

С. С. Єсімов

Навчально-науковий інститут права та психології
Національного університету “Львівська політехніка”,
канд. юрид. наук, доц., доцент кафедри адміністративного та інформаційного права

ВИКОРИСТАННЯ ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ ЯК ПРЕДМЕТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

© Єсімов С. С., 2015

Розглянуто використання інформаційних технологій як предмет адміністративно-правового регулювання. Аналізуються особливості інформаційного простору та нормативно-правового регулювання використання інформаційних технологій у діяльності державних органів і органів місцевого самоврядування, завдання адміністративно-правового регулювання щодо інформації, інформаційно-інфраструктурних відносин.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, інформаційний простір, інформаційна інфраструктура, інформаційна система.

С. С. Єсімов

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ КАК ПРЕДМЕТ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Рассмотрено использование информационных технологий как предмет административно-правового регулирования. Анализируются особенности информационного пространства и нормативно-правового регулирования использования информационных технологий в деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, задачи административно-правового регулирования по информации, информационно-инфраструктурных отношений.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, информационное пространство, информационная инфраструктура, информационная система.

S. S. Yesimov

USING INFORMATION TECHNOLOGY AS SUBJECT ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION

In the article the use of information technology as a subject of administrative and legal regulation. Specific features information space and legal regulation of the use of information technology in government bodies and local authorities, the problem of administrative and legal regulation of media, information and infrastructure relations.

Key words: administrative legal regulation, information space, information infrastructure and information system.

Постановка проблеми. В останнє десятиліття одним з пріоритетних напрямів державної політики країн-членів Європейського Союзу стало виробництво і використання інформаційних технологій практично у всіх сферах суспільного життя. Використання інформаційних технологій у сфері державного управління істотно змінює зміст різних видів діяльності, виводить на новий, вищий

рівень інформаційне забезпечення суспільних процесів на всіх щаблях владної ієрархії. У зв'язку з цим до пріоритетних завдань держави належить формування та розвиток інформаційної інфраструктури на державному та регіональному рівнях. Інформаційні технології сприяють формуванню нових ефективних засобів управління і взаємодії органів влади, місцевого самоврядування, господарських структур і громадян. Це нова можливість підвищення якості управління за рахунок надання послуг державних органів електронними засобами. Доцільність дослідження інформаційних технологій і вивчення потенціалу їх практичного застосування як інструменту органів державної влади визначається необхідністю вдосконалення впливу на суспільні процеси.

Мета статті – дослідження використання інформаційних технологій у контексті предмета адміністративно-правового регулювання.

Виклад основного матеріалу. На сучасному етапі розвитку суспільства потоки інформації зростають з кожним днем, причому як загалом у країні, так і всередині окремих галузей управління. Такі процеси ведуть до глобалізації світового простору, трансформуючи його. У зв'язку з цим особливої актуальності набувають дії суб'єктів права не тільки в звичайному фізичному просторі, а й в інформаційному. Інформаційний простір формується не тільки завдяки розвитку інформаційних технологій, але й на основі відповідних нормативних актів. Наприклад, Закон України від 17.04.2014 р. № 1227-VII 13 “Про Суспільне телебачення і радіомовлення України” визначає порядок задоволення інформаційних потреб суспільства, залучення громадян до обговорення та вирішення найважливіших соціально-політичних питань, забезпечення національного діалогу, сприяння формуванню громадянського суспільства. Стратегія розвитку інформаційного суспільства в Україні передбачає напрями розвитку національної інформаційної інфраструктури та її інтеграцію до світової інфраструктури [1]. Значні досягнення в науково-технічному прогресі, зокрема в інформатиці та зв'язку, забезпечили можливість практичної реалізації ідей формування інформаційного суспільства загалом.

