

УДК 351: 342.922

ЯРЕМЕНКО О.І., кандидат наук з державного управління, доцент,
завідувач кафедри правознавства
Вінницького державного педагогічного університету

ПРАВОВИЙ СТАТУС КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЮ СФЕРОЮ

***Анотація.** Розглянуто особливості правового статусу уряду України як суб'єкта управління інформаційною сферою, проаналізовано його повноваження щодо управління інформаційними процесами.*

***Ключові слова:** інформаційна сфера, правовий статус, компетенція, повноваження.*

***Аннотация.** Рассмотрены особенности правового статуса правительства Украины как субъекта управления информационной сферой, проанализированы его полномочия относительно управления информационными процессами.*

***Ключевые слова:** информационная сфера, правовой статус, компетенция, полномочия.*

***Summary.** The article focuses on the peculiarities of the legal status of the government of Ukraine as a subject of information sphere administration and analyzes its authority regarding administration of information processes.*

***Keywords:** information sphere, legal status, competence, authority.*

Постановка проблеми. Інформаційна сфера сучасного соціуму характеризується високими темпами розвитку, що обумовлено зростанням ролі інформації та інформаційних ресурсів у всіх процесах суспільної життєдіяльності. Політичні, економічні, соціальні та культурні інститути в значній мірі відчують вплив інформаційно-комп'ютерних технологій та змісту інформаційних продуктів, що поширюються за їх допомогою. Така тенденція трансформації значення суспільного інформаційного обміну вимагає активної державної діяльності з метою впорядкування інформаційних процесів. Сучасна держава повинна виконати своє соціальне призначення по відношенню до інформаційної сфери за допомогою ефективного комбінування притаманних їй засобів – державного управління та правового регулювання. В той же час, наукове дослідження стану інформаційної сфери свідчить, що тривалий час в Україні мають місце системні проблеми та негативні тенденції, сукупний вплив яких, з одного боку, зумовив виникнення суспільного напруження, а з іншого, – спричинив ескалацію цього напруження до критичного рівня з фактичною втратою державою ролі повноцінного гравця на власному внутрішньому та світовому інформаційному полі [1, с. 37].

Відправною точкою підвищення ролі держави в цих процесах є формування і реалізація державної інформаційної політики, яка дасть можливість розвитку правових, організаційних, економічних та інших факторів оптимізації інформаційної сфери. Однак, аналіз ситуації щодо реалізації державної інформаційної політики в Україні як сукупності напрямів діяльності держави в інформаційній сфері свідчить, що інформаційна сфера загалом досі позбавлена цілісної системи регулювання. Внаслідок недостатньої урегульованості в національному інформаційному просторі України нині спостерігається низка негативних явищ, які стоять на заваді розвитку суб'єктів ринку і забезпечення інформаційних прав і свобод громадян, а подекуди створюють загрози національній безпеці України [2, с. 4].

Поліпшити ситуацію в цій сфері може побудова системи ефективного державного управління інформаційними процесами. Як зазначає В.М. Брижко, ефективність державного управління передбачає не тільки наявність доктринальних положень щодо інформаційної політики, а й необхідність застосування науково-методологічних підходів до систематизації та, в подальшому, удосконалення нормативно-правової бази інформаційної сфери [3, с. 12].

Одним із правових аспектів державного управління інформаційною сферою є чітке встановлення статусу всіх суб'єктів, які здійснюють на неї управлінський вплив, особливе місце серед яких займають органи державної виконавчої влади.

Метою статті є аналіз правового статусу Кабінету Міністрів України як суб'єкта управління інформаційною сферою.

Виклад основного матеріалу Сучасна наука трактує процес державного управління як сукупність безперервних взаємопов'язаних дій та функцій, здійснюваних органами державної влади та управління, що спрямовані на забезпечення досягнення цілей держави [4, с. 106]. Державно-управлінська діяльність передбачає її обов'язкове юридичне опосередкування, що випливає із ст. 19 Конституції України, яка містить норму, згідно з якою органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Однією із проблем державного управління інформаційною сферою є те, що в законодавстві України не існує чіткої дефініції цього поняття та нормативно-правового закріплення її складових. При цьому, причиною є не відсутність нормативно-правових актів в цій сфері правового регулювання, оскільки, за підрахунками фахівців в галузі інформаційного права, інформаційне законодавство України нині містить близько 4 тис. нормативно-правових актів, які безпосередньо чи опосередковано регулюють суспільні інформаційні відносини [5, с. 11], а в недосконалості змісту цих актів.

