

Бараненко Д.В.

кандидат юридичних наук

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ОПТИМІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ВЗАЄМОДІЇ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Постановка проблеми. Інформація та інформаційні технології сьогодні відіграють роль своєрідного локомотиву розвитку суспільних процесів, оскільки безумовно сприяють переведенню публічного управління на наукоємні, ресурсозберігаючі технології, створенню умов наукової організації публічного управління всіма суспільними процесами, формуванню широких можливостей для творчої самореалізації кожної окремої людини. В сучасній Україні реалізуються концепції електронного уряду та швидко розвивається «електронна демократія», що дозволяє перерозподіляти владні повноваження і управлінські функції на користь суспільства, представленого громадянами, різними громадами, асоціаціями, приватними структурами між державними органами та органами публічного управління.

Сьогодні швидкість накопичення інформаційних ресурсів залишається високою, а подальший розвиток каналів зв'язку робить їх досить доступними. Подібні факти, окрім безумовно позитивного впливу (адже за допомогою ресурсів інформації мережі Інтернет існує можливість істотного підвищення рівня якості надання публічних послуг населенню країни), можуть мати і негативні наслідки (ускладнення процесу здійснення контролю змісту ресурсів мережі Інтернет тягне за собою появу у вільному доступі сайтів з інформацією протиправного змісту). Саме тому важливо свідомо ставитись до процесу накопичення та використання інформаційних ресурсів у діяльності органів публічної адміністрації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичною базою дослідження питань інформаційної взаємодії центральних органів виконавчої влади стали праці відомих фахівців у галузі адміністративного права та процесу, а саме: В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, Н.О. Армаш, О.М. Бандурки, В.М. Баранова, Д.М. Бахраха, В.М. Бевзенка, Л.Р. Білої-Тіунової, Ю.П. Битяка, І.В. Болокана, О.Г. Бондара, М.Ю. Віхляєва, В.М. Гаращука, І.П. Голосніченка, І.С. Гриценка, Є.В. Доніна, В.В. Доненка, І.В. Зозулі, Т.Є. Кагановської, Р.А. Калюжного, С.В. Ківалова, Л.В. Ковалюк, Ю.М. Козлова, І.Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, Є.В. Курінного, В.І. Курила, В.А. Ліпкана, Д.М. Лук'янця, Д.В. Лученка, Т.О. Мацелик, Р.С. Мельник, О.І. Миколенко, Р.В. Миронюка, Т.П. Мінки, В.Я. Настюка, Н.Р. Нижник, С.С. Овчарука, І.В. Панової, С.В. Петкова, Ю.В. Пирожкової, Д.В. Приймаченка, А.А. Пухтецької, А.О. Селіванова, В.Ф. Сіренка, О.Л. Соколенко, Ю.М. Старілова, С.Г. Стеценка, М.М. Тищенко, В.К. Шкарупи, О.М. Якуби та ін. Проте, незважаючи на вже напрацьований значний масив наукового доробку, проблеми адміністративно-правового регулювання інформаційної взаємодії центральних органів виконавчої влади поки що не були предметом спеціального узагальнюючого дослідження.

Формування цілей. Метою статті є характеристика окремих аспектів адміністративно-правового регулювання інформаційної взаємодії центральних органів виконавчої влади.

Виклад основного матеріалу. Ефективне використання ресурсів інформації відкриває

перед центральними органами виконавчої влади ряд додаткових можливостей. Мова йде про автоматизацію планування публічно-управлінської діяльності, застосування експертних систем, що виконують значну частку рутинної роботи, а також налагодження діалогу між практикою та наукою. Ресурси інформації можуть використовуватися і в якості допоміжного засобу для внутрішніх процесів публічного управління. Саме цей фактор перетворює стратегію правового розвитку публічного управління прозорою та зрозумілою кожній людині, що є важливою ознакою європейського публічного управління.