Створення інформаційного суспільства тісно взаємопов'язане з упровадженням інформаційних технологій в усі сфери суспільного та державного життя. У країнах Європейського Союзу державні органи влади активно впроваджують інформаційні технології. У реалізацію цих цілей вкладаються великі фінансові ресурси. Директива 2014/61/ЄС Європейського Парламенту та Ради Європейського Союзу від 15.05.2014 р. передбачає заходи, спрямовані на зменшення витрат на розгортання високошвидкісних мереж електронного зв'язку що дасть змогу забезпечити до 2020 року доступ для всіх європейців до високошвидкісного Інтернету, понад 30 Мбіт/с, зменшивши витрати на впровадження новітніх технологій за рахунок інтеграції та уніфікації національних програм [2]. В органах державного управління утворюються спеціальні структури в сфері розробки, впровадження та супроводу державних інформаційних систем і мереж.

В. Б. Авер'янов у 1999 р. вказував, що адміністративно-правове регулювання в практичній діяльності охоплює три поняття: державне управління, державно-адміністративне регулювання та державні послуги [3].

Саме такий підхід дозволяє обґрунтувати не просто зв'язок понять “адміністративно-правове регулювання” і “використання інформаційних технологій”, а й перспективи розвитку адміністративно-правового регулювання з урахуванням сучасних тенденцій, розглядаючи ці поняття у контексті предмета інформаційного права. З огляду на дослідження В. Б. Авер'янова, Р. В. Ігоніна, у контексті визначення предмета адміністративного права як соціальних відносин у сферах державного управління, державного регулювання та державних послуг, доцільно позначити інформаційні технології як фактор, що потребує державної регламентації, причому регламентації адміністративного типу [4, с. 139; 5, с. 129–130].

Як зазначає А. І. Марущак: “У такому контексті актуальними видаються наступні напрями досліджень інформаційного права: закріплення національних інтересів України в інформаційній сфері у нормативно-правових актах; правові засади забезпечення інформаційної безпеки держави, суспільства та особи; правові механізми забезпечення інформаційної безпеки; теоретико-правові засади протидії загрозам інформаційній безпеці України; теоретичні і правові основи захисту інформаційного простору України; теоретичні і правові основи захисту інформаційних ресурсів України; компетенція державних органів України, зокрема правоохоронних, щодо забезпечення

інформаційної безпеки України; взаємодія державних органів України в процесі забезпечення інформаційної безпеки держави; теоретико-правові основи оцінювання протиправних дій учасників інформаційно-психологічного протиборства; теоретико-правові основи використання комунікаційних каналів з метою здійснення інформаційного впливу; міжнародний досвід діяльності державних органів із забезпечення інформаційної безпеки тощо” [6, с. 23].

Треба враховувати, що використання інформаційних технологій в діяльності державних і місцевих органів є предметом адміністративно-правового регулювання як різновид поведінки фізичних і юридичних осіб.

Водночас інформаційні технології взаємодіють, перетворюють і організують рух інформаційних ресурсів. О. О. Денісова зазначає, що поняття “інформаційна система” (як система, що об’єднує по каналах передачі даних створені інформаційні ресурси, збережені й оброблювані на комп’ютерах з дотриманням вимог інформаційної безпеки [7, с. 18]) – це організаційно-технічна система, яка забезпечує вироблення рішень на основі автоматизації інформаційних процесів у різних сферах людської діяльності, точніше відображає сутність інформаційних процесів у діяльності органів влади [8].

Інформаційні технології є складовою частиною інформаційного простору, а використання інформаційних технологій слугує засобом забезпечення взаємодії органів влади, організацій та громадян. Звідси випливає, що інформаційний простір може бути об’єктом управлінського впливу з боку органів державного управління.

Основні структурні елементи інформаційного простору – це інформаційний ресурс, інформаційні технології та інформаційні системи, спрямовані на забезпечення інформаційних потреб суспільства і держави. Об’єктом державного управління можуть бути інформаційні технології, інформаційні мережі та системи, інформаційний ресурс, оскільки інформаційний простір, що є складним динамічним утворенням, може мати об’єкти й зв’язки, які складно, а часом і неможливо виявити і врахувати під час планування та реалізації керуючих впливів.

