

КОНСТИТУЦІЙНЕ, АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.951: 353. 01

В. Л. Ортинський

Навчально-науковий інститут права та психології
Національного університету “Львівська політехніка”,
д-р юрид. наук, професор

УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ У КОНТЕКСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

© Ортинський В. Л., 2014

Порушено питання удосконалення державної політики у сфері інформаційних технологій у контексті діяльності органів виконавчої влади. Розглянуто системний підхід щодо інформаційної діяльності центральних органів виконавчої влади, розвиток електронного урядування та правове оформлення інформаційної діяльності як інформаційної функції управління, направленої на створення масових комунікацій між органами виконавчої влади та громадянами.

Ключові слова: державна політика, інформаційні технології, центральні органи виконавчої влади, інформаційне суспільство.

В. Л. Ортинский

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В КОНТЕКСТЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Затрагиваются вопросы совершенствования государственной политики в сфере информационных технологий в контексте деятельности органов исполнительной власти. Рассматривается системный подход к информационной деятельности центральных органов исполнительной власти, развитие электронного управления и правовое оформление информационной деятельности как информационной функции управления, направленной на создание массовых коммуникаций между органами исполнительной власти и гражданами.

Ключевые слова: государственная политика, информационные технологии, центральные органы исполнительной власти, информационное общество.

V. L. Ortynsky

IMPROVEMENT OF PUBLIC POLICY IN THE FIELD OF INFORMATION TECHNOLOGY IN THE CONTEXT OF EXECUTIVE BODIES

The article raises questions of improvement of state policy in the sphere of information technologies in the context of executive power. An approach to information system of central executive bodies, the development of e-government and legal registration of information as

information management functions aimed at creating mass communications between the executive and citizens.

Key words: public policy, information technology, central authorities, the information society.

Постановка проблеми. Форми і методи організації діяльності центральних органів виконавчої влади, позначені в законах України “Про центральні органи виконавчої влади”, “Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 рр.”, Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні, передбачають до свого складу впровадити інформаційні технології і розвиток масових комунікацій [1–3]. Ці документи ставлять завдання підняти на якісно новий рівень взаємовідносини у парадигмі “влада-суспільство-громадянин”, роблячи їх дієвими та результативними. Небувалий розвиток інформаційних технологій, інформаційної техніки та мереж активізують роботу з уточнення їх ролі у підвищенні ефективності інформаційної діяльності у державному управлінні. Однак, незважаючи на те, що імперативи створення базису для ефективного використання в Україні інформаційно-телекомунікаційних мереж, зокрема мережі “Інтернет”, закріплені законодавчо, загалом потрібно констатувати, що загальна державна політика у цій сфері не сформульована.

Аналіз досліджень цієї проблеми. Основою наукових досліджень у сфері формування та розвитку інформаційного суспільства стали філософські та соціальні теорії відомих зарубіжних учених, таких як: Д. Белл, М. Кастельс, Г. Шиллер, Д. Тапскотт, Е. Тоффлер, Ю. Хабермас, Ф. Фукуяма, Ф. Уебстер, а також вітчизняних науковців: В. Б. Авер’янова, Ю. П. Битяка, В. М. Брижко, О. А. Банчука, С. Ф. Гуцу, Т. А. Костецької, Є. А. Макаренко, І. В. Мартянова, О. І. Остапенка, І. М. Пахомова, А. А. Пухтецької, М. М. Цимбалюка, Ю. С. Шемшученка. Ці автори зазначають, що інформація стає не тільки найважливішим ресурсом влади та управління, але й сама інформаційна сфера стає матерією, що пронизує увесь соціально-політичний простір. Аналіз ступеня розробленості проблеми дослідження уможливорює зробити висновок, що в сучасних умовах інформаційного розвитку створена певна наукова основа для подальшого дослідження питання про державну політику у сфері інформаційних технологій. Натомість доводиться акцентувати увагу на тому, що дослідження питань удосконалення правового регулювання інформаційної діяльності у державному управлінні сьогодні в науковій літературі представлені обмежено. З огляду на це, саме недостатня розробленість теми визначила мету дослідження.

