**Бурило Юрій Павлович. Організаційно-правові питання державного управління в інформаційній сфері. : Дис... канд. наук: 12.00.07 – 2008**

|  |  |
| --- | --- |
| |  | | --- | | **Бурило Ю.П. Організаційно-правові питання державного управління в інформаційній сфері.**– Рукопис.  Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – ДВНЗ “Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана”. – Київ, 2008.  Дисертація присвячена комплексному аналізу організаційно-правових аспектів державного управління в інформаційній сфері. Визначаються поняття і структура інформаційної сфери як об’єкта державного управління. Досліджуються сутність і система державного управління в інформаційній сфері. Аналізується система правових норм, що регулюють державне управління в зазначеній сфері. Значна увага приділяється вивченню системи та адміністративно-правового статусу органів державного управління в інформаційній сфері. Розглядається участь недержавних суб’єктів у здійсненні державного управління в цій сфері. Досліджуються також методи і форми державного управління в зазначеній сфері. | |
| |  | | --- | | У дисертації наведене теоретичне узагальнення шляхів удосконалення організаційно-правових засад державного управління в інформаційній сфері, що зводиться до наступних положень:  1. Інформаційна сфера як об’єкт державного управління – це суспільні інформаційні та інформаційно-інфраструктурні відносини (передусім, ті з них, які врегульовані правом), що складаються в процесі основної та допоміжної інформаційної діяльності їх професійних і загальних суб’єктів, розвиток яких спрямовується за допомогою владно-організуючого впливу держави у зв’язку з їх загальносуспільним значенням або необхідністю гарантування державою приватних інтересів їх суб’єктів.  Інформаційна сфера як складний об’єкт державного управління складається із професійної частини, складові якої підлягають галузевому управлінню, та загальної частини, управління складовими якої здійснюється на міжгалузевих засадах.  2. Державне управління в інформаційній сфері – це врегульована нормами права цілеспрямована, підзаконна діяльність уповноважених державних органів, їх посадових осіб та окремих недержавних утворень, що полягає у здійсненні виконавчо-розпорядчих функцій, спрямованих на практичну реалізацію державної політики у сфері інформаційних та інформаційно-інфраструктурних суспільних відносин з метою задоволення потреб суспільства в інформації як стратегічному ресурсі його розвитку в умовах становлення інформаційного суспільства в Україні.  3. Правовою основою державного управління в інформаційній сфері є підгалузь адміністративного права, яка являє собою систему однорідних предметно-споріднених правових інститутів, що включають в себе ієрархічно побудовану сукупність первинних і вторинних спеціальних правових норм, які регулюють здійснення галузевого та міжгалузевого управління в різних галузях і сферах, що входять до інформаційної сфери як складного об’єкта державного управління, шляхом визначення завдань і основних напрямів діяльності держави, системи та адміністративно-правового статусу органів (суб’єктів) державного управління та керованих ними суб’єктів інформаційних та інформаційно-інфраструктурних відносин, а також регулювання взаємодії між ними.  4. Керуючу підсистему державного управління в інформаційній сфері у вузькому спеціалізованому значенні становить система органів державного управління, для яких управління в цій сфері є основним або одним із основних завдань. ЇЇ організаційно-функціональна структура складається з таких рівнів управління інформаційними та інформаційно-інфраструктурними відносинами: 1) стратегічного; 2) галузевого/міжгалузевого; 3) місцевого; 4) локального.  5. Пріоритетність розвитку інформаційної сфери в умовах становлення інформаційного суспільства вимагає закріплення в ст. 2 Закону України “Про Кабінет Міністрів України” реалізації державної інформаційної політики як одного з основних завдань Кабінету Міністрів України. Для зосередження зусиль Уряду України на здійсненні цього завдання, удосконалення організаційних засад здійснення ним міжвідомчої координації в інформаційній сфері доцільно утворити урядовий комітет з питань інформаційної політики.  6. Створення належних організаційно-правових засад здійснення державними органами програм (проектів) інформатизації в рамках Національної програми інформатизації в Україні потребує внесення доповнень до Закону України “Про Національну програму інформатизації”, якими слід закріпити:  - за Кабінетом Міністрів України повноваження щороку затверджувати пріоритетні напрями Національної програми інформатизації на наступні рік і три роки, а також перелік заходів з підготовки державними замовниками програм і проектів інформатизації, спрямованих на їх виконання;  - за Генеральним державним замовником Національної програми інформатизації обов’язку щороку на основі консультацій з державними замовниками, представниками громадськості і бізнес-сектору вносити до