

ЧОРНОУС А. Г.,
аспірант кафедри адміністративного
та господарського права
(Київський національний університет
імені Тараса Шевченка)

УДК 342.951:351.82

НАЦІОНАЛЬНА ІНФОРМАЦІЙНА ІНФРАСТРУКТУРА ЯК ПРАВОВА ТА ОРГАНІЗАЦІЙНА ПЛАТФОРМА ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

У статті комплексно досліджено поняття та особливості національної інформаційної інфраструктури, проаналізовано вплив інформаційно-комунікаційних технологій на суспільно-економічні процеси як на рівні держави, так і на міжнародній арені. Крім того, окрему увагу приділено вивченню правової природи національної інформаційної інфраструктури як організаційно-правової бази функціонування інформаційного суспільства, вивчено складові компоненти інформаційної інфраструктури, проаналізовано сучасний стан правової регламентації указанного правового явища в Україні та наявні правові передумови для його подальшого вдосконалення.

Ключові слова: інформаційне суспільство, інформаційно-комунікаційні технології, інформаційні ресурси, інформаційна інфраструктура, національна інформаційна інфраструктура, публічна адміністрація.

В статье комплексно изучено понятие и особенности национальной информационной инфраструктуры, проанализировано влияние информационно-коммуникационных технологий на общественно-экономические процессы как на уровне государства, так и на международной арене. Кроме того, отдельное внимание уделено изучению правовой природы национальной информационной инфраструктуры как организационно-правовой базы функционирования информационного общества, изучены составляющие компоненты информационной инфраструктуры, проанализировано текущее состояние правовой регламентации указанного правового явления в Украине и существующие правовые предпосылки для его дальнейшего усовершенствования.

Ключевые слова: информационное общество, информационно-коммуникационные технологии, информационные ресурсы, информационная инфраструктура, национальная информационная инфраструктура, публичная администрация.

The article contains a comprehensive analysis of concept and features of national information infrastructure, analysis of the influence of information and communication technologies upon the social and economic processes both at the government level and on the international arena. In addition, special attention is paid to the legal nature of the national information infrastructure as the legal framework for the information society functioning, the constituent components of the information infrastructure are examined, the current situation regarding the legal regulation of the particular legal phenomenon and the existing legal preconditions for further development thereof are revealed.

Key words: information society, information and communication technologies, information resources, information infrastructure, national information infrastructure, public administration.

Вступ. Актуальність обраної теми обумовлена тим, що в епоху постійного вдосконалення новітніх технологій та розширення горизонтів можливостей їх застосування в різноманітних сферах людського життя інформаційно-комунікаційні технології виступають фундаментальним фактором стимулювання економіки та бізнесу, розвитку економічної конкуренції, покращення якості життя громадян та підвищення рівня зайнятості населення. Можна констатувати, що саме рівень інформаційно-комунікаційних технологій визначає економічний потенціал сталого розвитку держави та бізнесу, масштаби та перспективи розвитку громадянського суспільства, а також визначає роль і місце держави у глобальному суспільстві, перспективи міжнародної економічної та політичної інтеграції.



Питанням дослідження правового забезпечення національної інформаційної інфраструктури присвячені праці багатьох провідних вітчизняних та зарубіжних вчених, зокрема І.В. Арістової, І.Л. Бачило, К.І. Белякова, О.П. Городова, А.К. Жарової, О.А. Заярного, В.Н. Лопатіна, Р.С. Мельника, О.В. Мінбалєєва, О.П. Орлюк, О.Е. Сімпсон, О.А. Стрельцова, Е.В. Талапіної, а також інших науковців, що досліджували методологічні та практичні питання правового регулювання національної та державної інформаційних інфраструктур у своїх працях.

Постановка завдання. Метою статті є визначення правової природи національної інформаційної інфраструктури на базі національного та міжнародного законодавства, а також висвітлення впливу національної інформаційної інфраструктури на рівень розвитку публічної адміністрації. Основним завданням статті є системний аналіз наявних національних та міжнародних доктринальних і законодавчих підходів до визначення національної інформаційної інфраструктури України та її елементів, а також дослідження впливу національної інформаційної інфраструктури на функціонування публічної адміністрації.

