

Т. А. КОСТЕЦЬКА

**ІНФОРМАЦІЙНА ФУНКЦІЯ ДЕРЖАВИ:
КОНСТИТУЦІЙНІ ТА ІНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ**

Розглядаються теоретичні питання становлення і розвитку як самостійної правової категорії «інформаційна функція Української держави».

Ключові слова: функції держави, інформаційні правовідносини, інформаційна сфера, інформаційна функція держави, органи державної влади і управління в інформаційній сфері

В статье рассматриваются теоретические вопросы становления и развития в качестве самостоятельной категории «информационная функция Украинского государства».

Ключевые слова: функции государства, информационные правоотношения, информационная сфера, информационная функция государства, органы государственной власти и управления в информационной сфере.

Theoretical issues of formation and development are considered as independently legal category «Informational Function of Ukrainian State».

Key words: function of state, information legal relation, information sphere, information function of state, body of state authority, management of information sphere.

Наукові пошуки, спрямовані на розроблення теоретико-правових проблем інформаційної функції держави, є досить актуальними.

Інформація, інформаційні відносини є невід’ємною складовою всіх внутрішньо- та зовнішньополітичних процесів державного і суспільного життя, а їх впорядкування є одним з першочергових завдань держави на будь-якому етапі розвитку.

Розуміння необхідності упорядкування інформаційних процесів, доцільності створення ефективного організаційно-правового механізму регулювання національних інформаційних відносин та значення діяльності Української держави в цих процесах було закріплено вже на початковому етапі її становлення як суверенної держави. Зокрема, постановою Президії Верховної Ради України від 24.03 1992 р.¹ Кабінету Міністрів України доручено було розробити та внести пакет проектів законодавчих актів із проблем інформатизації та захисту інформації, інформаційного забезпечення економічного і соціального розвитку, захисту прав

© КОСТЕЦЬКА Тетяна Анатоліївна – кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник Інституту держави і права ім. В.М.Корецького НАН України

громадян в умовах інформатизації, державної та комерційної таємниць, визначення відповідальності за правопорушення під час роботи з інформацією, здійснення реформи в документуванні, контролю над експортом інформаційних ресурсів, доступу до інформації Закон України «Про інформацію», прийнятий 2 жовтня 1992 р., визначив поняття «державна інформаційна політика» та головні її напрями. Цей період не тільки започаткував становлення та розвиток правового регулювання інформаційних правовідносин, а й безпосередньо інформаційної функції Української держави, яка охоплює конкретну об'єктивно обумовлену відносно самотійну сферу суспільних відносин - інформаційну сферу.

Конституційні засади інформаційної функції держави, які стали продовженням формування її нормативно-правової основи на якісно новому рівні, пов'язані із встановленням інформаційних прав, свобод людини, гарантіями їх здійснення та обмеженнями (зокрема, з правом кожного на інформацію – ст.34 Основного Закону, правом особи давати згоду на збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про неї – ст.32, правом кожного на забезпечення таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції – ст. 31, правом людини на вільний доступ і поширення інформації про стан навколишнього середовища, про якість харчових продуктів і предметів побуту – ст.50 та ін.). Крім того, Конституція України (ч.1 ст. 17) прямо визначає забезпечення інформаційної безпеки однією з найважливіших функцій держави.

В подальшому стратегічні напрями та основні принципи державної інформаційної політики були закріплені в лютому 1998р. в Національній програмі інформатизації, Концепції Національної програми інформатизації та інших нормативних актах, що були прийняті на виконання її завдань. Таких, за підрахунками спеціалістів, за останні десять років було прийнято понад біля 40 нормативно-правових актів, що, зокрема, свідчить про взаємообумовленість діяльності держави та правового регулювання відносин у досліджуваній сфері.