Кабінету Міністрів України пропозиції щодо визначення пріоритетних напрямів цієї програми на наступні рік і три роки та переліку заходів з підготовки програм і проектів інформатизації, спрямованих на їх виконання;  7. З урахуванням світового досвіду доведено, що конвергенція телекомунікаційних мереж, розвиток багатофункціональних мереж, здатних одночасно використовуватися для надання телекомунікаційних послуг і телерадіомовлення, поява нових видів електронних інформаційних продуктів і послуг, що поширюються на основі інтегрованої інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури, спричиняють економічну ковергенцію сфер телекомунікацій і телерадіомовлення, а також зумовлюють необхідність переходу від роздільної до конвергентної моделі державного регулювання цих сфер.  Вказані тенденції в перспективі вимагатимуть створення замість Національної комісії з питань регулювання зв’язку України та Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення єдиного наглядово-регулюючого органу інтегрованим електронним інформаційним середовищем – Національної ради України з питань електронних комунікацій, компетенція якого має поширюватися не лише на сфери телекомунікацій, користування радіочастотним ресурсом, телерадіомовлення, а й на будь-які інші інформаційні продукти і послуги, що розповсюджуються на основі телекомунікаційної інфраструктури.  8. Для чіткого розмежування компетенції органів державного управління в галузі телерадіомовлення доцільно обмежити завдання Державного комітету телебачення та радіомовлення України щодо здійснення державного регулювання в інформаційній сфері тією її частиною, що не охоплює телерадіомовлення, оскільки єдиним органом державного регулювання у сфері телерадіомовлення є Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення. Для вдосконалення правового статусу вказаного державного комітету необхідно закріпити за ним функції державної реєстрації друкованих ЗМІ, інформаційних агентств і контролю за додержанням законодавства про рекламу друкованими ЗМІ; викласти ч. 8 ст. 9 Закону України “Про захист суспільної моралі” в такій редакції:  “ліцензування діяльності фізичних і юридичних осіб, крім тих, які мають статус телерадіоорганізацій, з обігу продукції сексуального чи еротичного характеру на всій території України здійснює центральний орган виконавчої влади у сфері інформації, а в межах територій областей (районів) – відповідні структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій”.  9. З метою посилення експертно-регулюючого впливу Національної експертної комісії України з питань захисту суспільної моралі необхідно внести зміни до ч. 1 ст. 2, ст. 19 Закону України “Про захист суспільної моралі”, якими закріпити за цим органом повноваження визначати критерії, механізми та методики віднесення інформаційної та іншої продукції до такої, обіг якої обмежений або заборонений вказаним законом.  З метою оптимізації системи органів державного управління у сфері захисту суспільної моралі доцільно ліквідувати Експертну комісію з питань розповсюдження і демонстрування фільмів при Міністерстві культури і туризму України. Доповнити ст. 15 Закону України “Про кінематографію” частиною другою такого змісту:  “Державне посвідчення на право розповсюдження і демонстрування фільмів видається центральним органом виконавчої влади в галузі кінематографії лише після надання Національною експертною комісією України з питань захисту суспільної моралі позитивного експертного висновку про їх відповідність вимогам законодавства про захист суспільної моралі, в якому за необхідності визначаються обмеження щодо глядацької аудиторії”.  10. Вирішення проблеми координації оперативних заходів протидії інформаційним операціям, спрямованим проти України, вимагає створення на міжвідомчих засадах Координаційного центру протидії інформаційним операціям при Раді національної безпеки і оборони України. Для цього необхідно передбачити в ст. 107 Конституції України та Законі України “Про Раду національної безпеки і оборони України” можливість здійснення цим органом координації оперативних заходів протидії загрозам національній безпеці України через відповідні міжвідомчі центри оперативної координації, створені при ньому.  11. З метою посилення боротьби з правопорушеннями у сфері захисту авторських і суміжних прав та сфері захисту суспільної моралі вважаємо доцільним залучити до цього процесу окремих недержавних суб’єктів, надавши їм окремі управлінські повноваження. Для цього пропонуємо закріпити в Законах України “Про розповсюдження примірників аудіовізуальних творів, фонограм, відеограм, комп’ютерних програм, баз даних”, “Про захист суспільної моралі” положення, за якими представники громадських організацій, які діють відповідно у сфері захисту авторських і суміжних прав та сфері захисту суспільної моралі, після проходження ними спеціальної підготовки та акредитації при відповідних спеціально уповноважених державних органах можуть за погодженням між цими органами та зазначеними громадськими організаціями в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, здійснювати перевірки суб’єктів господарської діяльності щодо дотримання ними законодавства у вказаних сферах і складати протоколи про виявлені правопорушення.  