



**Сутність державного регулювання в інформаційній сфері господарювання**

Бурило Юрій Павлович,  
*доцент кафедри конституційного та адміністративного права ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана», кандидат юридичних наук, доцент*

---

УДК 351.810:340

Як невід’ємна складова національної економіки інформаційна сфера господарювання зазнає на собі постійного впливу з боку держави. Цей вплив об’єктивно обумовлений необхідністю впорядкування господарських інформаційних відносин, в яких мають узгоджуватися приватні інтереси суб’єктів господарювання з публічними інтересами споживачів, місцевих громад, суспільства і держави в цілому. Реалізація в цих відносинах лише приватних інтересів на основі механізмів ринкового саморегулювання несе в собі великі ризики для суспільства як суто економічного, так і інформаційного характеру – монополізація інформаційних ринків, поширення суспільно небажаної інформації тощо. Компенсувати вади ринкового саморегулювання та врахувати при цьому публічні інтереси покликане державне регулювання. Саме тому в основі правового господарського порядку, як випливає з аналізу частини першої ст. 5 Господарського кодексу України (далі – ГК України), лежить оптимальне поєднання ринкового саморегулювання та державного регулювання. Разом з тим, враховуючи відсутність у ГК України легального визначення поняття державного регулювання економіки, його неоднозначне використання в багатьох актах чинного законодавства, розуміння його сутності та особливостей як в інформаційному секторі економіки, так і в інших її галузях є ускладненим, що негативно впливає на процеси правотворення та правозастосування.

Хоча державне регулювання економікою розглядається у працях багатьох вчених, зокрема таких як К.Н. Нілов, Б.А. Райзберг, Б.М. Лазарев, В.С. Белих та

інших, однозначного його трактування юридичною наукою так і не запропоновано. Ще більш неоднозначний підхід до цього поняття прослідковується в законодавчих актах з питання господарської діяльності в інформаційній сфері. Відтак метою статті є формулювання науково обґрунтованого визначення поняття державного регулювання в інформаційній сфері господарювання.

Для з'ясування сутності державного регулювання в інформаційній сфері господарювання необхідно здійснити системний аналіз цього поняття у співвідношенні з суміжними категоріями такими, як «державне управління» і «державна політика», які також використовують для характеристики державного впливу на економічну та інформаційну сфери життєдіяльності суспільства.

Аналізуючи співвідношення державного регулювання з державним управлінням, К.Н. Нілов вказує на чотири основні підходи до вирішення цього питання в сучасній юридичній доктрині, які зводяться до: розмежування державного регулювання і державного управління як різних категорій; трансформації державного управління в державне регулювання в умовах ринкової економіки; включення державного управління до більш широкого поняття державного регулювання; визнання державного регулювання частиною державного управління [1, с. 11–13].

При розмежуванні державного регулювання і державного управління до змісту державного регулювання включають вплив на непідпорядковані даному органу об'єкти, тоді як управління розглядають як вплив на підпорядковані об'єкти. При цьому управління передбачає прямий вплив, а регулювання – нормативне встановлення порядку діяльності і здійснення контролю за його дотриманням [1, с. 12]. Таке, на перший погляд, раціональне розмежування державного управління і державного регулювання має суттєві вади. Так, у доктрині адміністративного права загальновизнано, що в державному управлінні використовуються як заходи прямого, безпосереднього впливу (адміністративні методи), так і заходи побічного, опосередкованого впливу (економічні методи) [2, с. 204; 3, с. 56]. Водночас непрямі методи впливу

характерні і для державного регулювання [4, с. 343]. Тому подібне розмежування здається таким, що штучно розриває взаємопов'язані поняття.