Одна, разом із позитивними результатами можна констатувати, що основні напрями Національної програми залишилися невиконаними. Серед недоліків, називається, зокрема, відсутність дієвого механізму реалізації загальнонаціональних проектів інформатизації, які мають масштабне і визначальне значення для держави². До слова, на прикладі одного з підготовлених на сьогодні проектів Концепції державної інформаційної політики, яка має визначити головні, стратегічні напрями діяльності Української держави на найближчу перспективу, формування сучасної моделі державної інформаційної політики продовжує здійснюватися на подібних засадах.. Зокрема, зміст законопроекту, особливо що стосується пріоритетних завдань в окресленій сфері, містить чимало положень, позбавлених юридичного змісту (як-то: «забезпечення розвитку вітчизняної інформаційної сфери з метою зміцнення цілісності країни на ґрунті суспільних цінностей, завдань, ідей», «формування демократично орієнтованої громадської свідомості...»; «консолідація дій органів державної влади та суспільства...» тощо). Мабуть, при підготовці аналогічних документів слід мати на увазі, що сумнівно сподіватися на те, що теоретичні, гіпотетичні, без конкретизації механізму здійснення напрямів діяльності призведуть до традиційно передбачених очікуваних результатів реалізації державної політики.

Одним з головних пріоритетів Української держави на сучасному етапі є прагнення побудувати орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх і спрямоване на розвиток суспільства, в якому кожен міг би створювати і накопичувати інфор-

мацію та знання, мати до них вільний доступ, користуватися і обмінюватися ними, щоб надати можливість кожній людині повною мірою реалізувати свій потенціал сприяючи в суспільному і особистому розвитку та підвищуючи якість життя інформаційне суспільство. Засади та зміст національної політики розвитку інформаційного суспільства в Україні визначає Закон України “ Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки” від 9.01.2007 р.³ Очікувані результати залежать багато в чому від діяльності держави. Таким чином, можна констатувати, що інформаційний стає стійким, постійним напрямом та видом діяльності Української держави.

Отже, потреба теоретико-правового осмислення функціонального призначення держави у відповідних процесах, виявлення механізмів здійснення її функцій з метою їх вдосконалення актуалізують важливість ґрунтовного наукового аналізу сутності, змісту, правових засад інституалізації, а загалом – створення теорії інформаційної функції Української держави

Метою статті є подальше вдосконалення теоретичних та конституційно-правових засад інформаційної функції Української держави, її основних реалізацій.

Дослідження означених проблем, крім того, сприятиме, на наш погляд, збагаченню вітчизняної правової доктрини такого складного поняття, як «функції держави», доробки якої є основоположними при інтерпретації категорії «інформаційна функція держави».

На сучасному етапі розвитку теорії функцій, що характеризується критичним переосмисленням багатьох достатньо розроблених в радянському минулому, загальнотеоретичних аспектів цієї категорії, не існує єдиного підходу щодо їх розуміння. Серед досліджень останніх років з відповідної проблематики заслуговують на увагу доробки таких вітчизняних та зарубіжних вчених, як, зокрема, В. Габер, Морозова Л.А., Л.Наливайко, Г.Падалко, В.Погорілко, О.Тихомиров та ін.

Не дивлячись на те, що в загальній теорії права проблеми функцій держави є відносно новим і таким, що знаходиться на стадії становлення. Слід додати, що узагальнений аналіз вітчизняної загальнотеоретичної літератури свідчить про те, що тільки окремі автори на сучасному етапі виділяють інформаційну як самостійну функцію держави. Так, О.Ф. Скакун в класифікації функцій держави інформаційну виділяє, по-перше, за засобами її діяльності разом із законодавчою, виконавчою, судовою, правоохоронною; по-друге, за сферами (об'єктами), і разом з політичною, економічною, екологічною, культурною належить, як до внутрішніх, так і зовнішніх функцій⁴. Відомий вітчизняний конституціоналіст В.Ф.Погорілко інформаційну функцію визначив серед основних функцій держави⁵.

У вітчизняній юридичній науці за останні роки слід відмітити посилений інтерес до відповідної проблематики насамперед через призму дослідження державної інформаційної політики по забезпеченню інформаційної безпеки таких науковців, як І. Арістова, Б. Кормич, Ю. Максименко, О. Олійник, О. Соснін та ін.). У постановочному плані поняття, форми здійснення інформаційної функції держави досліджував О. Яременко. Проте чимало теоретико-правових аспектів залишаються невирішеними.

Не вдаючись до вичерпного аналізу всіх наявних ознак інформаційної функції Української держави, назвемо деякі з них.