Результати дослідження. Відповідно до міжнародних принципів побудови інформаційного суспільства розвиток та використання інформаційно-комунікаційних технологій має ґрунтуватися на чіткому розумінні потреб держави, суспільства та бізнесу, а також забезпечувати універсальний доступ всіх заінтересованих суб'єктів інформаційних правовідносин до необхідної їм інформації.

Водночас у контексті наявних в Україні непорозумінь між державою та бізнесом, євроінтеграційних процесів та беззаперечного впливу цінностей інформаційного суспільства на загальний суспільний та економічний розвиток необхідність правової регламентації функціонування національної інформаційної інфраструктури як організаційно-правової платформи функціонування органів публічної адміністрації набуває першочергового національного значення.

При цьому функціональна ефективність публічної адміністрації, особливо в умовах розвитку глобального інформаційного суспільства, безпосередньо залежить від постійного впровадження передових інформаційних практик та імплементації новітніх інформаційно-телекомунікаційних технологій у діяльність національної інформаційної інфраструктури України.

Перш ніж переходити до організаційно-правової характеристики національної інформаційної інфраструктури та визначення її взаємозв'язку з публічною адміністрацією спочатку варто зупинитися на понятійно-категоріальному апараті національної інформаційної інфраструктури.

Так, одним з основних елементів реалізації національної інформаційної політики є інформаційна інфраструктура (англ. information infrastructure), що являю особю сукупність програмно-технічних засобів, організаційних систем та нормативних баз, які забезпечують взаємодію інформаційних потоків, інформаційного простору та засобів інформаційної взаємодії.

Слід зазначити, що в зарубіжній науковій літературі до визначення поняття «інформаційна інфраструктура» існує декілька різноманітних підходів. Так, Х. Кібірідж у власній праці «Інформаційна дилема» визначає інформаційну інфраструктуру як сукупність таких трьох чинників [11]:

- виробництво обчислювальної техніки;
- наявність надійного програмного забезпечення;
- надання інформаційних послуг.

На думку до О. Хансета, під інформаційною інфраструктурою варто розуміти «розподілену, еволюційну, відкриту, стандартизовану і гетерогенно конструйовану базу» [10].

На думку Д. Піронті, інформаційна інфраструктура являє собою сукупність людей, процесів, процедур, інструментів, засобів і технологій, яка підтримує створення, використання, транспортування, зберігання і знищення інформації [12, с. 52].

Поняття інформаційної інфраструктури, введені в 1990-х рр. та рафіновані протягом останніх десятиліть, виявилися досить плідною інвестицією для подальших наукових досліджень у сфері розвитку інформаційного суспільства та інформаційного простору.

Варто зазначити, що на початку 1990-х рр. поняття інформаційної інфраструктури вперше було введено саме як політична ініціатива А. Гором [9], а лише потім як більш конкретне науково-практичне поняття в межах сфери дослідження інформаційного суспільства.

Серед наукових здобутків вітчизняних та російських науковців, які займалися дослідженням поняття «інформаційна інфраструктура», варто виділити таких. Так, на думку І.П. Кінаш, інформаційна інфраструктура – це комплекс установ, організацій, програмно-технічних засобів, які забезпечують взаємодію інформаційних потоків, функціонування та розвиток засобів інформації для задоволення потреб споживачів [4, с. 48].

А.О. Стрельцов визначає інформаційну інфраструктуру суспільства як штучне середовище, покликане задовольняти потреби громадян, суспільства і держави щодо збору, зберігання, передачі, обробки та розповсюдження всієї необхідної вказаними суб'єктами інформації.

Щодо системи інформаційної інфраструктури сучасного суспільства, то А.О. Стрельцов виділяє дві основні структурні складові: організаційну і технологічну.



Організаційна складова частина інформаційної інфраструктури, з одного боку, включає в себе індустрію засобів інформатизації, телекомунікації і зв'язку; системи формування та збереження інформаційних ресурсів; системи забезпечення доступу до інформаційно-телекомунікаційних систем, мереж зв'язку та інформаційних ресурсів; індустрію інформаційних послуг та інформаційний ринок; систему підготовки та перепідготовки кадрів, а також систему проведення наукових досліджень.