Тим не менше, в рамках господарського права цей підхід отримав певний розвиток. Так, І.М. Кравець визначає регулювання господарської діяльності як встановлення уповноваженими законом суб'єктами умов здійснення господарської діяльності господарськими організаціями всіх форм власності та індивідуальними підприємцями з метою гарантування свободи підприємництва, обмеження монополізму і захисту економічної конкуренції з одночасним здійсненням контролю за дотриманням встановлених правил, норм і застосування відповідальності за їх порушення. Управлінням господарською діяльністю, на її думку, є комплекс необхідних заходів, що реалізуються на підставі права власності на майно, на базі якого провадиться господарська діяльність, або делегованих повноважень з метою ефективного її здійснення [5, с.31].

Зазначений підхід має певне нормативне підґрунтя, адже, наприклад, у ст. 22 ГК України йдеться про управління державною діяльністю суб'єктів господарювання державного сектору економіки саме на основі права державної власності. Проте, в тому ж ГК України поняття «управління» вживається і в ширшому значенні. Так, зокрема, в рамках організаційно-господарських правовідносин реалізується не тільки управлінська діяльність держави щодо суб'єктів господарювання державного сектору економіки, а й засоби державного регулювання стосовно всіх суб'єктів господарювання незалежно від їх форми власності. Водночас відповідно до частини шостої ст. 3 ГК України під організаційно-господарськими відносинами розуміють відносини, що складаються між суб'єктами господарювання та суб'єктами організаційно-господарських повноважень у процесі управління господарською діяльністю.

Отже, в цій нормі поняття управління вживається у більш широкому сенсі, яке включає поряд зі здійсненням державою прямого управлінського впливу на суб'єктів господарювання державного сектору економіки також і державне регулювання всією економікою. Таким чином ототожнення державного управління економікою з прямим, безпосереднім впливом на

підпорядкованих державі на основі державної форми власності суб'єктів господарювання є вузько-спеціалізованим і спрощеним розумінням цього складного поняття. В такому вузькому значенні більш коректно говорити про керівництво державним сектором економіки. Саме керівництво, як одна із функцій управління, і передбачає прямиий вплив на зміст діяльності керованих шляхом визначення основних поточних завдань і напрямів у рамках плану [6, с. 160], адже, як зазначає В.Ф. Опришко, через керівництво здійснюється безпосередній зв'язок між суб'єктом і об'єктом управління, тобто між державою і підпорядкованими їй підприємствами [7, с. 47]. Відтак є достатні підстави розмежовувати керівництво державними підприємствами інформаційного сектору економіки (державними телерадіокомпаніями, інформаційними агентствами тощо) та державне регулювання інформаційною сферою господарювання в цілому.

У світлі зазначеного здаються безсистемними і позбавленими належного теоретичного підґрунтя положення Закону України «Про телекомунікації», якими розмежовуються державне управління і державне регулювання в цих галузях. Так, у статтях 13–15 Закону України «Про телекомунікації» функції Кабінету Міністрів України щодо управління об'єктами державної власності, що, по суті, є керівництвом державними підприємствами у сфері телекомунікацій, поряд із суто регуляторними функціями центрального органу виконавчої влади в галузі зв'язку щодо нормативно-правового регулювання, такими як визначення вимог щодо рівня якості телекомунікаційних послуг, затвердження технічних вимог до телекомунікаційних мереж тощо, під загальною назвою «державне управління» штучно протиставляють регуляторним функціям Національної комісії, що здійснює державне регулювання в галузі зв'язку та інформатизації. Показовим є той факт, що аналогічні функції щодо визначення переліку показників якості послуг поштового зв'язку ст. 7 Закону України «Про поштовий зв'язок» відносять до державного регулювання.

Не можна погодитися з думкою деяких науковців, що в умовах переходу до ринкової економіки інститут адміністративного управління трансформувалася

в інститут адміністративно-правового регулювання економічних відносин і набув іншого призначення: підтримувати закон і порядок в економіці, забезпечувати реалізацію публічного інтересу в економічних процесах [1, с. 12; 8]. Державне управління економікою в сучасний період просто перемістило акцент із прямого керівництва державними підприємствами, кількість яких значно зменшилася, на державне регулювання всіх підприємств, незалежно від їх форми власності. Тому говорити, що в інформаційному секторі економіки наразі здійснюється державне регулювання замість державного управління, було б некоректно.