Згідно загального підходу, функції, різновидом яких можна назвати інформаційну функцію, належать до динамічних властивостей держави. Відповідно до

найбільш поширеного підходу функції визначаються як основні напрями діяльності держави, різновиди цієї діяльності, що виражають її суть і призначення, роль і місце в суспільстві⁶. Серед наукових інтерпретацій заслуговує на увагу, наприклад, поняття сформульоване Л.Наливайко, відповідно до якого функції держави – це основні (головні) об'єктивно необхідні напрями та види внутрішньої та зовнішньої діяльності, спрямовані на реалізацію завдань для досягнення відповідної мети в конкретних формах, за допомогою властивих методів, які виражають суть, соціальне призначення держави, роль і місце в суспільстві на даному етапі розвитку⁷. Таке визначення можливо застосувати і при визначенні поняття «інформаційна функція Української держави».

Домінуючою є думка, що у функціях держави проявляється сутність та соціальне призначення держави, між якими існує безпосередній зв'язок. Так, призначення носить потенційний або декларативний характер, зазвичай закріплюється на конституційному рівні, має нерозривний зв'язок з цілями, завданнями держави⁸ (с.73) В даному випадку соціальне призначення держави – це завдання, що виникають перед державою на відповідному етапі її розвитку. Завдання, відповідно, може бути ширшим за ту чи іншу функцію, а останні – це діяльність, процес вирішення завдання⁹.

Відправними для визначення завдань України на початковому етапі формування її інформаційної функції стали положення Закону України «Про інформацію», відповідно до яких це: забезпечення доступу громадян до інформації; створення національних систем і мереж інформації; зміцнення матеріально-технічних, фінансових, організаційних, правових і наукових основ інформаційної діяльності; забезпечення ефективного використання інформації; сприяння постійному оновленню, збагаченню та зберіганню національних інформаційних ресурсів; створення загальної системи охорони інформації; сприяння міжнародному співробітництву в галузі інформації та гарантування інформаційного суверенітету України; здійснення контролю за режимом доступу до інформації, який полягає у забезпеченні додержання вимог законодавства про інформацію всіма державними органами, підприємствами, установами та організаціями, недопущенні необґрунтованого віднесення відомостей до категорії інформації з обмеженим доступом (ст.6 Закону).

Принагідно нагадати, що сутність держави виявляється не стільки в меті та завданнях, що ставляться, декларуються, а в діяльній стороні держави. Закріплення на правових засадах основних напрямків державної інформаційної зумовило об'єктивізацію потенційної функції (теоретичної) в реально здійснювану діяльність Української держави.. Водночас, не будь-які напрями у змісті її діяльності можна визнавати функціями держави, а ті з них, що характеризують соціальне призначення держави, є її суттєвою ознакою.

Завданнями, як першоосновою інформаційної функції, на іншому етапі розбудови нашої держави, за Концепцією Національної програми інформатизації (розділ ІУ) відповідно до головної мети Програми - забезпечення громадян та суспільства своєчасною, достовірною та повною інформацією на основі широкого використання інформаційних технологій, забезпечення інформаційної безпеки держави визначені, зокрема: формування правових, організаційних, науково-технічних, економічних, фінансових, методичних та гуманітарних передумов розвитку інформатизації; формування системи національних інформаційних ресурсів; створення загальнодержавної мережі інформаційного забезпечення науки,

освіти, культури, охорони здоров'я тощо; створення загальнодержавних систем інформаційно-аналітичної підтримки діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування; формування та підтримка ринку інформаційних продуктів і послуг; інтеграція України у світовий інформаційний простір¹⁰.

Таким чином, основним призначенням Української держави в інформаційній сфері, виходячи з вищенаведених конституційних встановлень, положень нормативно-правових актів, що визначають мету, основні завдання державної інформаційної політики, можна назвати створення правових, організаційних, науково-технічних, економічних, фінансових та інших умов для реалізації інформаційних прав людини і громадянина, інформаційних потреб суспільства; формування системи національних інформаційних ресурсів; забезпечення національної інформаційної безпеки і в перспективі побудова інформаційного суспільства.

Інформаційна діяльність держави по здійсненню відповідних завдань опосередковує її інформаційну функцію, яка має комплексний характер.

