



Т.В. Гаман*

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ (РЕГІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ)

Сьогодні у сфері суспільних відносин першочерговим завданням державного управління є втілення в життя державної політики.

В умовах становлення і розвитку процесів формування національних інформаційних ресурсів, їх поширення, споживання, збереження, створення надійної системи інформаційної безпеки виникає категорія «державна інформаційна політика» як складова соціально-економічної політики держави, що визначає основні завдання, мету, напрями, принципи, форми і методи діяльності держави в інформаційній сфері. Саме інформаційна політика стає основним засобом вираження позиції держави і управління соціальними процесами під час переходу нашої країни в іншу формацію — до інформаційного суспільства¹.

Ні в кого не викликає сумніву, що на сучасному етапі розвитку інформаційного суспільства інформаційна діяльність відіграє у системі державного управління визначальну роль, а інформація є одним з основних багатств держави та її стратегічним національним ресурсом. О.Литвиненко зазначає: «У суспільстві починається перерозподіл реальної влади від традиційних структур до центрів управління інформаційними потоками»².

З дня проголошення державної незалежності України 24 серпня 1991 року створюється національна система законів та підзаконних нормативних актів щодо правового регулювання суспільних інформаційних відносин. Положення Конституції, в яких закріплені ідеологічний плюралізм (ст. 15) та інформаційні права громадян, такі як свобода слова і друку, право на доступ до інформації, заборона цензури (ст. 34)³, розвиваються та конкретизуються в Законах України: «Про інформацію» (02.10.92), «Про науково-технічну інформацію», «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» (16.11.92), «Про інформаційні агентства» (28.02.95), «Про телебачення і радіомовлення» (21.12.91), «Про захист інформації в автоматизованих системах», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», «Про державну таємницю» (21.01.94) тощо та ряді інших нормативно-правових актів, які регулюють інформаційні відносини і спрямовані на розширення гласності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та суспільства.

На теперішній час, Національне право України має значний масив нормативних актів (законів та підзаконних), які прямо чи опосередковано регулюють інформаційні відносини в суспільстві. За дослідженнями фахівців, це 257 Законів, 290 Постанов Верховної Ради (нормативного змісту), 368 Указів Президента, 87 Розпоряджень Президента, 1149 Постанов Кабінету міністрів, 206 Розпоряджень Кабінету міністрів, 1095 нормативних актів міністерств і відомств⁴.

© Гаман Т.В., 2005

* старший викладач кафедри державного управління та місцевого самоврядування Хмельницького університету управління та права, помічник-консультант народного депутата України

¹ Беляков К. Організаційно-правові проблеми формування державної інформаційної політики України // Право України. – 2004. - № 10. – С. 16.

² Литвиненко О. Інформаційна безпека – складова національного суверенітету // Політика і час. – 1997. - № 4. – С. 32.

³ Конституція України від 28 червня 1996р. // ВВРУ. – 1996. – №30. – ст.15, ст.34.

⁴ Калюжний Р., Гавловський В., Цимбалюк В., Гуцалюк М. Питання концепції реформування інформаційного законодавства України // <http://www.security.ukrnet.net/modules/sections/index.php?op=viewarticle&artid=101>



Система українського законодавства, що регулює відносини в інформаційній сфері, часто обмежувалась лише декларативними нормами, потребує значного удосконалення та адаптації до сучасних реалій. Виникла потреба у побудові концептуально нової системи державного управління та інформаційної системи, як її складової. Недосконалість правового регулювання гальмує розвиток та вдосконалення цивілізованих інформаційних відносин в Україні⁵.

Теоретичною основою дослідження проблем врегулювання нормативно-правового забезпечення інформаційних відносин у суспільстві та реформування інформаційного законодавства України стали розробки таких вчених, як І. Арістова, І. Бачило, В. Брижко, В. Гавловський, М. Гуцалюк, Р. Калюжний, О. Кохановська, О. Литвиненко, Н. Нижник, В. Цимбалюк.

Метою цієї статті є визначення та аналіз проблемних питань щодо нормативно-правового забезпечення інформаційної діяльності органів державного управління в регіонах України, для подальшого їх виправлення.

Розглядаючи інформаційну діяльність⁶, як сукупність дій, спрямованих на задоволення інформаційних потреб громадян, юридичних осіб і держави, ми не можемо заперечувати її соціальну спрямованість. Тому пропонуємо розглянути, як приклад, класифікацію правових моделей регулювання інформаційних засобів, що будується за убуванням ознак загальносоціальної значимості. Ці ознаки і визначають специфічне правове регулювання кожного типу розповсюдження інформації:

- інформаційний продукт телебачення і радіо;
- комп'ютери, що залучені до глобальних і локальних інформаційних мереж (наприклад, Internet);
- друковані засоби інформації (газети, журнали, альманахи тощо.);
- кіно - і відеопродукція, книги, компакт-диски, аудіокасети тощо;
- плакати, стенди та інші зображення і тексти рекламного, пропагандистського, агітаційного характеру⁷.