Мета роботи – оцінити стан державної політики у сфері інформаційних технологій, науково визначити сутність та зміст цілей і завдань інформаційної діяльності у державному управлінні, а також виявити шляхи їх вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні інформаційна діяльність центральних органів виконавчої влади – це особливий, специфічний вид їхньої функціональної діяльності, спрямований на виконання завдань інформаційного забезпечення власної діяльності, інформування громадян, суспільства про свою роботу та її результати, інформаційне обслуговування громадян і організацій. Отримуючи властивості соціальної інформаційної технології державного управління, інформаційна діяльність виконавчої влади центрального рівня стає найважливішою складовою політики держави у сфері інформаційних технологій загалом. Значний внесок у її становлення роблять, безумовно, сучасні інформаційно-комунікативні технології (далі – ІКТ). Саме вони в найближчі роки будуть найістотніше впливати на трансформацію характеру інформаційної взаємодії владно-управлінських структур, окремих громадян і організацій. Усе більше така взаємодія переходитиме в електронне середовище, оскільки вона насамперед несе зручність і комфорт в її використанні, дає змогу відійти від неефективних комунікацій, а також оптимізувати функціонування самих органів влади.

Однак поряд з новими інформаційними комунікаційними технологіями не потрібно при-
меншувати значення інших інформаційно містких напрямів функціональної діяльності центральних
органів виконавчої влади, сформованих раніше, до моменту активного використання у державному
управлінні ІКТ. Потенціал і можливості цих напрямів інформаційної діяльності також потрібно
враховувати, адже їх комплексне використання підвищить соціальну ефективність діяльності
центральных органів виконавчої влади і усієї системи державного управління загалом.

Державну політику у сфері інформаційних технологій ми розуміємо як сукупність цілей і завдань, а
також засобів їх досягнення, якими керуються органи державної влади та управління під час формування
інформаційного суспільства та реформування державного управління на основі сучасних ІКТ;
розроблення комплексу заходів, що сприяють визначенню реальних інформаційних потреб громадян з
метою задоволення виробництва та поширення інформаційних продуктів і послуг.

Широке застосування ІКТ у державному управлінні впливає на формування нового рівня і
якості комунікативного обміну за технологіями “он-лайн” і “електронного уряду”, взаємодії між
органами державної влади та управління, громадянами та бізнесом. Кардинально та динамічно
трансформуються способи, методи та форми такої взаємодії, що якісно видозмінюють не тільки
усю систему державного управління, але й розуміння самої сутності державної політики у сфері
інформаційних технологій, а також підходів до її формування.

Сучасний вектор розвитку України, тотожний світовому, передбачає її поступовий перехід від
індустріального суспільства до інформаційного, в якому наукове знання та інформація стають
визначальним чинником суспільного життя. Поряд із загальною тенденцією зростання ролі інформації,
все більшого значення для повсякденного життя громадян набуває інформація, що створюється Кабінетом
Міністрів України та її центральними органами виконавчої влади. На основі ІКТ поступово відбувається
еволюція напрямів і форм роботи з інформацією у державному управлінні.

Основними суб'єктами державної політики у сфері інформаційних технологій стають
центральні органи виконавчої влади. В умовах інформатизації державного управління та побудови
інформаційного суспільства в Україні є підстави для надання їх інформаційній діяльності статусу
специфічної, постійної і цільової функції, що має свої напрями, принципи, методи і засоби
реалізації, а також необхідну інфраструктуру та нормативно-правову базу. Як функція вона виконує
завдання інформаційного забезпечення функціональної діяльності органу виконавчої влади,
масового інформування населення з питань значущої для нього соціально-політичної, економічної
та інших видів інформації, інформаційної взаємодії між самими органами влади, а також їх
інформаційної взаємодії з громадянами, організаціями та інститутами громадянського суспільства,
надання їм послуг електронним способом.

Поряд з інформаційним забезпеченням власної функціональної діяльності центральними
органами виконавчої влади, яка домінувала раніше, у сфері державного управління розвивається
масова інформаційна діяльність, індивідуальні форми електронного спілкування з громадянами та
організаціями, система надання послуг електронним способом тощо.

На основі становлення і розвитку інформаційної діяльності центральних органів виконавчої
влади у напрямі до громадян та суспільства загалом в умовах багатонаціональної держави
важливим стає створення умов гармонійного розвитку особистості, забезпечення реалізації прав і
свобод людини та громадянина, стабілізації соціально-економічного розвитку країни, соціально-
політичної стабільності суспільства. Отже, вона набуває ознак і властивостей соціальної
інформаційної технології.