Сприйняття державного регулювання як поняття ширшого за державне управління теж не позбавлене недоліків. Так, у рамках цієї концепції Є.Б. Кубко зазначає, що державне регулювання застосовується не тільки в межах виконавчої влади і передбачає не тільки вплив на об'єкти управління, а й вплив на суспільне середовище цих об'єктів. Причому державне регулювання не може бути використане без застосування методів безпосереднього впливу на об'єкти управління, і тому державне регулювання зрештою неможливе без державного управління [9, с. 83]. По-перше, в даному разі державне управління, знову ж таки, не виправдано зводиться до прямих методів впливу на керований об'єкт. По-друге, твердження про те, що державне регулювання ширше за державне управління, оскільки здійснюється не тільки органами виконавчої влади, правильне лише до тих пір, поки державне управління розглядається в його вузькому адміністративно-правовому значенні як підзаконна виконавчо-розпорядча діяльність, що здійснюється переважно органами виконавчої влади [10, с. 8, 16–17]. У такому разі дійсно державне регулювання, яке здійснюється зокрема й органом законодавчої влади шляхом прийняття законів, виходить за межі державного управління.

Проте, якщо поглянути на державне управління в його широкому значенні, як на діяльність з реалізації всієї державної влади, у всіх її формах і методах, всіма її гілками і органами, спрямовану на забезпечення організуючо-регулюючого впливу на суспільні процеси [11, с. 24], то виявляється, що вже державне регулювання є частиною державного управління. Об'єктивно

необхідні, самостійні частини управлінської діяльності, які характеризуються специфічними методами здійснення, визначаються в науковій літературі як функції управління [12, с. 34]. Тому закономірно, що державне регулювання визнається однією із функцій державного управління економікою поряд з такими функціями, як планування, організація, координація та ін. [13, с. 17; 7, с. 45].

Таким чином, як відзначає Б.А. Райзберг, якщо управління є будь-який вплив суб'єкта (активної сторони) на об'єкт (пасивну сторону), що здійснюється з метою направити його дії бажаним для суб'єкта чином, то регулювання покликане здійснювати коригування, налаштування діяльності економічного об'єкта, що направляється управлінням у цілому [14, с. 36]. Через це державне регулювання економікою пов'язується із встановленням та застосуванням державними органами правил, спрямованих на коригування економічної діяльності фізичних та юридичних осіб, що підтримується можливістю застосування правових санкцій при їх порушенні [15, с. 33].

В інформаційній сфері така спрямованість державного регулювання найбільшою мірою виявляється в компетенції таких регулюючих органів, як Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення та Національна комісія, що здійснює державне регулювання в галузі зв'язку та сфері інформатизації, які встановлюють ліцензійні умови діяльності у відповідних галузях та наділені контрольно-наглядовими повноваженнями, зокрема й щодо притягнення до відповідальності за порушення відповідних правил.

Аналізуючи розподіл функцій державного управління в його широкому значенні в апараті держави, Т. Кагановська слушно зазначає, що кожна з гілок державної влади реалізує одну або кілька функцій державного управління. При цьому справедливо можна стверджувати, що виконавча влада в особі своїх органів реалізує весь комплекс управлінських функцій, водночас як дві інші гілки влади – лише одну з них або деякі у необхідній комбінації [16, с. 153]. Функція регулювання як в інформаційній сфері господарювання, так і в інших галузях економіки здійснюється насамперед законодавчою і виконавчою



гілками державної влади. Що стосується судової влади, то вона має опосередковане відношення до державного регулювання, оскільки її основним призначенням є функція контролю – встановлення відповідності фактичних напрямів діяльності суб'єктів господарювання встановленим державою правилам і нормам та застосування відповідальності за їх порушення. Хоча, враховуючи сучасні підходи до визначення державного регулювання економіки, які включають в нього і елементи контролю [5, с. 31; 15, с. 33], участь у ньому органів судової влади не варто категорично заперечувати. Тому деякі науковці, зокрема С.М. Шишкін, відзначають, що державне регулювання економіки – діяльність не тільки органів виконавчої, а й законодавчої та судової гілок влади [17, с. 77–78].