Аналіз викладеної вище типології, розкриває прогалини українського інформаційного законодавства. Деяка частина питань правового регулювання інформаційного продукту телебачення, радіо та друкованих засобів інформації знайшли відбиток у нормативно-правових актах. Проте, найскладніша ситуація склалася з правовим регулюванням інформаційних джерел, на кшталт Internet, що має реальну перспективу за темпами розвитку посісти перше місце в розповсюдженні інформації в суспільстві. Актуальність цієї проблеми визначається також і тим, що на шляху побудови демократичного, соціального, правового суспільства в Україні необхідно розвивати й удосконалювати всі демократичні механізми, у тому числі й механізм реалізації права громадянина на інформацію, ефективність якого багато в чому залежить від державної інформаційної політики до таких інформаційних засобів, що не розглядаються в законодавстві як засіб масової інформації. Вирішити цю проблему, на нашу думку, можливо з прийняттям комплексного закону, який би врегулював відносини в сфері телекомунікацій (або електрозв'язку).

Нові закони, після їх прийняття будуть складати особливу частину інформаційного законодавства. Проте, існує нагальна необхідність у розробці правової термінології й основних понять, що використовуються в інформаційному законодавстві, про проблеми неприпустимості цензури, забезпечення і гарантування права громадян на інформацію, захисту громадської моральності і культурної ідентичності, проблеми забезпечення інформаційної безпеки і захисту

⁵ Нижник Н.Р. Леліков Г.І. Інформаційні технології в структурах державної служби. // http://www.bezpeka.com/library/asp/asp_9.html

⁶ Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 12.

⁷ Органи державного управління // http://naiau.kiev.ua/tslc/pages/humanright/glossary/gl677/info_ukr.htm.



секретних та конфіденційних відомостей, забезпечення відкритості і прозорості функціонування державних органів управління починаючи з регіонального місцевого рівня, у тому числі тих, що виробляють інформаційну продукцію, та інші проблеми, які складають загальну частину інформаційного законодавства.

Проблема не надумана. У сучасному інформаційному законодавстві України існує ряд недоліків, а саме: відсутність чіткої ієрархічної єдності законів; велика кількість законів та підзаконних нормативних актів; відсутність узгодження понятійного апарату, термінологічні неточності; нові правові акти в сфері суспільних інформаційних відносин часто не узгоджені концептуально з раніше прийнятими, що призводить до правового хаосу.

Органи державного управління⁸ в регіоні України наділені правом представляти інтереси держави і приймати від її імені розпорядження, що діють на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Довіра населення до місцевих органів державного управління є потужним політичним потенціалом, тому в їх діяльності слід звертати особливу увагу на питання формування інформаційної інфраструктури, в регіоні.

Пропонуємо до розгляду Хмельницьку область як окремо взятий регіон. До 1998 року інформаційне забезпечення та інформаційна діяльність тут здійснювалось недостатньо та безсистемно, відповідні відділи та управління облдержадміністрації перебували в стадії становлення.

На сьогодні, забезпеченням інформаційної діяльності займаються управління у справах преси та інформації та відділ з питань взаємодії з засобами масової інформації та зв'язків з громадськістю. Проте, основну свою діяльність вони спрямовують переважно на зв'язки з громадськістю та роботу зі ЗМІ, а накопиченню та аналізу інформації, необхідної для прийняття управлінських рішень, приділяється недостатньо уваги. На рівні області відсутні інформаційно-аналітичні відділи, основним призначенням яких є збір та аналіз саме управлінської інформації. Хоча історія розвитку суспільства неодноразово доводила, що основну роль в інформаційному обслуговуванні структур державної влади відіграють саме інформаційно-аналітичні центри (відділи, управління).

У Хмельницькій області задекларовані програма розвитку інформаційної сфери області на період до 2008 року та Комплексна програма розбудови обласної телерадіомережі на 2003-2007 роки. На їх реалізацію в 2004 році було виділено 415 тис. грн. із запланованих 2 млн. 215 тис. грн. Фінансування проводиться з місцевих бюджетів, де інформаційна сфера забезпечується за залишковим принципом. Реальна відсутність коштів ні в якій мірі не сприяє впровадженню нових інформаційно-комунікаційних технологій та розвитку інформаційного суспільства. Залишається проблемою дієвість інформаційного законодавства на регіональному рівні.

Аналізуючи існуючий стан впровадженнь та експлуатації інформаційних систем в роботу органів державного управління області, можемо відмітити відчутний прогрес у застосуванні нових інформаційних технологій. Практично всі органи державного управління забезпечені інформаційною підтримкою поточної роботи. Так, наприклад, у Хмельницькій обласній державній адміністрації працює локальна мережа, що об'єднує понад 50 персональних комп'ютерів, кожен відділ має електронну адресу, вільний доступ до Інтернету, створено офіційний веб-сайт облдержадміністрації. Юридичний відділ забезпечений спеціалізованою інформаційно-пошуковою системою «Ліга: ЗАКОН», канцелярія та загальний відділ — програмою реєстрації вхідних документів та контролю за їх виконанням («Картка»), відділи звернень громадян та кадрів - відповідними спеціалізованими програмами обліку звернень громадян та обліку кадрів.

