах, що регламентують виконання зазначених функцій, регулюванню інформаційно-управлінських відносин приділяється значна увага. Так, наприклад, в Інструкції Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення “Про порядок здійснення перевірок телерадіоорганізацій України” [22], зокрема, детально вписані права представників Національної ради на отримання інформації про діяльність телерадіоорганізацій, що перевіряються.

В ряді випадків нормативні акти управління містять як норми, що регулюють інформаційні відносини, так і ті норми, що регулюють державно-управлінські відносини (наприклад, Інструкція “Про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави” [23], Положення “Про національний екранний час та його використання суб'єктами кінематографії та телебачення” [24]).

З наведеного слідує, що видання нормативних актів у ході державного управління інформаційною сферою може бути спрямоване на регулювання не лише інформаційних, а й інших різновидів суспільних відносин, виникнення яких так чи інакше необхідне для управління інформаційними відносинами. Відповідно можна класифікувати нормативні акти управління в інформаційній сфері залежно від предмета їх правового регулювання на нормативні акти управління що регулюють: 1) *інформаційні та пов'язані з ними відносини*; 2) *державно-управлінські відносини, що виникають в ході державного управління інформаційною сферою, об'єктами яких не є інформація*; 3) *інформаційно-управлінські відносини*; 4) *комплексні нормативні акти управління* (які одночасно регулюють інформаційні, державно-управлінські та інформаційно-управлінські відносини).

Крім того, для дослідження прийняття нормативних актів як форми державного управління в інформаційній сфері цілком прийнятний і традиційний підхід [3]. Так, виходячи з юридичної форми вираження слід окремо виділити: положення, інструкції, правила, порядки, умови тощо. Залежно від суб'єкта видання нормативного акта управління необхідно виділити: акти Президента України; акти Кабінету Міністрів України; акти міністерств, державних комітетів, центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом (наприклад, акти Національної комісії з регулювання зв'язку); акти органів державної влади з позавідомчим статусом (наприклад, акти Національної ради з питань телебачення і радіомовлення) тощо. При цьому слід зазначити, що, судячи з обсягів нормативного матеріалу, закріпленого в актах вищезазначених органів, видання нормативних актів управління як форма державного управління в інформаційній сфері

найбільш характерна для таких органів державного управління, як Кабінет Міністрів України, міністерства, державні комітети, інші центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Висновки. Прийняття нормативних актів управління в інформаційній сфері може мати на меті конкретизацію положень законів або бути спрямованим на деталізацію і розвиток підзаконних нормативних актів. В багатьох випадках вимоги щодо прийняття того чи іншого нормативного акта управління можуть бути чітко виписані в законодавстві, в інших випадках такі вимоги не конкретизовані, але необхідність прийняття нормативного акта управління випливає зі змісту закону чи підзаконного нормативного акта. Отже, можливо класифікувати нормативні акти управління за критерієм конкретизації вимог щодо прийняття того чи іншого нормативного акту управління.

Частина підзаконних нормативних актів, що приймається в ході державного управління інформаційною сферою, може бути адресована і підлягати виконанню лише суб'єктами державного управління інформаційною сферою або лише об'єктами управління (суб'єктами інформаційної діяльності), інші ж містять норми, передбачені для виконання як суб'єктами так і об'єктами державного управління. З таких позицій можлива класифікація нормативних актів управління інформаційною сферою за критерієм адресата-виконавця.

Підзаконні нормативні акти, що приймаються в ході державного управління інформаційною сферою, можуть мати різні предмети правового регулювання: 1) інформаційні та пов'язані з ними неінформаційні відносини; 2) державно-управлінські відносини; 3) інформаційно-управлінські відносини; 4) комплексні нормативні акти управління, що регулюють одразу декілька з названих видів суспільних відносин. Останній підхід дає змогу спростувати хибне уявлення про те, що начебто прийняття будь-якого нормативного акта в процесі державного управління інформаційною сферою спрямоване на регулювання лише інформаційних відносин, тоді як насправді в цій формі здійснюється управління значно ширшим колом суспільних відносин, які, втім, так чи інакше пов'язані з управлінням інформаційними відносинами. Саме тому потрібно звернути увагу на необхідність подальших досліджень розглянутої форми державного управління в інформаційній сфері з позицій поглиблення останньої класифікації.