Рамки інформаційної сфери побічно окреслено в Законі України “Про інформацію”, яка містить вказівку на те, що цей Закон регулює відносини щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації. В тексті закону це поняття вживається тільки один раз: норма ст. 3 передбачає що одним із основних напрямків інформаційної політики є сприяння міжнародній співпраці в інформаційній сфері та входженню України до світового інформаційного простору [6, с. 11].

Окремі аспекти інформаційної сфери розкриті в Законі України “Про основи національної безпеки України”, який основними реальними та потенційними загрозами національній безпеці України, стабільності в суспільстві в інформаційній сфері визнає прояви обмеження свободи слова та доступу до публічної інформації; поширення засобами масової інформації культу насильства, жорстокості, порнографії; комп'ютерна злочинність та комп'ютерний тероризм; розголошення інформації, яка становить державну таємницю, або іншої інформації з обмеженим доступом, спрямованої на задоволення потреб і забезпечення захисту національних інтересів суспільства і держави; намагання маніпулювати суспільною свідомістю, зокрема, шляхом поширення недостовірної, неповної або упередженої інформації [7].

Однією із спроб законодавчо закріпити дефініцію інформаційної сфери був проект Закону України “Про Основні засади державної інформаційної політики”, в якому інформаційна сфера визначалася як система виробництва, використання ресурсів і регулювання суспільних відносин, пов'язаних з одержанням, використанням, поширенням та зберіганням інформації. Законопроект був прийнятий за основу, але

згодом знятий з розгляду Верховною Радою України [8]. В іншому законопроекті – “Про засади інформаційної безпеки України”, який знаходиться на розгляді у парламенті, інформаційна сфера трактується як сукупність інформаційних технологій, ресурсів, продукції і послуг, інформаційної інфраструктури, суб’єктів інформаційної діяльності та системи регулювання суспільних інформаційних відносин [9].

На нашу думку, здійснити нормативне оформлення поняття “інформаційна сфера” доволі складно як внаслідок глобальної соціальної сутності цього явища, так і з точки зору принципів юридичної термінології. Виходячи з цього, на сьогодні важливе значення мають наукові дефініції інформаційної сфери. Серед останніх теоретичних доробок в цьому напрямку є визначення її як сукупності інформації та інформаційних ресурсів, інформаційної інфраструктури, суб’єктів, що здійснюють обіг інформації, тобто її створення, поширення (передавання), зберігання, використання та знищення, та забезпечують обіг суспільних відносин, які при цьому виникають, системи її правового забезпечення, а також інституційної системи державного управління та регулювання цією сферою [10, с. 22]. Аналіз такого підходу до інформаційної сфери свідчить, що навіть доволі широке її трактування не може бути всеохоплюючим, оскільки, до неї входять елементи, які мають різну природу: змістовно-інформаційну, інтелектуальну, правову, організаційну, політичну, економічну, культурну, технічну. При цьому, всі складові інформаційної сфери, незалежно від наявності чи відсутності її узагальнюючої нормативної дефініції, потребують державного управління, в якому повинні брати участь всі ланки системи виконавчої влади, і, в першу чергу, уряд України.

Серед багатоманітності юридичних конструкцій і форм, шляхом яких здійснюється правова інституалізація управління інформаційною сферою, є категорія правового статусу суб’єкта управлінської діяльності. Юридична наука оперує значною кількістю теоретично обґрунтованих визначень поняття “правовий статус” по відношенню до різних суб’єктів права та правовідносин. Відносно уряду раціональним є тлумачення його як правового статусу державного органу у сфері публічного права, що є похідним від повноважень держави в цілому та має комплексний характер, тобто встановлений нормами кількох галузей права [11, с. 106].

Правовий статус уряду є доволі складним юридичним утворенням за структурою та змістом. Теоретично обґрунтованим є підхід, згідно з яким до правового статусу органів виконавчої влади доцільно включати цільовий, структурно-організаційний і компетенційний блоки. До цільового блоку належить призначення (основна мета діяльності), завдання та функції; до структурно-організаційного – структура органу, схема організаційного підпорядкування структурних одиниць, схема розподілу завдань і функцій кожного структурного підрозділу, порядок взаємодії між структурними підрозділами та іншими органами; до компетенційного блоку – права та обов’язки [12, с. 99].