Однією з необхідних умов прийняття ефективних рішень центральними органами виконавчої влади під час здійснення процесу публічного управління складними соціальними об'єктами, є своєчасне забезпечення задіяних на різних рівнях публічного управління достовірною, повною і якісною інформацією про поточний і прогнозований стан об'єкта управління. Це створює необхідну базу вироблення превентивних публічно-управлінських рішень на основі прогнозних оцінок стану об'єкта публічного управління [1, с. 58].

Суттєві ускладнення під час вирішення задач з прогнозування соціальних процесів зумовлені їх складністю, недостатньою вивченістю процесів, що в них протікають, обмеженими можливостями проведення активних експериментів, складністю і не координованістю процесів збору вихідних даних, їх недостатньою доступністю, неадекватністю використовуваних моделей і низкою інших причин. Стосовно до сфери публічного управління Я.І. Чмир визначає характеристики інформації у публічному управлінні, наголошуючи на великому обсязі, багаторазовості використання, оновленні та перетворенні під час використання, різноманіття логічних операцій та математичних розрахунків отримання багатьох видів результатної інформації [2, с. 18].

Неосязність інформації призводить до того, що конкретним центральним органом виконавчої влади створюється необхідне та

достатнє інформаційне середовище – ресурс інформації. Зважаючи на визначення поняття інформаційний ресурс у Законі України «Про Національну програму інформатизації» під інформаційними ресурсами у публічному управлінні розуміється організована сукупність документованої інформації, що включає в себе бази даних, створені, оброблені та накопичені в інформаційних системах органів публічного управління [3].

Митний кодекс України наголошує, що формування ресурсів інформації відбувається під час обміну та передачі інформації між різними користувачами інформації. Управління в митній сфері держави належить до сфери публічного управління. І.М. Квеліашвілі, вивчаючи шляхи вдосконалення державного регулювання діяльності митних органів у сучасному контексті підкреслює їх публічний характер [4, с. 9]. Тобто, слід вести мову про наявність процесу інформаційного обміну під час формування різних інформаційних ресурсів. Визначення ж терміну «обмін інформацією» в нормативно-правових актах, що регулюють сферу публічного управління є відсутнім.

З урахуванням зазначеної обставини, формулюючи визначення категорії «обмін інформацією» слід виходити з суті поняття «обмін», що використовується в економічній науці. Так, тлумачний економічний словник термін «обмін» тлумачить в якості внутрішнього елемента процесу виробництва, окремої фази суспільного виробництва. Обмін виникає внаслідок розвитку продуктивних сил суспільства та подальшого поділу праці. Як фаза суспільного відтворення, обмін виступає специфічною формою економічних зв'язків між виробниками та споживачами товарів і послуг, залишаючись важливою умовою формування вартості товарів [5, с. 158]. Отже, інформаційний обмін являє собою особливий вид обміну, в якому в якості товару виступає інформація. Тобто, обмін інформацією є економічною операцією, що полягає в передачі однієї особи іншій відомостей (повідомлень, даних) та повідомлень

Об'єктом обміну інформацією є документ (у нашому випадку, нормативно-правовий акт). Правову систему держави можна визначити як сукупність усіх його правових явищ, що перебувають у стійкому зв'язку між собою та іншими соціальними системами. Вона формується під впливом об'єктивних закономірностей розвитку суспільства. Шляхом же видання нормативно-правових актів та інших юридичних документів формується нормативна основа правової системи держави. У такому разі документ стає системоутворюючим елементом національної правової системи, а також виступає одиницею ресурсу інформації.

Закон України «Про обов'язковий примірник документів» під документом розуміє матеріальний носій із зафіксованою на ньому в будь-якій формі інформацією у вигляді тексту, звукозапису, зображення або їх поєднання, який має реквізити, що дозволяють його ідентифікувати, і призначений для передачі в часі та просторі з метою громадського (суспільного) використання та зберігання [6].