На думку А. В. Манойло, основні структурні елементи інформаційного простору – це суб’єкти, які реалізують масове інформування та генерують великі й значущі інформаційні потоки [9, с. 73–74]. Досліджуючи інформаційно-психологічний простір (що є різновидом загальнішого поняття “інформаційний простір”), вказаний автор відзначає, що серед об’єктів інформаційно-психологічного простору доцільно виділити: суспільну свідомість; приватну свідомість індивіда; інформаційну інфраструктуру; інформаційні та психологічні ресурси [9, с. 86–88].

А Концепція Національної програми інформатизації, як зазначає В. В. Гришин, виділяє в інформаційному просторі такі елементи, як: бази і банки даних, технології їх ведення та використання, інформаційно-телекомунікаційні системи та мережі, які функціонують на єдиній основі та забезпечують задоволення інформаційних потреб [10, с. 62]. Лексикологічно термін “інформаційний простір” охоплює поняття простору й інформації.

У філософській науці категорія “простір” розроблена доволі повно. Простір характеризується протяжністю, структурністю, співіснуванням і взаємодією елементів у всіх матеріальних системах. Загальними властивостями простору є протяжність, єдність перервності та неперервності, він необмежений, неосяжний і до кінця незбагнений, його будову формує практично незчисленна множина створених природою і людиною об’єктів і відношень між ними, що передбачає необмеженість спектра різноманітних аспектів їх багатоцільового розгляду і / або використання [11].

У розглянутому аспекті простір передбачає інформаційне наповнення. Інформація нетлінна, характеризується зростанням в часі і поширенням у просторі, нерідко її трактують як організованість із заздалегідь заготовленим місцем і способом застосування у системах діяльності.

О. В. Буньківська під інформаційним простором розуміє територію поширення інформації за допомогою конкретних компонентів системи інформації і зв’язку, і функціонування інформаційної діяльності має гарантоване правове забезпечення. До таких компонентів варто зарахувати: матеріальні (технологічні) можливості поширення інформації по горизонталі й вертикалі, її передачі в будь-яких напрямках та наявність регіональних і міждержавних угод, оснований на розумінні того, що жоден із процесів інформації не може розглядатися як феномен винятково національного характеру. Спеціальними вимірами інформаційного простору можуть стати: загальна кількість засобів масової комунікації, загальний обсяг її продукції, яка розповсюджується і

приймається на певній території; опосередкована фіксація тих або інших результатів контакту із продукцією засобів масової комунікації реципієнтів [12, с. 9].

Фіксація знаків на матеріальних носіях зумовила виникнення документа. Отже, виникла можливість успішніше формувати простір. Поява і використання документів надає інформаційному простору матеріальність. Складність формування інформаційного простору пов'язана з дискретністю обох компонентів інформаційного процесу.

Документ являє собою самостійний елемент інформації, але ця самостійність відносна, оскільки у документа завжди є попередній документ і він слугує підставою для створення наступного. Наступним значним етапом розвитку інформаційного простору можна вважати появу технологій типу Інтернет, які забезпечують миттєвість передачі інформації, що, своєю чергою, дозволяє говорити про формування практично безмежного інформаційного простору.

Водночас єдність інформаційного простору повинна забезпечуватися передусім адміністративно-правовим регулюванням. На факт необхідності участі урядів різних держав у формуванні єдиного інформаційного простору вказують І. В. Арістова, А. І. Марущак [6, с. 24].