Крім того, деякі функції державного регулювання делегуються органам місцевого самоврядування. Так, в інформаційній сфері господарювання, як впливає з аналізу ст. 30 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», до таких функцій віднесено встановлення за погодженням із власниками зручного для населення режиму роботи розташованих на відповідній території підприємств сфери обслуговування, зокрема підприємств зв'язку, здійснення контролю за організацією ними обслуговування населення тощо.

Спрямованість державного регулювання економікою залежить від змісту державної економічної політики, адже як відзначає Є.П. Губін, державне регулювання економіки – це діяльність держави в особі її органів, спрямована на реалізацію державної економічної політики. У свою чергу державна економічна політика охоплює основні напрями діяльності держави у сфері економіки [18, с. 397], оскільки є відображенням економічної функції держави.

Якщо говорити про державну політику в інформаційному секторі економіки, то вона відображає не тільки економічну, а й інформаційну функцію держави, оскільки зазначений сектор лежить на перехресті економічної та інформаційної сфер життєдіяльності суспільства. У зв'язку з цим не випадково реалізація інформаційної функції держави, генеза якої прямо корелює, з одного боку з процесом забезпечення інформаційних прав людини, а з другого – з

постанням нового типу суспільства – інформаційного, пов'язується з державною підтримкою виробництва і розповсюдження вітчизняної інформаційної продукції [19, с. 4, 8], що вказує на її тісний зв'язок саме з економічною функцією держави. Звідси випливає, що державна політика в інформаційній сфері господарювання – це, по суті, інформаційно-економічна політика.

З урахуванням положень ГК України, Закону України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки», а також інших актів законодавства, основними напрямками державної політики в інформаційній сфері господарювання можна вважати:

- створення високотехнологічної інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури та забезпечення широкого доступу до неї споживачів для отримання телекомунікаційних послуг, зокрема послуг доступу до мережі Інтернет, інших послуг зв'язку;

- державна підтримка, зокрема за допомогою податкових пільг, вітчизняного виробництва ІКТ, інформаційно-телекомунікаційних систем, засобів телекомунікацій та інформатизації, подолання технологічної залежності від зарубіжних виробників;

- державна підтримка виробництва національного аудіовізуального та друкованого інформаційного продукту (контенту), а також надання інформаційних послуг;

- захист національного інформаційного ринку від іноземної інформаційної експансії та сприяння просуванню вітчизняної інформаційної та інформаційно-інфраструктурної продукції на зовнішніх ринках;

- підтримання конкурентного середовища на інформаційному ринку, недопущення його монополізації та проявів недобросовісної конкуренції;

- захист споживачів від низькоякісного та суспільно небажаного інформаційного продукту, забезпечення інформаційної безпеки споживачів під час надання інформаційних та інформаційно-інфраструктурних послуг.

Одним із напрямів зазначеної політики є вдосконалення правового регулювання господарських інформаційних відносин, що також є частиною



загальної регуляторної політики, яка здійснюється відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Як зазначає Т.М. Кравцова, відбитком регуляторної політики держави є правовий режим державного регулювання господарської діяльності [20, с.45]. В інформаційній сфері її результатом є закріплення основних завдань, напрямів, способів державного регулювання господарської інформаційної діяльності.