Водночас необхідно наголосити на важливості розроблення методології інформаційної
діяльності органів виконавчої влади центрального рівня. З огляду на вищевикладене, її основою
виступають інформація та сформовані нею державні інформаційні ресурси. Відповідно з
Програмою інформатизації законотворчого процесу у Верховній Раді України на 2012–2017 рр., та
засобами її реалізації виступають інформаційні системи та інформаційні телекомунікаційні мережі
[4]. На нашу думку, інформаційна діяльність центральних органів виконавчої влади реалізується за
допомогою таких методів, як: документування інформації; забезпечення доступу до інформації;
масове інформування; інформаційна взаємодія (електронна інтеграція). Основними функціями

інформаційної діяльності є інформаційне забезпечення власної функціональної діяльності, масова інформаційна діяльність, а також інформаційна взаємодія суб'єктів у державному управлінні. Принципами здійснення інформаційної діяльності стає активна і пасивна гласність.

Інформатизація та модернізація державного управління викликає зміну спрямованості та змісту інформаційних процесів і форм надання інформації, а побудова інформаційного суспільства у нашій країні значно підвищує інформаційні потреби громадян і структур громадянського суспільства. Усі ці вимоги не можуть бути задоволені у межах інформаційного середовища, що склалося в державному управлінні України. Вважаємо, що в діяльності центральних органів виконавчої влади необхідно забезпечити неухильний розвиток масової інформаційної діяльності. Її зміст становлять: зв'язки з громадськістю та взаємодія з ЗМІ; діяльність зі створення аудіовізуальних ЗМІ та телекомпаній; видавнича діяльність і друковані ЗМІ; діяльність відомчих рекламних та іміджевих агентств; робота із зверненнями громадян; міжнародна інформаційна діяльність тощо. У сучасних умовах масштабність її інформаційної діяльності, обсяги та значення для виконання завдання соціальності влади вимагає правового регулювання у межах єдиного нормативно-правового акта, або коригування чинних.

Аналіз чинного інформаційного законодавства показує, що правове забезпечення отримують лише окремі напрями та окремі методи інформаційної діяльності центральних органів виконавчої влади, які регулюються погано узгодженими між собою нормативно-правовими актами. Це негативно відображається на векторі розвитку інформаційного законодавства. Так, наприклад, спостерігається певний перекося у бік розвитку законодавства тільки про доступ до інформації (закони України “Про доступ до судових рішень”, “Про доступ до публічної інформації”) [5; 6]. Натомість необхідно зазначити, що виникає дисбаланс у правовому забезпеченні реалізації прав громадян на отримання інформації та права на пошук і отримання на основі юридичної дії – запиту на користь останнього.

Одним з інноваційних і таким, що стрімко розвивається, напрямків інформаційної діяльності у державному управлінні на основі сучасних ІКТ стає створення електронного уряду на підставі концепції розвитку електронного урядування в Україні [7]. Необхідно констатувати, що процес вдосконалення нормативно-правової бази електронного уряду сьогодні є тим напрямком нормативно-правового регулювання в інформаційній сфері державного управління, що найдинамічніше розвивається. Він дасть змогу усунути відставання законодавства України у цій сфері від потреб суспільства і характеру суспільних відносин, а також створити цілісну правову систему і гармонізувати законодавство України із загальновизнаними нормами і принципами міжнародного права.

Системний підхід до розгляду інформаційної діяльності центральних органів виконавчої влади уможливить: по-перше, сформулювати модель інформаційної діяльності центральних органів виконавчої влади, використання якої у подальшому буде можливим і в інших центральних органах державної влади та органах виконавчої влади країни. По-друге, використовувати інформаційну діяльність центральних органів виконавчої влади як політико-правовий інструмент реалізації державної політики в сфері інформаційних технологій, що також дасть змогу не тільки здійснювати центральним органам виконавчої влади України функцію широкого інформування громадян, практично реалізовувати принцип відкритості та гласності їх діяльності, але й робити значний (і, найголовніше, на системній основі) внесок у зміцнення демократії в Україні та створення передумов для її подальшого стабільного розвитку.

Заявлене у “Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні” та інших документах стратегічного планування завдання підвищення ефективності державного управління значною мірою залежатиме від виконання завдання нормативно-правового оформлення інформаційної діяльності центральних органів виконавчої влади як функції у законі України “Про інформаційну діяльність в державному управлінні”; розроблення та прийняття такого закону повністю відповідає Рекомендації парламентських слухань на тему: “Законодавче забезпечення розвитку інформаційного суспільства в Україні” що відбулися 03.07.2014 р. [3; 8].