Зазначимо, що економісти давно досліджують цю категорію. Глобалізація як економічне, інформаційне, технологічне об'єднання світу розширює просторові та часові межі діяльності суб'єктів бізнесу не лише як реального сектору національної економіки за рахунок створення нових інформаційних продуктів, а й формуванням нового віртуального сектору глобальної економіки, в якому компанії і споживачі послуг інтерактивно взаємодіють через систему Інтернету, що слугує віртуальним посередником глобального масштабу. Інформатизація бізнесу в останнє десятиліття набула глобальних ознак [13, с. 13]. Інформаційний простір діє на основі правил, які поєднують державне регулювання та саморегулювання, що забезпечує інформаційну взаємодію держави та суспільства, задовольняючи їхні інформаційні потреби, зберігаючи баланс інтересів у контексті міжнародного інформаційного простору та забезпечення інформаційної незалежності.

З огляду на дослідження Н. А. Новікової сутність інформаційного простору охоплює форму існування та взаємодію інформаційних систем [14, с. 368].

На думку О. П. Дубаса, інформаційний простір, постійно розширюючись і відіграючи дедалі важливішу роль у житті людей, формує новий життєвий простір у вигляді цілісного поля, усередині якого індивіди взаємодіють між собою. Специфіка його полягає в розірваності двох рівнів буття: реального й віртуального, що зумовлює нові норми й ситуації існування. інформаційний простір безмежний і вбирає в себе різні об'єкти [15, с. 224].

З погляду Д. В. Андрєєва, можна виділити інформаційний простір фізичної особи, суспільства загалом, юридичної особи тощо [16, с. 9–10].

В інформаційному просторі, як зазначає В. І. Левенко, існує інформаційне керування, яке характеризує процес вироблення та реалізації управлінських рішень у ситуації, коли керуючий вплив неявний, непрямий, а об'єктові керування надана обумовлена суб'єктом управління інформація про ситуацію (інформаційна картина), орієнтуючись на яку, цей об'єкт немовби самостійно вибирає лінію власної поведінки. Механізми інформаційного керування пов'язані з прагненням так сформулювати повідомлення про навколишню реальність, щоб людина сприймала їх як цілком зрозумілі та діяла відповідно, незважаючи навіть на їхню неадекватність. Таємна сторона високої ефективності інформаційного керування полягає у дотикі до позасвідомого людини, витонченому маніпулюванні сприйняттям дійсності [17, с. 25].

Залежно від цього змінюються підходи до адміністративно-правового регулювання, використання інформаційних технологій у різних видах інформаційного простору. Такі підходи до визначення інформаційного простору дають підстави зробити висновок про те, що це явище було б точніше визначити як інформаційне середовище, оскільки поняття “інформаційний простір” в юридичному сенсі – доволі умовна категорія, яка не може існувати з погляду єдиних правил регулювання поведінки в інформаційній сфері. Основними елементами, що утворюють структуру інформаційного середовища, виступають суб'єкти та об'єкти інформаційного впливу. А оскільки інформаційне середовище є базою управлінського впливу в інформаційній сфері, то можна виділити об'єкти і суб'єкти державного управління в інформаційній сфері.

Як зазначає Н. А. Новікова: “Вважається необхідним для українського законодавця окреслити основні риси, межі, складові інформаційного простору держави з метою здійснення регулювання відносин в інформаційній сфері. Це дозволить визначити межі впливу держави на циркулюючу в ній інформацію та більш повно відобразити таку категорію, безпосередньо пов'язану з інформаційним простором, як інформаційний суверенітет” [14, с. 368].

Державні та місцеві органи, засоби масової інформації, громадські та політичні об'єднання можна зарахувати до суб'єктів адміністративно-правового регулювання в умовах використання інформаційних технологій.

Згідно з проектом Концепції інформаційної безпеки України як одного з документів, що регламентують інформаційну сферу, об'єкти інформаційної безпеки включають: сукупність інформаційних технологій, ресурсів, продукції і послуг, інформаційної інфраструктури, суб'єктів інформаційної діяльності та системи регулювання суспільних інформаційних відносин [18].