Напрями державної політики в інформаційній сфері господарювання є похідними від загальної мети діяльності держави в цій сфері. У зв'язку з цим слід відзначити, що загальну мету державного регулювання економіки в господарсько-правовій літературі визначають по-різному. Так, наприклад, С.М. Шишкін розуміє під нею забезпечення раціонального господарювання, реалізацію і захист публічних інтересів (інтересів суспільства) [17, с. 74]. В.С. Белих визначає державне регулювання підприємницької діяльності як управлінську діяльність держави, спрямовану на впорядкування економічних відносин у сфері підприємництва з метою захисту публічних і приватних інтересів учасників цих відносин [21, с. 318].

Публічні інтереси в інформаційній сфері господарювання – це усвідомлені та об'єктивно виражені потреби споживачів, територіальних громад, держави в інформаційному товарі (інформаційних та інформаційно-інфраструктурних продуктах, роботах і послугах), які задовольняються завдяки наявності у них певних інформаційних та економічних прав. Як зазначає О. Скрипнюк, аналізуючи ст. 3 Конституції України, права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст державного управління і виступають його основною метою [22, с.4]. Дана теза підтверджує пріоритетність публічних інтересів у процесі державного регулювання в інформаційній сфері господарювання, яке є частиною державного управління, адже взяті в сукупності відповідні права і свободи виражають саме публічний інтерес.

Разом з тим, зважаючи на об'єктивні економічні закони, реалізація публічних інтересів у зазначеній сфері неможлива без врахування приватних інтересів виробників інформаційного товару. Тому загальну мету державного

регулювання в інформаційній сфері господарювання становить забезпечення реалізації публічних інтересів (потреб) в інформаційному товарі на основі їх узгодження з приватними інтересами суб'єктів господарювання, які його виробляють.

На підставі наведеного можемо дійти висновку, що державне регулювання в інформаційній сфері господарювання – це управлінська діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування в межах делегованих їм повноважень, спрямована на реалізацію державної політики в цій сфері, що полягає у встановленні та застосуванні правил, за допомогою яких здійснюється коригування господарської інформаційної діяльності та притягнення до відповідальності за їх порушення, з метою забезпечення публічних інтересів в інформаційному товарі на основі їх узгодження з інтересами суб'єктів господарювання, які виробляють цей товар.

Перспективні дослідження з окресленої тематики мають торкнутися проблеми співвідношення державного регулювання та правового господарського порядку в інформаційній сфері господарювання.

### *Список використаних джерел*

1. Нилов К.Н. Государственное регулирование предпринимательской деятельности : Учебное пособие / К.Н. Нилов. – Калининград : Издательство КГУ, 2001. – 142 с.
2. Загуменник В.І., Проценко В.В. Адміністративне право України. Збірник основних питань та відповідей (загальна частина) : навч. посіб. / Під заг. ред. і з передмовою академіка НАПрН України О.Д. Крупчана. – Бендери – Київ : Поліграфіст, 2012. – 444 с.
3. Рябченко О.П. Держава і економіка : адміністративно-правові аспекти взаємовідносин : Монографія / За заг. ред. О.М. Бандурки. – Х.: Вид-во Ун-ту внутр. справ, 1999. – 304 с.
4. Предпринимательское (хозяйственное) право : учебник / [Вознесенская Н.Н. и др.] ; под ред. В.В. Лаптева, С.С. Занковского ; Рос. акад. наук, Ин-т государства и права, Академ. правовой ун-т. – М. : Волтерс Клувер, 2006. – 560 с.