По відношенню до державно-управлінської діяльності в інформаційній сфері ключове значення має компетенційний блок правового статусу Кабінету Міністрів України, який тісно пов’язаний із поняттям правосуб’єктності, і яке теорія права також традиційно включає до складу правового статусу. Як підкреслює Бояринцева М.А., адміністративна правосуб’єктність органів державної влади, органів місцевого самоврядування виявляється в нормативно закріпленій за ними компетенції, тобто в сукупності їх юридично-владних повноважень (прав і обов’язків), що надаються їм для виконання відповідних завдань і функцій [13, с. 99].

Слід зазначити що в юридичній науці поняття компетенції та повноважень також є предметом дискусії, а в чинному законодавстві України вони закріплені неоднозначно. Як зазначає О.В. Совгіря, поняття компетенції Уряду з термінологічної точки зору за

чинним законодавством закріплене нечітко та розмито, що дуже негативно, оскільки, відповідно до частини першої ст. 117 Конституції України постанови і розпорядження Уряду видаються саме в межах його компетенції. Аналіз же існуючих доктринальних підходів до зазначеного поняття дає можливість визначити компетенцію Уряду як базовий елемент його правового статусу, що включає такі законодавчо встановлені елементи, як: предмети відання, завдання, функції та повноваження [14, с. 162].

Методологічною основою аналізу правового статусу Кабінету Міністрів України як суб'єкта управління інформаційною сферою є те, що в системі виконавчої влади він виконує функцію органу загальної компетенції. Тобто уряд здійснює виконавчо-розпорядчу діяльність у всіх суспільних сферах, які передбачені чинним законодавством. При цьому, законодавчі повноваження Кабінету Міністрів України містяться в нормах конституційного, адміністративного та інших галузей системи національного права України, в тому числі інформаційного.

Загальні питання компетенції уряду закріплені в ст. 19 Закону “Про Кабінет Міністрів України”, яка встановлює, що діяльність Кабінету Міністрів України спрямовується на забезпечення інтересів Українського народу шляхом виконання Конституції та законів України, актів Президента України, а також Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України, вирішення питань державного управління у сфері економіки та фінансів, соціальної політики, праці та зайнятості, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, спорту, туризму, охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки, природокористування, правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина, запобігання і протидії корупції, розв'язання інших завдань внутрішньої і зовнішньої політики, цивільного захисту, національної безпеки та обороноздатності.

Стаття 20 цього ж Закону наділяє уряд повноваженнями наступних сферах: 1) економіки та фінансів; 2) соціальної політики, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, спорту, туризму, охорони навколишнього природного середовища та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій; 3) правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина; 4) у сфері зовнішньої політики; 5) у сфері національної безпеки та обороноздатності; 6) у сфері вдосконалення державного управління та державної служби [15].

Таким чином, базовий нормативно-правовий акт, який визначає статус Кабінету Міністрів України, не виділяє окремо інформаційну сферу як об'єкт управління. Повноваження уряду щодо проведення державної політики у сфері інформатизації та сприяння становленню єдиного інформаційного простору на території України включені до сфери освіти, науки, культури. Це дає підстави вченим вивести повноваження уряду в інформаційній сфері виходячи із загальної компетенції і повноважень в інших сферах. Так, на думку Ю.П. Бурило, Кабінет Міністрів України забезпечує інформаційний суверенітет держави, здійснює інформаційну політику держави, виконує Конституцію і закони України в інформаційній сфері; вживає заходів щодо забезпечення інформаційних прав і свобод людини і громадянина; розробляє та здійснює загальнодержавні програми в зазначеній сфері; забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності, здійснює управління об'єктами державної власності в цій сфері; розробляє проект закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання, зокрема стосовно фінансування інформаційної сфери; здійснює заходи щодо забезпечення інформаційної безпеки та боротьби зі злочинністю в сфері інформаційних та інформаційно-інфраструктурних відносин; спрямовує і координує роботу міністерств,

інших органів виконавчої влади в інформаційній сфері тощо [16, с. 127]. Таке опосередковане визначення повноважень уряду в інформаційній сфері певною мірою дає можливість легітимізувати його управлінську діяльність в цій царині, однак, відсутність конкретики в правовому регулюванні на практиці може призвести до дублювання повноважень з іншими державними органами чи інших складнощів юридичного характеру.

Аналіз чинного законодавства України дає підстави виділити дві основні групи повноважень Кабінету Міністрів в інформаційній сфері: установчі та правотворчі.