12. Специфіка масової комунікації в мережі Інтернет зумовлює потребу у прийнятті окремого закону з питань діяльності інтернет-видань. Для регулювання їх діяльністю пропонуємо передбачити в такому законі добровільну державну реєстрацію цих видань, а також здійснення державного нагляду. Важливою передумовою для здійснення останнього має стати моніторинг відповідним державним наглядовим органом та українськими провайдерами хостингу інформаційного наповнення веб-сайтів. За результатами моніторингу наглядовий орган повинен мати право видавати обов’язкові приписи провайдерам доступу до мережі Інтернет блокувати доступ до веб-сайтів, які відповідно до експертних висновків Національної експертної комісії України з питань захисту суспільної моралі розповсюджують інформацію з порушенням вимог законодавства про захист суспільної моралі; блокувати на вимогу Служби безпеки України доступ до веб-сайтів, що розповсюджують інформацію, яка становить державну таємницю, конфіденційну інформацію, що є власністю держави. Цими повноваженнями має бути наділений єдиний наглядово-регулюючий орган у сфері електронних комунікацій.  13. З метою врегулювання адміністративної відповідальності за правопорушення, що посягають на суспільну мораль, необхідно викласти частину п’яту ст. 15 Закону України „Про захист суспільної моралі” в такій редакції:  “Спеціально уповноважений орган, що видав відповідну ліцензію, має право розглядати справи про порушення вимог законодавства у сфері захисту суспільної моралі, ліцензійних умов і за результатами розгляду застосовувати до ліцензіатів такі стягнення: попередження – за перше з часу одержання ліцензії порушення зазначених вимог та/або умов; штраф у розмірі п’ятдесяти відсотків плати за ліцензію – за друге порушення зазначених вимог та/або умов; анулювання ліцензії – за третє порушення зазначених вимог та/або умов. У разі неусунення у встановлений строк ліцензіатом виявлених порушень після застосування до нього попередження або штрафу зазначений орган може призупинити дію ліцензії до їх усунення.”  14. Удосконалення та активізація економічних методів управління інформаційною сферою в Україні вимагає:  - закріплення в Законі України “Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів” замість дотаційної форми підтримки місцевих ЗМІ державного замовлення, яке має здійснюватися на конкурсних засадах з метою висвітлення соціально-значущої тематики;  - створення спеціалізованої державної небанківської фінансово-кредитної установи для підтримки інноваційних проектів у сфері нанотехнологій, мікроелектроніки, інформаційних технологій, телекомунікацій;  - закріплення в ст. 6 Закону України “Про видавничу справу” механізмів: компенсації державою відсотків, надання гарантій за кредитам, що видаються суб’єктам видавничої діяльності під проекти випуску і розповсюдження соціально-необхідної літератури;  - диференціювати тарифи на телекомунікаційні послуги залежно від того, на основі яких саме телекомунікаційних мереж (аналогових чи цифрових) вони надаються, що має стимулювати оновлення відповідного обладнання.  15. Правові форми державного управління в інформаційній сфері доцільно розмежувати:  - за суб’єктним складом правовідносин, на які вони впливають, на правові форми, що опосередковують формування: правовідносин між органами (суб’єктами) державного управління в інформаційній сфері, їх структурними підрозділами, посадовими особами; правовідносин між органами (суб’єктами) державного управління та суб’єктами інформаційної діяльності; правовідносин між суб’єктами інформаційної діяльності;  - за об’єктом правовідносин, на які вони впливають, на правові форми, що опосередковують формування: інформаційних та інформаційно-інфраструктурних правовідносин, які в залежності від правового становища їх учасників поділяються на горизонтальні і вертикальні, зокрема інформаційно-управлінські правовідносини; неінформаційних правовідносин, пов’язаних з інформаційними та інформаційно-інфраструктурними відносинами.  16. Попри те, що організаційні дії як неправова форма управління безпосередньо не тягнуть правових наслідків, вони впливають на свідомість, зокрема правосвідомість суб’єктів інформаційних та інформаційно-інфраструктурних відносин, а отже впливають на перебіг зазначених відносин. Через можливість впливу цих дій на ті відносини, які важко або неможливо врегулювати через самі лише правові форми управління, їх застосування має бути активізоване для вирішення таких завдань як популяризація переваг інформаційного способу життя; підготовка кадрів до роботи з новітніми інформаційними технологіями; формування інформаційної, в тому числі інформаційно-правової, культури і свідомості; сприяння національній ідентифікації у глобальному інформаційному просторі. | |