Використана література

1. Овсянко Д.М. Административное право. – М.: Юристь, 1995. – С.63-64.
2. Козлов Ю.М., Лазарев Б.М., Лунев А.Е., Пискотин М.И. Советское административное право: методы и формы государственного управления. – М.: “Юридическая література”, 1977. – С. 32.
3. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч. У 2-х т. Том 1. Загальна частина; Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Видавництво “Юридична думка”, 2004. – С. 284-285.
4. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: Підручник. – К.: ЮрінкомІнтер, 2003. – С. 202.
5. Закон України “Про Національну програму інформатизації” // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1998. – № 27-28. – Ст. 181.
6. Закон України “Про кінематографію” // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1998. – № 22. – Ст. 114.
7. Закон України “Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів” // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1997. – № 50. – Ст. 302.

8. Наказ Міністерства юстиції України від 21.02.2006 року № 12/5 “Про затвердження “Положення про державну реєстрацію друкованих засобів масової інформації в Україні” та “Положення про державну реєстрацію інформаційних агентств як суб’єктів інформаційної діяльності” //www.zakon1.rada.gov.ua.cgi-bin.laws.main.cgi.

9. Положення “Про Державний департамент інтелектуальної власності” від 20.06.2000 року № 997 //www.zakon1.rada.gov.ua.cgi-bin.laws.main.cgi.

10. Положення “Про Державний департамент з питань зв’язку та інформатизації” від 22.09.2004 року № 1264 //www.zakon1.rada.gov.ua.cgi-bin.laws.main.cgi.

11. Положення “Про державну реєстрацію друкованих засобів масової інформації в Україні” від 21.02.2006 року № 12/5 //www.zakon1.rada.gov.ua.cgi-bin.laws.main.cgi.

12. “Порядок надання державної фінансової допомоги засобам масової інформації” від 06.09.2002 року № 263 //www.zakon1.rada.gov.ua.cgi-bin.laws.main.cgi.

13. “Інструкція щодо заповнення форми державного статистичного спостереження №1-кб “Звіт про виконання будівельних робіт” від 20.12.2005 року № 430 //www.zakon1.rada.gov.ua.cgi-bin.laws.main.cgi.

14. “Ліцензійні умови здійснення діяльності у сфері телекомунікацій з надання послуг рухомого (мобільного) телефонного зв’язку з правом технічного обслуговування та експлуатації телекомунікаційних мереж і надання в користування каналів електрозв’язку” //www.zakon1.rada.gov.ua.cgi-bin.laws.main.cgi.

15. “Порядок зберігання електронних документів в архівних установах” від 25.04.2005 року № 49 //www.zakon1.rada.gov.ua.cgi-bin.laws.main.cgi.

16. “Інструкція зі статистики кількості працівників” від 28.09.2005 року № 286 //www.zakon1.rada.gov.ua.cgi-bin.laws.main.cgi.

17. “Система візуальних позначок класифікації кіно-, відеопродукції залежно від аудиторії, на яку вона розрахована”. Додаток до Рішення № 781 від 18.06.2003 року //www.zakon1.rada.gov.ua.cgi-bin.laws.main.cgi.

18. “Ліцензійні умови користування радіочастотним ресурсом України” від 19.08.2005 року //www.zakon1.rada.gov.ua.cgi-bin.laws.main.cgi

19. Положення “Про порядок ліцензування каналів мовлення” від 07.07.2003 року //www.zakon1.rada.gov.ua.cgi-bin.laws/main.cgi.

20. Кузенко Л. В. Правове регулювання права громадян на інформацію в сфері державного управління: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 / Запорізький держ. ун-т. – Х., 2003. – С.27.

21. Положення “Про Міністерство освіти і науки України”, затверджене Указом Президента України від 07.06.2000 року № 773/2000 //www.zakon1.rada.gov.ua.cgi-bin.laws.main.cgi

22. Інструкція “Про порядок здійснення перевірок телерадіоорганізацій України” від 21.12.2005 року //www.zakon1.rada.gov.ua.cgi-bin.laws.main.cgi.

23. Інструкція “Про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави” від 27.11.1998 року //www.zakon1.rada.gov.ua.cgi-bin.laws.main.cgi.

24. Положення “Про національний екранний час та його використання суб’єктами кінематографії та телебачення” від 14.09.1998 року //www.zakon1.rada.gov.ua.cgi-bin.laws.main.cgi.

25. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч. У 2-х т. Том 1. Загальна частина; Ред. колегія: В.Б. Авер’янов (голова). – К.: Видавництво “Юридична думка”, 2004. – С. 284-285.