5. Кравець І.М. Організаційно-господарські правовідносини : проблеми правового регулювання / І.М. Кравець // Актуальні проблеми господарського права : навч. посіб. / за ред. В.С. Щербини. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 528 с.
6. Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки / Б.М. Лазарев. – М. : Юридическая литература, 1988. – 320 с.
7. Опрышко В.Ф. Народнохозяйственный комплекс : управление и право / В.Ф. Опрышко. – К. : Политиздат Украины, 1983. – 167 с.
8. Ноздрачев А.Ф. Содержание института административно-правового регулирования экономических отношений // Институты административного права России. – М. : Ин-т государства и права РАН, 1999. – С. 94
9. Адміністративне право України. Академічний курс : Підруч.: У двох томах : Том 1. Загальна частина / Ред. колегія : В.Б. Авер'янов (голова) та ін. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 592 с.
10. Адміністративне право України : Підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О.В. Дьяченко та ін. ; За ред. Ю.П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.
11. Голощапов Р.В., Пятков А.Г. Государственное управление. Учебное пособие. – Хабаровск : ДВАГС, 2005. – 183 с.
12. Опрышко В.Ф. Правовые основы управления народным хозяйством / В.Ф. Опрышко. – К. : Изд-во при Киевском государственном университете издательского объединения «Вища школа», 1979. – 104 с.
13. Державне регулювання економіки : Навч. посіб. / С.М. Чистов, А.Є. Никифоров, Т.Ф. Куценко та ін. – Вид. 2-ге, доопрац. і допов. – К. : КНЕУ, 2004. – 440 с.
14. Райзберг Б.А. Государственное управление экономическими и социальными процессами : Учеб. пособие / Б.А. Райзберг. – М. : ИНФРА – М, 2005. – 384 с.
15. Крупка Ю.М. Правові основи підприємницької діяльності : навч. посіб. / Ю.М. Крупка. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 480 с.
16. Кагановська Т. Щодо поняття та змісту сучасного державного управління / Т. Кагановська // Право України. – 2010. – № 12. – С. 152–158.

17. Шишкин С.Н. Пути совершенствования правового обеспечения государственного регулирования экономики / С.Н. Шишкин // Государство и право. – 2012. – № 4. – С. 74–83.

18. Предпринимательское право Российской Федерации / Отв. ред. Е.П. Губин, П.Г. Лахно. – М. : Юристъ, 2003. – 526 с.

19. Волинець В. Проблеми правового забезпечення інформаційної функції держави у сучасній Україні / В. Волинець // Юридична Україна. – 2012. – № 10. – С. 4–10.

20. Кравцова Т.М. Державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності: організаційно-правові засади реалізації / Т.М. Кравцова ; Національний ун-т внутрішніх справ. – Х. : Видавництво Національного університету внутрішніх справ, 2004. – 266 с.

21. Предпринимательское право России : учеб. / В.С. Белых, Г.Э. Берсункаев, С.И. Виниченко [и др.] ; отв. ред. В.С. Белых. – М. : Проспект, 2009. – 656 с.

22. Скрипнюк О. Правове забезпечення прав і свобод людини і громадянина в процесі реалізації державного управління // Право України. – 2007. – № 4. – С. 3–8.

### **Бурило Ю.П. Сутність державного регулювання в інформаційній сфері господарювання**

У статті визначається поняття державного регулювання в інформаційній сфері господарювання. Розглядається співвідношення державного управління, державної політики і державного регулювання в зазначеній сфері.

**Ключові слова:** інформаційна сфера господарювання, державне регулювання, державне управління, державна політика, публічні і приватні інтереси

### **Бурило Ю.П. Сущность государственного регулирования в информационной сфере хозяйствования**

В статье определяется понятие государственного регулирования в информационной сфере хозяйствования. Рассматривается соотношение государственного управления, государственной политики и государственного регулирования в указанной сфере.

**Ключевые слова:** информационная сфера хозяйствования, государственное регулирование, государственное управление, государственная политика, публичные и частные интересы.

### **Burylo Y.P. The essence of state regulation in the information sphere of commerce**

The notion of state regulation in the information sphere of commerce is defined in the article. The article deals with the correlation between state administration, state policy and state regulation in the information sphere of commerce.

**Key words:** information sphere of commerce, state regulation, state administration, state policy, public and private.