Технологічна складова частина інформаційно-телекомунікаційних систем та мереж зв'язку, з іншого боку, утворюється за допомогою інформаційно-телекомунікаційних систем та мереж зв'язку.

Щодо міжнародного та національного законодавства, то відповідно до Женевської Декларації принципів «Побудова інформаційного суспільства – глобальне завдання у новому тисячолітті» від 12 грудня 2003 р. (далі – Женевська декларація) інформаційну інфраструктуру визначено як загальний для всіх країн технологічний фундамент, на якому побудовані процеси формування і забезпечення належного функціонування інформаційного суспільства [2].

Відповідно до Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні, схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 р. № 386-р, інформаційну інфраструктуру визначено як сукупність різноманітних інформаційних (автоматизованих) систем, інформаційних ресурсів, телекомунікаційних мереж і каналів передачі даних, засобів комунікації і управління інформаційними потоками, а також організаційно-технічних структур, механізмів, що забезпечують їх функціонування [7].

При цьому Законом України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 рр.» від 9 січня 2007 р. № 537-V розвиток національної інформаційної інфраструктури визначено як основну стратегічну ціль розвитку інформаційного суспільства в Україні.

Так, відповідно до змісту Женевської декларації одним із головних завдань інформаційного суспільства є забезпечення універсального, повсюдного, справедливого та прийняттого за ціною доступу до інформаційної інфраструктури та послуг, що надаються за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій. При цьому визнано, що саме інформаційно-комунікаційна інфраструктура є спеціальним фундаментом побудови відкритого для всіх інформаційного суспільства.

З метою відповідності міжнародним принципам розвитку інформаційного суспільства Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів із виконання завдань, передбачених Законом України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 рр.» від 15 серпня 2007 р. № 653-р задекларовано розвиток національних, галузевих і регіональних інформаційних систем та інформаційних ресурсів органів публічної адміністрації.

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання електронної взаємодії органів виконавчої влади» від 18 липня 2012 р. № 670 визначено засади створення, впровадження та забезпечення функціонування системи електронної взаємодії органів виконавчої влади, доручено Державному агентству з питань електронного урядування забезпечити органи виконавчої влади засобами електронного цифрового підпису, а також технічної та технологічної підтримки роботи з електронними документами.

Водночас, незважаючи на певні законодавчі кроки, сучасний етап розвитку інформаційного суспільства та інформаційно-комунікаційних технологій характеризується досить низьким рівнем міжвідомчої взаємодії органів публічної адміністрації, зокрема органів виконавчої влади, у зв'язку з відсутністю єдиних регламентів та стандартів обміну інформації, інформаційно-інфраструктурної платформи, модернізованої інституційної системи публічного управління та некоординованістю інформаційних потоків як у вертикальних (відносини влади-підпорядкування), так і в горизонтальних (взаємодія з іншими суб'єктами (фізичними і юридичними особами)) площинах функціонування органів публічної адміністрації [3, с. 186].

При цьому спеціальним організаційно-правовим фундаментом побудови відкритого для всіх інформаційного суспільства виступає саме національна інформаційна інфраструктура як особлива система інформаційних ресурсів, інформаційних систем, засобів обміну інформації, інституційних складників, систем забезпечення функціонування інформаційної інфраструктури та систем формування якісних кадрових ресурсів. Незважаючи на це, національна інформаційна інфраструктура України залишається досить неврегульованим явищем, що потребує комплексної правової регламентації на законодавчому рівні в найкоротші строки та змістовного наповнення інформаційних ресурсів у взаємодії з органами публічної адміністрації [12, с. 109].

Очевидно, що для реалізації інформаційної політики держави у процесі здійснення владно-управлінської діяльності органами публічної адміністрації останніми має бути дотримано принцип інтероперабельності, тобто здатності повноцінно взаємодіяти з іншими локальними, регіональними та міжнародними суб'єктами інформаційного суспільства за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій на платформі національної інформаційної інфраструктури.