Поява електронного документа викликала потребу в правовому регулюванні багатьох питань, а саме: співвідношення (або пріоритет) електронного і паперового документів, визначення юридичної сили електронного документу, співвідношення правового статусу електронного та паперового документу, особливості створення електронної копії паперового документа та його подальше копіювання, поширення, розміщення і доступ до електронного документа через корпоративні мережі та мережі загального користування Інтернет [7, с. 47]. Факт юридичного закріплення визначення категорії «електронний документ» в якості інформаційного повідомлення слід вважати Конвенцію Генеральної Асамблеї ООН від 16 грудня 1952 р. «Про міжнародне право спростування». Електронний документ згадується також і в багатьох інших нормативних актах, у тому числі в Законах України «Про інформацію», «Про електронні довірчі послуги» [8], «Про електронну комерцію», «Про захист в інформаційно-телекомунікаційних системах» тощо.

Одним із видів електронних документів виступають електронні гроші, адже ним властиві як атрибути готівкових, так і безготівкових грошей. Сутність електронних грошей, як правило, розкривається шляхом включення у визначення терміну всіх внутрішніх іманентних властивостей, до числа яких включені правові, інфраструктурні та емісійні властивості. За визначенням Я.Ф. Жовнірчик та А.П. Марценюк у національному законодавстві згадується про застосування електронного документообігу в тридцяти нормативно-правових актах [9, с. 811].

Підсумовуючи існуючі нормативні визначення електронного документу, слід зазначити, що під цим терміном доцільно розуміти будь-який формалізований запис інформації в електронному вигляді, засвідчений електронним цифровим підписом, що відповідає правилам і вимогам документування при здійсненні певних видів діяльності, яка фіксується юридичними засобами. Сутність електронного документообігу полягає в тому, що вся інформація передається у вигляді окремих електронних документів, і включає всі наступні зміни і доповнення до них, за допомогою електронних засобів.

Під час обміну електронними документами часто виникає необхідність ідентифікації цих документів з метою їх подальшого використання. У реальному житті найчастіше саме після елементарного обміну інформацією настає період інформаційної взаємодії [10, с. 73].

Досить часто взаємодія сприймається як одна з форм взаємозв'язку між явищами, сутність якої полягає у зворотній дії одного предмету або явища на інші [11, с. 102]. Взаємодія в широкому розумінні виявляється як участь у спільній роботі, діяльності, співробітництво. На думку М.Б. Вітер, Х.О. Засадна та О. В. Гавриленко у складних інформаційних системах під інформаційною взаємодією розуміють процес взаємодії двох і більше елементів, основним змістом якого є обмін повідомленнями, що приводить до зміни інфор-

маційного стану або задоволення потреб в інформації [12, с. 119].

Національне законодавство термін «інформаційна взаємодія» не розкриває. Беручи до уваги вищевикладене, з погляду на дослідження М.В. Дубняк, під інформаційною взаємодією слід розуміти такий процес обміну інформацією між двома або більшою кількістю суб'єктів публічного управління, за яким відбувається зміна інформації, наявної в учасників інформаційної взаємодії [13, с. 25]. Автор визначає інформаційну взаємодію як сукупність відносин суб'єктів інформаційних правовідносин, оскільки вони беруть безпосередню участь у формуванні інформаційного суспільства в межах власних повноважень, що стосуються інформації, оскільки вона і є єдиним об'єктом цього виду відносин.

Інформаційна взаємодія відбувається за допомогою інформаційних технологій і технічних засобів – електронної інформаційної системи. При цьому вітчизняне законодавство під інформаційною системою розуміє сукупність такої інформації, яка міститься в базах даних, а також інформаційних технологій і технічних засобів, що забезпечують її обробку. Закон же України «Про телекомунікації» визначив інформаційну систему загального доступу як сукупність телекомунікаційних мереж і засобів для накопичення, обробки, зберігання, передавання даних [14].