Установчі повноваження полягають в тому, що уряд наділений правом утворювати, реорганізовувати і ліквідовувати центральні органи галузевого управління, координувати і спрямовувати їх діяльність. Зокрема, Постановою Кабінету Міністрів України від 14 січня 2015 року № 2 було утворено Міністерство інформаційної політики України як головний орган у системі центральних органів виконавчої влади у сфері забезпечення інформаційного суверенітету України [17]. Крім цього, урядом затверджено Положення про Адміністрацію Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, яке забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах організації спеціального зв'язку, захисту інформації, телекомунікацій і користування радіочастотним ресурсом України [18].

Правотворчі повноваження здійснюються двома шляхами: реалізацією права законодавчої ініціативи та прийняттям власних управлінських актів. Законодавча ініціатива уряду в інформаційній сфері, базується, в основному, на виконанні завдань парламенту. Так, Законом України “Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 роки” Кабінету Міністрів України доручено підготувати та подати на розгляд Верховної Ради України пропозиції щодо внесення змін до законів України, які впливають із цього Закону [19]. Також, постановою Верховної Ради України “Про Рекомендації парламентських слухань на тему: “Законодавче забезпечення розвитку інформаційного суспільства в Україні” від 3 липня 14 року № 1565-VII на Кабінет Міністрів України було покладено обов'язок розробити проект Закону України про внесення змін до Закону України “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики”, спрямований на розвиток інформаційного суспільства [20].

Саме на врегулювання різноманітних аспектів інформаційного суспільства спрямовані і акти уряду – постанови та розпорядження. Так, урядом розроблено та затверджено Стратегію розвитку інформаційного суспільства в Україні, яка визначає мету, базові принципи, стратегічні цілі розвитку інформаційного суспільства в Україні, завдання, спрямовані на їх досягнення, а також основні напрями, етапи і механізм реалізації цієї Стратегії з урахуванням сучасних тенденцій та особливостей розвитку України в перспективі до 2020 року [21].

Ряд окремих актів уряду впорядковують проблеми захисту державних інформаційних ресурсів. Зокрема, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 05 листопада 2014 р. № 1135-р передбачено: удосконалити правове регулювання у сфері захисту державних інформаційних ресурсів в інформаційно-телекомунікаційних системах; розробити нормативні документи з урахуванням нових тенденцій, викликів і загроз у кіберпросторі; удосконалити правове регулювання щодо здійснення державного контролю за додержанням вимог законодавства, а також нормативних документів у сфері надання послуг електронного цифрового підпису; забезпечити ефективне регулювання діяльності у сфері криптографічного та технічного захисту інформації, вдосконалити порядок ліцензування, а також дозвільний порядок проведення робіт з технічного захисту інформації для власних потреб; забезпечити

безпечно зберігання та сканування на предмет вразливості державних інформаційних ресурсів, розміщених в Інтернеті тощо [22].

Висновки.

Правовий статус Кабінету Міністрів, України, як суб'єкта управління інформаційною сферою, характеризується певним рівнем правової невизначеності. Відповідно до загальних засад Конституції України, Кабінет Міністрів України, повинен діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Тобто управлінська діяльність уряду передбачає наявність законодавчо закріплених повноважень та компетенції. В той же час, базовий закон – “Про Кабінет Міністрів України” не містить в собі норм, які б наділяли його чіткими завданнями, функціями, правами та обов'язками (повноваженнями) в інформаційній сфері.

На відміну від інших сфер суспільної життєдіяльності, законодавством України інформаційна сфера взагалі не виділяється як об'єкт управління уряду. Аналіз практичної управлінської діяльності Кабінету Міністрів України в інформаційній сфері свідчить про те, що цей орган реалізує дві основні групи повноважень – установчі та правотворчі. На виконання установчих повноважень урядом створено галузевий орган виконавчої влади – Міністерство інформаційної політики України, який забезпечує інформаційний суверенітет України та бере участь у формуванні державної інформаційної політики.

Правотворчі повноваження уряду полягають у розробці і внесенні на розгляд Верховної Ради України проектів законодавчих актів у інформаційній сфері, а також виданні власних актів – постанов та розпоряджень, які спрямовані на розбудову окремих аспектів інформаційного суспільства.