Перетворення в органах центральної виконавчої влади повинні сприяти правовому оформленню інформаційної діяльності як інформаційної функції управління. Своєю чергою, це створить організаційно-правові умови підвищення соціальної ефективності у державному управлінні унаслідок відповідних трансформацій. З огляду на це, роль цілеспрямованої інформаційної діяльності центральних органів виконавчої влади як їх особливої специфічної та інноваційної функції управління висувається на передній план здійснення адміністративної реформи та реформування державного управління.

Рекомендації Парламентських слухань на тему: “Законодавче забезпечення розвитку інформаційного суспільства в Україні” підкреслюють, що сучасне суспільство характеризується якісно новими тенденціями розвитку в інформаційній сфері, насамперед стрімким формуванням глобального інформаційного простору та глобальним інформаційним протиборством, розробкою і використанням новітніх інформаційно-комунікаційних технологій, виникненням принципово нових суспільних відносин за різноманітними напрямками інформаційної діяльності, зокрема, електронне урядування, доступ до публічної інформації, функціонування засобів масової інформації, державна статистика і документообіг, інформаційна діяльність у галузях освіти і науки, культури і мистецтва, в економічній, фінансовій, банківській, правоохоронній, законотворчій та інших сферах, які потребують всебічного дослідження і належного правового забезпечення [8].

У контексті зазначеного удосконалення правового регулювання інформаційних відносин, що виникають під час здійснення центральними органами виконавчої влади інформаційної діяльності, можливе також через перегляд складу і змісту усіх чинних законів з урахуванням розвитку масових комунікацій, а також внесення відповідних коригувань в закони України “Про Кабінет Міністрів України”, “Про центральні органи виконавчої влади”, “Про адміністративні послуги” та положення про центральні органи виконавчої влади, тобто положення про міністерства, державні служба та агентства України [1; 9; 10].

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, можемо констатувати, що створення правового механізму для здійснення інформаційної діяльності у державному управлінні дасть змогу: здійснювати центральним органам виконавчої влади інформаційну діяльність як специфічний і самостійний вид своєї діяльності, реалізовувати як цільову постійну функцію; виробити єдині рамкові для усіх центральних органів виконавчої влади вимоги до організації їх інформаційної діяльності; створити або визначити єдиний центр управління урядовою інформацією та інформацією, створюваною у державному управлінні, здійснювати координацію інформаційної діяльності між міністерствами та відомствами; створити єдиний центр публічного (масового) інформування громадян, який міг би одночасно здійснювати і функції з політичної освіти громадян та підвищення культури демократії, що важливо для України, як багатонаціональної держави; стати однією з важливих складових державної політики у сфері інформаційних технологій в єдиному інформаційному просторі України; стати реальним політико-правовим інструментом та соціальною технологією взаємодії центральних органів виконавчої влади з громадянами і громадянським суспільством тощо.

Удосконалення нормативної правової бази в сфері інформаційних технологій повинно виходити з конституційно закріпленого положення про права громадян у інформаційній сфері, які держава повинна захищати та сприяти їхній реалізації.

1. *Про центральні органи виконавчої влади: закон України від 13.12.2010 р. № 2250-р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.* 2. *Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 рр.: закон України від 09.01.2007 р. № 537-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 12. – Ст.102.* 3. *Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.05.2013 р. № 386-р “Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного*

суспільства в Україні”. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-%D1%80>. 4. Про затвердження Програми інформатизації законотворчого процесу у Верховній Раді України на 2012–2017 рр.: Постанова Верховної Ради України від 05.07.2012 р. № 5096-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 37. – Ст. 492. 5. Про доступ до судових рішень: закон України від 22.12.2005 р. № 3262-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 15. – Ст. 128. 6. Про доступ до публічної інформації: закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314. 7. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.12.2010 р. № 2250-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-p>]. 8. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: “Законодавче забезпечення розвитку інформаційного суспільства в Україні”: Постанова Верховної Ради України від 03.07.2014 р. // Відомості Верховної Ради України – 2014. – № 33. – Ст. 1163. 9. Про Кабінет Міністрів України: закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 13. – ст. 222. 10. Про адміністративні послуги: закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 32. – Ст. 409.