Т.І. Бондар розглядає інформаційну систему в якості системи обробки інформації на базі програмного забезпечення, а також інших засобів автоматизованої обробки і обігу інформації [15, с. 229]. З боку теорії інформаційних технологій і систем, інформаційна система є технологічною системою. Вона становить собою сукупність технічних, програмних та інших засобів, об'єднаних структурно і функціонально з метою забезпечення одного або декількох видів процесів обробки інформації за допомогою наявної, отримання одних інформаційних об'єктів з інших шляхом виконання певних проце-

дур та її передачі користувачеві. А невід'ємним елементом інформаційної системи виступає обробка інформації та її передача.

Розкриваючи питання єдиного інформаційного простору країни І.Р. Боднар визначає його як сукупність інформаційних ресурсів і інформаційної інфраструктури, які дозволяють на основі єдиних принципів і за загальними правилами забезпечити безпечну інформаційну взаємодія держави, інститутів громадянського суспільства, громадян [16, с. 27]. Водночас, необхідно забезпечити рівний доступ до відкритих ресурсів інформації та максимально можливе задоволення інформаційних потреб під час функціонування ефективної інформаційної безпеки та забезпечення національного інформаційного суверенітету.

Як зазначає І. Парфенюк, досліджуючи українізацію культурного простору в системі інформаційної безпеки держави та підвищення рівню інформаційної безпеки України, під час розбудови інформаційного суспільства єдине інформаційне середовище або єдиний інформаційний простір стає однією з найважливіших ознак держави та є важливою умовою збереження інформаційного суверенітету країни і зміцнення державних інститутів [17, с. 66].

Важливо зауважити, що у проекті Закону України «Про інформаційний суверенітет та інформаційну безпеку України» [18] його автор визначає національний інформаційний простір України як сферу (об'ємний простір), в якій відбуваються інформаційні процеси і на яку поширюється юрисдикція України. Держава в такому випадку виступає надійним гарантом цілісності національного інформаційного простору України на основі єдиної державної політики, визначеної законами, обов'язковими для всіх без виключення учасників інформаційної діяльності в національному інформаційному просторі України умовами незалежно від форм власності. Держава гарантує збереження державної власності на провідні об'єкти національного інформаційного простору, має право на використання належної бази та економічних важелів для

здійснення регулятивного впливу на суспільні відносини в інформаційній сфері. Крім того, держава забезпечує функціонування системи професійного навчання і підвищення кваліфікації працівників засобів масової інформації, наукової та експериментальної діяльності. Вона також гарантує фінансове забезпечення цільових програм та здійснення відповідних протекційних заходів.

На наш погляд, у контексті діяльності центральних органів виконавчої влади інформаційний обмін і обмін інформацією не містять відмінностей. Вони є вже давно вживаними поняттями, але, незважаючи на це, їх визначення досить складно знайти в нормативних правових документах. Хоча існує й ряд нормативно-правових документів, угод, договорів, укладених з метою здійснення інформаційного обміну або обміну інформацією, відомчих нормативних документів, що регулюють інформаційний обмін або обмін інформацією, окремі з них наводять визначення поняття «інформаційний обмін» стосовно визначеного об'єкту правового регулювання. У зв'язку з цим обмін інформацією розглядається в якості окремого виду обміну, відомому у науці економіка, де в якості об'єкту обміну використовується інформація у документальній формі, в тому числі у вигляді електронного документу.