У зв'язку з цим спірним, на наш погляд, є, зокрема, і таким, що значно звужує її зміст, визначення інформаційної функції держави як об'єктивно обумовленого призначення держави щодо забезпечення відкритості офіційної державної інформації та забезпечення можливості доступу всіх заінтересованих суб'єктів до державних інформаційних ресурсів¹¹. Крім того, необґрунтовано вводиться поняття «офіційна державна інформація» до якої, за автором, згідно із Законом України «Про інформацію» належать правова, адміністративна, статистична інформація, інформація державних органів та органів місцевого самоврядування без додаткової інтерпретації. Як відомо, чинне законодавство не містить тлумачення даної категорії, тому не зовсім зрозуміло, на якій підставі із закритих у ст.18 Закону України «Про інформацію» основних видів інформації чотири вищезгадані віднесені до «офіційної державної інформації».

Наведене, зокрема, свідчить про недосконалість понятійно-категоріального апарату інформаційної функції держави. Недостатня розробленість вітчизняною юридичною наукою теоретичних основ інформаційних відносин, термінологічні неузгодженості основних понять, категорій юридичні зумовлюють неналежну якість законопроектів і як результат - низьку ефективність дії нормативно-правових актів, що здійснюють їх регулювання.

До основних ознак функцій держави належить наявність певних форм її здійснення – правові та організаційні форми її реалізації, які визначають засоби її зовнішнього прояву та реалізації. Не вдаючись до ґрунтового аналізу проблем форм здійснення функцій, оскільки це є предметом окремого спеціального дослідження, базуючись на існуючих наукових уявленнях, кожна з форм є діяльністю, пов'язана із здійсненням юридично значущих дій у визначеному законодавством порядку. Зокрема, серед правових форм діяльності держави називають, наприклад, правотворчу, правозастосовчу, правоохоронну, інтерпретаційно-правову (офіційне тлумачення Конституції та законів України), установчу, контрольно-наглядову (здійснення юридично значимих дій для спостереження (перевірки) дотримання підконтрольними суб'єктами правових норм і припинення правопорушень¹². Правові форми, в свою чергу, обумовлюються природою суб'єкта державної влади і його компетенцією у сфері здійснення державно-владних повноважень¹³.

Таким чином, правовими формами реалізації інформаційної функції Української держави можна назвати діяльність уповноважених державних органів в

межах визначеної законодавством компетенції. Інформаційна функція держави, якщо можна так сказати, втілюється в функціях, компетенції відповідних державних органів, тобто як реалізація прав та обов'язків окремих органів згідно з їх місцем та призначенням у державному механізмі та політичній системі суспільства.

Одним з перших центральних органів виконавчої влади в суверенній Україні, що наділявся функціями вироблення, зокрема державної політики у сфері преси, книговидавництва і книгорозповсюдження, створення і захисту національного інформаційного простору та забезпечення її реалізації, здійснення заходів щодо розвитку поліграфічної промисловості, забезпечення інформаційної безпеки з питань, віднесених до його компетенції, стало у свій час Міністерство України у справах преси та інформації, утворене на базі Державного комітету України у справах видавництва, поліграфії та книгорозповсюдження і Державного комітету України по охороні державних таємниць в пресі та інших засобах масової інформації. Це засвідчило про початок інституалізації інформаційної функції Української держави, перетворення її в упорядкований напрямок діяльності.

В сучасний період органи державної влади в Україні, що забезпечують реалізацію державної інформаційної функції відповідно до встановлених законодавством завдань, функцій та повноважень, можна виділити органи загальної, органи спеціальної та органи спеціалізованої компетенції.

До органів загальної компетенції в інформаційній сфері належать, зокрема, Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Конституційний Суд України, міністерства, інші центральні і місцеві органи державної виконавчої влади, органи судової влади, які відповідно до встановлених законодавством повноважень приймають участь у здійсненні державної інформаційної діяльності.

Органом спеціальної компетенції у сфері інформаційної діяльності держави є, наприклад, позавідомчий державний орган – Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, Національна рада України з питань захисту суспільної моралі, Рада Національної безпеки і оборони України. Іншими органами спеціальної компетенції (органами управління) в відповідно до визначених функцій та повноважень є, наприклад, Міністерство транспорту та зв'язку України, Служба безпеки України, Державний комітет архівів, Державний комітет статистики, Державний комітет телебачення і радіомовлення України та ін.