⁸ Арістова І.В. Державна інформаційна політика: організаційно-правові аспекти: Монографія / За заг. ред. О.М. Бандурки. – Харків: Ун-т внутрішніх справ, 2000. – С. 218-221.



Інформаційні потоки, що циркулюють у сфері державного управління мають ієрархічний характер (населений пункт, селище, район, місто). З регіонів подається до 70-80 відсотків інформації, що є основою прийняття рішень на загальнодержавному рівні. Первинна інформація повинна проходити процес агрегації при передачі на вищий рівень управління. Тому, особливої уваги вимагає створення регіональних аналітичних служб і інформаційно-технологічних систем для підготовки і прийняття рішень органами державного управління. Ці структури повинні існувати паралельно та узгоджено із державною інформаційно-аналітичною системою. Для України, в якій на фоні економічних реформ розгортається адміністративно-територіальна реформа, питання формування інформаційної та аналітичної баз для прийняття управлінських рішень є особливо актуальним. Органи державного управління постійно відчувають недостатність інформаційного забезпечення своєї діяльності.

Органи державного управління в регіонах України повинні бути націлені на опрацювання, аналіз інформації та прогнозування подальшого розвитку подій. Постійно повинен діяти принцип формалізації у роботі з інформацією, щоб механізми та технології розвитку постійно повторюваних ситуацій залишалися сталими і корегувалися у відповідності до поточного моменту. Необхідна саме аналітична (інтелектуальна) обробка первинної інформації.

Президент України В. Ющенко проголосив пріоритетним напрямком інтеграцію в Європу. На цьому фоні соціальна невідповідність між окремими регіонами, між містом і селом, обласним центром і столицею особливо відчутна у практичному впровадженні нових інформаційних технологій у управлінській діяльності тощо.

Значна кількість законодавчих актів ухвалюється з метою вирішення глобальних стратегічних завдань без врахування реальних регіональних умов. Євроінтеграційний шлях розвитку держави вимагає більшої уваги до зміни існуючих умов, адаптації законодавства до стандартів Євросоюзу. Особливо доречними у даній ситуації є слова із виступу доктора юридичних наук, професора М.О. Баймуратов на I Міжнародній науково-методичній конференції «Сучасні проблеми адаптації цивільного законодавства до стандартів Європейського Союзу»: «Прописати на папері закони «під Європу» - то не важко, а створити європейські умови життя під ці закони — це вже набагато складніше питання».

Актуальною залишається проблема нормативно-правового забезпечення інформаційної діяльності та адаптації вітчизняного інформаційного законодавства до норм міжнародного права. В першу чергу законотворцям варто попрацювати над усуненням недоліків та невідповідностей у сучасному інформаційному законодавстві України: встановити чітку ієрархічну єдність законів; кодифікувати велику кількість існуючих законів та підзаконних нормативних актів; узгодити понятійний апарат, виправити термінологічні неточності; концептуально узгодити нові правові акти в сфері суспільних інформаційних відносин із раніше прийнятими тощо.

Відомо, що до сьогодні уже прийнято значну кількість нормативних актів (законів та підзаконних), які регулюють інформаційні відносини в українському суспільстві. У науковій літературі, в останні роки, лунають думки про необхідність створення інформаційного кодексу України. Пропонуються різні варіанти назв: Кодекс про інформацію та інформатизацію України, Кодекс України про суспільні інформаційні відносини та інформаційну безпеку, Кодекс України про інформацію, Кодекс про інформаційний суверенітет України, Кодекс про захист інформації в Україні, Кодекс про інформацію та інтелектуальну власність тощо⁹.

Науковці Р. Калюжний, В. Гавловський, В. Цимбалюк та М. Гуцалюк запропонували

⁹ Калюжний Р., Гавловський В., Цимбалюк В., Гуцалюк М. Питання концепції реформування інформаційного законодавства України // <http://www.security.ukrnet.net/modules/sections/index.php?op=viewarticle&artid=101>.



закріпити назву: «Кодекс України про інформацію». На нашу думку така назва виглядає органічно, бо найбільш ёмко охоплює всі сфери інформаційного законодавства.

Нормативно-правове забезпечення інформаційної діяльності органів державного управління в регіонах України повинно регламентувати механізми регулювання комплексу суспільних відносин, що пов'язані з інформацією, її збором, виробництвом, опрацюванням, аналізом, поширенням і використанням. Цілі, завдання та принципи законодавчого забезпечення реалізації державної інформаційної політики повинні бути викладені в Концепції національної інформаційної політики, яка має бути спрямована на розвиток інформаційного суспільства в Україні.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою
державного управління та місцевого самоврядування
Хмельницького університету управління та права
(протокол № 7 від 18 березня 2005 року)*