Висновки. Таким чином, з метою впорядкування використання інформаційного

ресурсу в діяльності центральних органів виконавчої влади, є нагальна потреба встановлення на законодавчому рівні єдиного класифікатора інформації, визначення співвідношення різних видів інформації, адміністративно-правових режимів доступу до інформаційних ресурсів, відповідальності за порушення встановлених правил, механізму зміни адміністративно-правових режимів доступу до ресурсів інформації. Правові відносини у сфері електронного документообігу на різних рівнях публічного управління регулюються сьогодні шляхом видання відомчих нормативно-правових актів. Вони врегульовують достатньо широке коло інформаційних відносин, що складаються у сфері публічного управління. У порівнянні з іншими документами, електронний документ має низку переваг: він дозволяє здійснити пошук за ключовими словами; не змінюється з часом; може містити URL-посилання, що дозволяє швидкий пошук; електронний документ є основою систем автоматизації публічно-управлінських процесів; дозволяє працювати в режимі правок і проміжних версій; має меншу трудомісткість редагування, тиражування та перекладу. Під час обміну електронними документами виникає необхідність ідентифікації цих документів з метою їх подальшого використання. У реальному житті найчастіше саме після елементарного обміну інформацією настає період інформаційної взаємодії.

Анотація

У статті досліджені адміністративно-правові аспекти удосконалення інформаційно-правової взаємодії центральних органів виконавчої влади. Підкреслена наявність доволі широкого спектра досліджень проблем, що породжуються процесом інформатизації суспільства, які пов'язані з постійною зміною соціальної структури суспільства, зумовленими європейським вектором, обраних Україною, необхідністю забезпечення територіальної цілісності та суверенітету держави, проблематикою інформаційного обміну та налагодження інформаційно-правової взаємодії в процесах публічного управління в Україні. Доведено, що зазначені проблеми не обмежуються явищами і процесами макросоціального порядку, а криються також у процесах публічного управління ресурсами інформації кожного органу публічної адміністрації. Наголошено, що застосування інформаційних технологій центральними органами виконавчої влади в усіх сферах життєдіяльності і успішне вирішення проблем у галузі інформаційної безпеки передбачає більш ефективну діяльність у процесі прийняття публічно-управлінських рішень.

Зроблено висновок, що подальше удосконалення методів і форм діяльності центральних органів виконавчої влади, заснованій на інформаційних технологіях, з метою забезпечення динамічної рівноваги суспільної еволюції, потребує постійної підтримки умов інформаційної безпеки.

Акцентовано увагу на тому, що дослідження інформаційно-правової взаємодії центральних органів виконавчої влади ставить низку питань щодо адміністративно-правового аспекту цієї взаємодії із забезпеченням при цьому інформаційного суверенітету та належного рівня інформаційної безпеки держави. Доведено, що інформаційний обмін і обмін інформацією не мають відмінностей – вони є поняттями, які давно використовуються, але, незважаючи на це їх визначення в нормативно-правових актах знайти досить складно. Зазначено, що хоча й існує низка нормативно-правових документів, угод та договорів, укладених з метою інформаційного обміну або обміну інформацією, відомчих нормативних актів, що регулюють інформаційний обмін між центральними органами виконавчої влади, окремі з яких надають визначення цього поняття як об'єкту правового регулювання. Зроблено висновок, що у зв'язку з цим обмін інформацією є окремим видом обміну, де в якості об'єкту обміну використовується інформація у документальній формі, у тому числі у вигляді електронного документу.

Ключові слова: адміністративно-правові аспекти, виконавча влада, взаємодія, владні повноваження, інформаційна технологія, інформаційний ресурс, зарубіжний досвід, публічне управління, центральний орган виконавчої влади.

Baranenko D.V. Some aspects of optimization of administrative and legal regulation of information interaction of central executive bodies

Summary

The article examines the administrative and legal aspects of improving the information and legal interaction of central executive bodies. It is emphasized that despite the presence of a wide range of studies of problems caused by normalization of society related to changes in the social structure of society due to the European vector of Ukraine, ensuring the territorial integrity and sovereignty of the state, issues of information exchange and information is limited to the phenomena and processes of the macro social order, and lies in the public management of information resources of each social institution separately. It is emphasized that the use of information technology by central executive bodies in all spheres of life and the successful solution of problems in the field of information security involves more effective activities in the process of making public management decisions. It is concluded that further improvement of methods and forms of activity of central executive bodies based on information technologies, in order to ensure the dynamic balance of social evolution, requires constant support of information security conditions.