З метою ефективного державного управління інформаційною сферою необхідно законодавчо закріпити і розподілити компетенцію та повноваження органів виконавчої влади України. Зокрема, доцільним є доповнення п. 3 ст. 2 Закону України “Про Кабінет Міністрів України” нормами про забезпечення проведення урядом інформаційної політики, а в ст. 20 цього ж Закону чітко закріпити повноваження уряду в інформаційній сфері, визначивши її як самостійний об'єкт управління.

Використана література

1. Системна криза в Україні : передумови, ризики, шляхи подолання : аналітична доповідь / [Я.А. Жаліло, К.А. Кононенко, В.М. Яблонський та ін.] ; за заг. ред. Я.А. Жаліло. – К. : НІСД, 2014. – 132 с.
2. Конах В.К. Національний інформаційний простір України : проблеми формування та державного регулювання : аналітична доповідь / В.К. Конах. – К. : НІСД, 2014. – 76 с.
3. Брижко В.М. Домінанта праворозуміння та основ понятійно-категоріального апарату інформаційного права // Інформація і право. – 2011. – № 3. – С. 5-17.
4. Бакуменко В.Д. Теоретичні засади державного управління : навчальний посібник / В.Д. Бакуменко, Л.М. Усаченко, О.В. Червякова ; за заг. ред. Л.М. Усаченко. – К. : ТОВ “НВП “Інтерсервіс”, 2013. – 174 с.
5. Пилипчук В.Г. Системні правові проблеми формування інформаційного суспільства : зб. наук. ст. та тез наук. повід. за матеріалами міжнар. наук.-практ. конф. [“Інформаційне суспільство і держава: проблеми взаємодії на сучасному етапі”], (м. Харків, 26 жовтня 2012 р.) ; редкол. : С.Г. Серьогіна, В.Г. Пилипчук, І.В. Яковюк. – Х. : НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування, 2012. – 214 с.
6. Про внесення змін до Закону України “Про інформацію” : Закон України від 13.01.11 р. № 2938-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 32. – Ст. 313.
7. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.03 р. № 964-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 39. – Ст. 351.

8. Про Концепцію державної інформаційної політики : проект Закону України від 13.10.10 р. № 7251. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4>
9. Про засади інформаційної безпеки України : проект Закону України від 28.05.14 р. № 4949. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4>
10. Баранов О.А. Правове забезпечення інформаційної сфери : теорія, методологія і практика : монографія / О.А. Баранов. – К. : Едельвейс, 2014. – 433 с.
11. Совгира О.В. Структура конституційно-правового статусу Кабінету Міністрів України : теоретико- методологічні аспекти // Вісник Вищої ради юстиції. – 2012. – № 4. – С. 105-115.
12. Берлач А.І. Теоретичні основи адміністративно-правового статусу Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України // Адміністративне право і процес. – 2014. – № 3(9). – С. 95-103.
13. Бояринцева М.А. Адміністративний договір : суб’єктний склад і склад елементів договору // Адміністративне право і процес. – 2015. – № 1(11). – С. 55-65.
14. Совгира О.В. Загальні питання компетенції Кабінету Міністрів України : конституційно-правовий аспект // Вісник Вищої ради юстиції. – 2011. – № 4 (8) / – С. 155-165.
15. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.14 р. № 794-VII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2014. – № 13. – Ст. 222.
16. Бурило Ю.П. Організаційно-правові питання державного управління в інформаційній сфері : дисерт. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / Ю.П. Бурило. – К., 2008. – 256 с.
17. Питання діяльності Міністерства інформаційної політики України : Постанова Кабінету Міністрів України від 14.01.15 р. № 2 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 6. – С. 36. – Ст. 124.
18. Про затвердження Положення про Адміністрацію Державної служби спеціального зв’язку та захисту інформації України : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.09.14 р. № 411// Офіційний вісник. – 2014. – № 73. – Стор. 36. – Ст. 2066.
19. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 роки : Закон України від 09.01.07 р. № 537-V // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2007. – № 12. – Ст. 102.
20. Про Рекомендації парламентських слухань на тему : “Законодавче забезпечення розвитку інформаційного суспільства в Україні” : Постанова Верховної Ради України від 03.07.14 р. № 1565-VII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2014. – № 33. – Ст. 1163.
21. Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.05.13 р. № 386-р // Урядовий кур’єр. – 2013. – № 105. – 13 червня.
22. Про затвердження плану заходів щодо захисту державних інформаційних ресурсів : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 05.11.14 р. № 1135-р // Урядовий кур’єр. – 2014. – № 228. – 16 грудня.

~~~~~ \* \* \* ~~~~~