Доцільно погодитися з Ю. П. Бурило в тому, що до об'єктів державного управління інформаційної сфери входять інформаційні відносини, об'єктом яких є інформація, інформаційно-інфраструктурні відносини, об'єктом яких є засоби зв'язку, інформатизації та інформаційної безпеки (елементи інформаційних систем, мереж тощо) [19, с. 5].

Основна мета державного управління у сфері інформаційно-інфраструктурних відносин полягає у створенні умов, за яких інформаційна інфраструктура стійко розвивається і функціонує, доступна для всіх і забезпечує всі можливості для професійної та комунікативної діяльності.

Серед основних завдань адміністративно-правового регулювання щодо інформації, інформаційно-інфраструктурних відносин, об'єктом яких виступають засоби зв'язку, інформатизації та інформаційна безпека, можна виділити контроль за інформаційними потоками, забезпечення інформаційної безпеки (в інформаційному та технічному аспектах).

Інформаційна сфера країни одночасно є сферою реалізації державної інформаційної політики і об'єктом керуючого впливу. Складна структура цього явища передбачає можливість здійснення керуючого впливу на окремі об'єкти, які теж виступають структурними елементами інформаційної сфери. Водночас використання інформаційних технологій являє собою сполучну ланку, яка об'єднує всю сукупність об'єктів державного управління в інформаційній сфері, оскільки використання інформаційних технологій у діяльності державних і місцевих органів забезпечує не тільки інформаційну взаємодію органів влади, а й підвищує рівень якості здійснення державних послуг у сфері соціальних відносин.

Предметом адміністративно-правових відносин можуть бути матеріально-технічні дії, наприклад, дії з використання інформаційних технологій в діяльності державних органів, тобто такі дії, відповідно до цієї тези, також є предметом адміністративно-правових відносин. Як зазначає Ю. П. Бурило: “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” [19, с. 11]. Отже, адміністративно-правове регулювання використання інформаційних технологій забезпечує: надання державних послуг інформаційної та соціальної спрямованості; дає змогу підвищити ефективність внутрішньої організації управління, за рахунок зміни системи контролю та налагодження зворотного зв'язку. Тому використання інформаційних технологій в державному управлінні є предметом адміністративно-правових відносин, а самі інформаційні технології як елемент інформаційної сфери, поряд з інформаційним ресурсом, являють собою один з об'єктів державного управління.

Висновки. У системі державних органів і в управлінських процесах інформаційні технології виступають сполучними ланками, що забезпечує взаємодію і інтеграцію всіх рівнів і елементів системи та виконання нею (і її інститутами) всіх основних функцій. Механізми використання інформаційних технологій мають адміністративно-організаційні, адміністративно-правові й інформаційно-комунікаційні складові. Особливість адміністративно-правової складової механізму

використання інформаційних технологій у сфері державного управління полягає в тому, що він поки що на етапі свого формування. Впровадження сучасних інформаційних технологій забезпечує цілісність інформаційної сфери, що розвивається згідно з певними закономірностями. Якщо ігнорувати закономірності розвитку інформаційної сфери, то знижується дієвість рішень, зменшується ефективність впровадження інформаційних систем в роботу органів влади, виникає необхідність реформування системи управління. Інформаційне забезпечення якісно і ефективно реалізується тільки в умовах наявності достатнього адміністративно-правового регулювання використання інформаційних технологій. Розроблення та впровадження адміністративно-правового регулювання використання інформаційних технологій сприяють переходу до нової суспільної формації – інформаційного суспільства. Отже, адміністративно-правове регулювання використання інформаційних технологій забезпечує ефективне державне управління на всіх рівнях.

1. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.05.2013 р. № 386-р “Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-%D1%80> 2. Директива 2014/61/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 15 травня 2014 року про заходи, спрямовані на зменшення витрат на розгортання високошвидкісних мереж електронного зв'язку / Офіційний вісник Європейського Союзу L.155/1 23.5.2014. UA. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nkrzi.gov.ua/index.php?r=site/index&pg=104&language=uk> 3. Авер'янов В. Б. Державне управління: теорія і практика / В. Б. Авер'янов, В. В. Цветков, В. М. Шаповал, С. П. Кисіль, Л. Т. Кривенко. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 431 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukrkniga.org.ua/ukrkniga-text/692/38/> 4. Авер'янов В. Державне управління у змісті предмета адміністративного права / В. Авер'янов // Вісник Академії правових наук України. – 2004. – № 2 (37). – С. 139–149 5. Ігонін Р. В. Предмет адміністративного права у в умовах трансформації вітчизняної системи права / Р. В. Ігонін / Наук. вісник Херсон. держ ун-ту. Серія “Юридичні науки”. – 2015. – Вип. 2. – Т. 2. – С. 126–130. 6. Маруцак А. І. Пріоритети розвитку інформаційного права України / А. І. Маруцак // Інформація і право: наук.-практ. журнал. – 201. – № 1(1). – С. 20–24. 7. Інформаційні технології в юридичній діяльності: навч. посіб. / О. В. Співаковський, М. І. Шерман, В. М. Стратонов, В. В. Лапінський. – Херсон: ХДУ, 2012. – 220 с. 8. Денісова О. О. Інформаційні системи і технології в юридичній діяльності: навч. посіб. / О. О. Денісова. – К.: КНЕУ, 2003. – 315 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukrkniga.org.ua/ukrkniga-text/817/4/> 9. Манойло А. В. Государственная информационная политика в особых условиях / А. В. Манойло. – М.: МИФИ, 2003. – 388 с. 10. Гришин В. В. Особливості формування єдиного інформаційного простору України на державному рівні / В. В. Гришин // Наук. вісник Харк. держ. акад. культури. – 2011. – Вип. 33. – С. 62–69. 11. Буньківська О. В. Інформаційний простір: соціокультурна сутність, стан та проблеми функціонування в Україні: автореф. дис. ... канд. Культурології: спец. 26.00.01 “Теорія й історія культури” / О. В. Буньківська. – К., 2009. – 22 с. 12. Простір: словник української мови: в 11 томах. – Том 8, 1977. – С. 298. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sum.in.ua/s/prostir> 13. Фалько Є. А. Розвиток інформатизації міжнародного туристичного бізнесу в умовах глобалізації: автореф. дис. ... канд. екон. наук: спец. 08.00.02 “Світове господарство і міжнародні економічні відносини” / Є. В. Фалько. – Львів, 2015. – 21 с. С 13. 14. Новікова Н. А. Інформаційний простір як основа інформаційної функції сучасної держави / Н. А. Новікова // Актуальні проблеми держави і права зб. наук. пр. / Нац. ун-т “Одеська юридична академія”. – Одеса: Юрид. л-ра, 2011. – Вип. 61. – С. 365–373. 15. Дубас О. П. Інформаційно-комунікаційний простір: поняття, сутність, структура / О. П. Дубас. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dspace.nbuv.gov.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/26693/22-Dubas.pdf?sequence=1> 16. Андреев Д. В. Соціально-правові комунікації в забезпеченні взаємодії влади та громадянського суспільства: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.12 / Д. В. Андреев. – К., 2014. – 36 с. 17. Ливенко В. І. Інформаційне керування: концептуальне ядро інформаційного протистояння / В. І. Ливенко // Нова парадигма : журнал наук. пр. Нац. пед. ун-т ім. М. П. Драгоманова, 2012. – Вип. 114. – С. 23–33. 18. Концепції інформаційної безпеки України. Проект. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://mir.gov.ua/done_img/d/30-project_08_06_15.pdf 19. Бурило Ю. П. Організаційно-правові питання державного управління в інформаційній сфері : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / Ю. П. Бурило. – К., 2008. – 18 с.