Emphasis is placed on the fact that the study of information and legal interaction of central executive bodies raises a number of questions about the administrative and legal aspect of this interaction while ensuring information sovereignty and the appropriate level of information security of the state. It is proved that information exchange and information exchange have no differences – they are concepts that have long been used, but, despite this, their definition in regulations is difficult to find. It is noted that although there are a number of legal documents, agreements and contracts concluded for the purpose of information exchange or information exchange, departmental regulations governing information exchange between central executive bodies, some of which provide a definition of this concept as an object. legal regulation. It is concluded that in this regard, the exchange of information is a separate type of exchange, where the object of exchange is information in documentary form, including in the form of an electronic document.

Key words: administrative and legal aspects, executive power, interaction, power, information technology, information resource, foreign experience, public administration, central executive body.

Список використаних джерел:

1. Нижник Н.Р., Кульчій І.О., Муза О.В. Виконавча влада в Україні: реформування та перспективи : монографія. Полтава : ПУЕТ, 2012. 143 с.
2. Чмир Я.І. Проблеми забезпечення інформаційної безпеки в системі публічного управління. *Аспекти публічного управління*. 2018. Т. 6, № 9. С. 16-22.
3. Про Національну програму інформатизації : Закон України від 4 лютого 1998 р. № 74/98-ВР. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
4. Квеліашвілі І.М. Принципи як концептуальна основа державного управління митною справою. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2019. Вип. 2. С. 6-14.
5. Тлумачний словник економіста / за ред. проф. С.М. Гончарова. Київ : Центр учбової літератури, 2009. 264 с.
6. Про обов'язковий примірник документів : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 595-XV. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
7. Писаренко В.П. Впровадження системи електронного документообігу та контролю для забезпечення виконання нормативно-правових актів в облдержадміністрації. *Економіка та держава. Серія : Державне управління*. 2020. № 2. С. 46-48.
8. Про електронні довірчі послуги : Закон України від 5 жовтня 2017 р. № 2155-VIII. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
9. Жовнірчик Я.Ф. Електронне врядування та електронний документообіг у процесі прийняття управлінських рішень. *Публічне управління та регіональний розвиток*. 2019. № 6. С. 802-823.
10. Кандзюба С.П., Сухова В.В. Використання вільного програмного забезпечення для організації електронного документообігу в державних установах і органах публічної влади: зарубіжний досвід. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2018. Вип. 2. С. 70-77.
11. Андреєв Д.В., Іванченко Д.В. Особливості комунікаційних моделей взаємодії влади та громадянина в інформаційному суспільстві. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2019. № 4. С. 98-110.
12. Вітер М.Б., Засадна Х.О., Гавриленко О.В. Структурування простору інформаційної взаємодії державних органів. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2018. Т. 28, № 1. С. 118-121.
13. Дубняк М.В. Система основних термінів, як основа вдосконалення законодавства у сфері правового регулювання інформаційної взаємодії у місцевому самоврядуванні. *Інформація і право*. 2017. № 2. С. 20-33.
14. Про телекомунікації : Закон України від 18 листопада 2003 р. № 1280-IV. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
15. Бондар Т.І. Влада в системі комунікації та її трансформації в інформаційному суспільстві. *Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова. Серія 7 : Релігієзнавство. Культурологія. Філософія*. 2020. Вип. 42. С. 224-233.
16. Бондар Т.І. Влада в системі комунікації та її трансформації в інформаційному суспільстві. *Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова. Серія 7 : Релігієзнавство. Культурологія. Філософія*. 2020. Вип. 42. С. 224-233.
17. Парфенюк І. Українізація культурного простору України в системі інформаційної безпеки держави. *Український інформаційний простір*. 2019. № 2. С. 63-72.
18. Про проект Закону України про інформаційний суверенітет та інформаційну безпеку України : Постанова Верховної Ради України від 21 вересня 1999 р. № 1072-XIV. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua>...