У спеціальній літературі здійснюються пошуки класифікації органів державного управління інформаційною сферою. Не вдаючись до конкретного аналізу існуючих підходів, наведемо деякі з них. Зокрема, залежно від конкретного виду інформаційних відносин, на які здійснюється управлінський вплив, державні органи поділяються на: 1) органи, які здійснюють загальне управління інформаційною сферою та реалізують державну інформаційну політику (Державний комітет телебачення і радіомовлення України); 2) органи, що формують і забезпечують реалізацію державної мовної політики у сфері захисту суспільної моралі (Міністерство культури і туризму); 3) органи, які здійснюють управління в галузі одержання і зберігання інформації (Державний комітет архівів, Державний комітет статистики); 4) органи, що здійснюють моніторинг та аналіз окремих видів інформації (Державний комітет фінансового моніторингу)¹⁴.

Таким чином, в Україні діє цілий ряд органів державної влади і управління, покликаних забезпечувати реалізацію інформаційної функції. Необхідною умо-

вою функціонування цих суб'єктів інформаційної діяльності як узгодженої системи є, зокрема, належне нормативне правове регулювання. Разом з тим аналіз нормативних основ конституційно-правового статусу відповідних органів державної влади і управління свідчить про наявне, зокрема, розпорошення функцій державного регулювання інформаційними процесами. Подібної думки дотримуються більшість науковців та практиків.

Таким чином, до основних ознак інформаційної функції Української держави, характерних функціям держави, належать:

- функція набуває рис стійкого, постійного напрямку та виду діяльності Української держави., який має власну періодизацію свого існування;
- у функції виявляється сутність і соціальне призначення держави, що пов'язується із завданнями, які виникають перед державою на відповідному етапі її розвитку.;
- завданнями, які є першоосновою інформаційної функції, на сучасному етапі розбудови нашої держави є: створення правових, організаційних, науково-технічних, економічних, фінансових та інших умов для реалізації інформаційних прав людини і громадянина, інформаційних потреб суспільства; формування системи національних інформаційних ресурсів; забезпечення національної інформаційної безпеки і в перспективі побудова інформаційного суспільства;
- функція є реальною, оскільки завдання, напрями діяльності держави базуються на конституційно-правових засадах;
- функція має комплексний характер, здійснюється в певних формах і конкретними методами. Зокрема, втілюється в функціях, компетенції відповідних державних органів.

1. Постанова Президії Верховної Ради України від 24.03 1992 р. «Про розробку пакета проектів законів з проблем інформатизації і захисту інформації» //Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 26. – Ст. 368. 2. Довідь Державного комітету інформатизації України Кабінету Міністрів України про стан інформатизації в Україні у 2008 р. / Стан та перспективи розвитку інформаційної сфери України. Додаток до наукового журналу «Правова інформатика». – К.: НДЦ правової інформатики АПН України, Держкомінформатизації України, 2009. – С.12. 3. Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 12. – Ст. 102. 4. Скакун О.Ф. Теорія держави і права. Підручник / Пер. з рос. – Х.: Консум, 2001. – С.47–49. 5. Погорілко В.Ф. Функції держави // Юридична енциклопедія. –Т. 6. – К., 2004. – С. 313. 6. Скакун О.Ф. Цит.праця. – С.47. 7. Наливайко Л.Р. Поняття та основні ознаки функцій держави // Правова держава: Щорічник наук. праць. – Вип.16. – К., 2005. – С.185. 8. Тихомиров О. До проблеми розуміння функцій сучасної держави // Підприємництво, господарство і право. – 2009. – № 1. – С.73. 9. Див. напр.: Теорія держави і права: Підручник / За ред. О.В. Зайчука, Н.М. Онищенко. – К., 2006. – С. 70. 10. Закон України «Про Концепцію Національної програми інформатизації» // ВВР України. – 1998. – № 27–28. 11. Яременко О. Інформаційна функція Української держави: поняття, мета та форми здійснення. – 2005. – № 7. – С. 67. 12. Скакун О.Ф. Теорія государства и права (энциклопедический курс). – Х., 2007. – 84–86. 13. Наливайко Л.Р. Цит.праця. – С.189. 14. Яременко О. Державне управління інформаційною сферою в Україні: структурно-функціональний аспект // Правова інформатика. – 2008. – № 2. – С.18.