При цьому зрозуміло, що у разі відсутності належного та комплексного правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації та їх структурних підрозділів в економічній, соціальній,



культурній, управлінській та інших сферах суспільного життя ключові цілі формування та розвитку інформаційного суспільства в Україні так і не будуть досягнуті.

Наявна панорама концепцій інформаційного суспільства переконує в необхідності реагування на зміну парадигми суспільного розвитку, зокрема з боку державних інститутів. При цьому вказані проблеми містять комплексний міжвідомчий характер та існують на різних рівнях влади, останні не можуть бути вирішені без централізованих та скоординованих організаційно-технологічних заходів та рішень [8, с. 138].

Як підтверджує зарубіжний досвід, перехід до інформаційного суспільства має здійснюватися за активної ролі держави, яка бере на себе організацію інформаційно-комунікаційної системи в публічній сфері. Саме держава розробляє цілісну політичну концепцію переходу до інформаційного суспільства, вказує на необхідні для цього програми та стратегії, а також забезпечує наявність загальних умов для розвитку інформаційно-комунікаційних технологій [1].

Як свідчить іноземний досвід (Естонія, Сінгапур, Грузія, США, Японія, Ізраїль тощо), найбільш поширеними наслідками невірної обраної політики розвитку сфери інформаційних відносин є посилення економічної нерівності гравців на ринку новітніх технологій, нерівномірний контроль, штучне створення монополій та інші антиконкурентні прояви. Водночас необхідні для державного та приватного економічного зростання можливості населення залишаються обмеженими та зарегульованими, що в результаті лише шкодить економічному зростанню країни, створює численні корупційні ризики, надмірно бюрократизує сферу надання адміністративних послуг та, як наслідок, лише шкодить репутації державного регулятора.

Щодо України, то, незважаючи на прийнятий Закон України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2015 рік» та Стратегію розвитку інформаційного суспільства в Україні, схвалену Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 р. № 386-р, станом на 2016 р. вказані нормативно-правові акти не реалізовані належним чином, передбачені в них завдання виконані лише частково, а стан формування національної інформаційної інфраструктури як необхідної платформи для інформаційного суспільства досі залишається доволі невтішним [15].

З метою усунення «цифрових нерівностей», тобто неоднакових можливостей доступу учасників інформаційних відносин до інформаційної інфраструктури, що наразі існують між різними верствами суспільства, а також інших, зазначених вище проблем, пріоритетними стратегічними завданнями держави, на думку Л.М. Городенко, є досягнення європейських стандартів інформаційного суспільства, ефективної інтеграції української національної інформаційної інфраструктури у глобальну інформаційну інфраструктуру, гармонізації національного інформаційного законодавства у сфері зв'язку та інформатизації з міжнародним, дотримання європейських вимог у сфері інформаційної політики, гарантування інформаційної безпеки та захист прав людини та громадянина в інформаційній сфері [9].

Так, відповідно до міжнародного досвіду впровадження інформаційно-комунікаційних технологій значно підвищує ефективність та якість адміністративних послуг, знижує корупційну складову частину публічного сектора, зменшує адміністративний тягар на громадян та бізнес, а також покращує демократичну ситуацію у країні. Більше того, саме конкурентоспроможність є головною рушійною силою розвитку послуг, що надаються відповідними органами публічної адміністрації усіх рівнів [5, с. 21].

Дедалі більше процес взаємодії держави, бізнесу та громадянина відбувається із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій, і саме тому від стабільності функціонування та розвитку ІКТ-галузі залежать суспільне порозуміння у країні та створення передумов для сталого зростання економіки.

Таким чином, з урахуванням викладеного вище, враховуючи міжнародне законодавство та досвід країн із високим рівнем розвитку інформаційно-комунікаційних технологій, можна стверджувати про причинно-наслідковий зв'язок між розвитком інформаційно-комунікаційних технологій, імplementованих у діяльність органів публічної адміністрації, та позитивною динамікою соціально-економічних процесів у країні, зокрема зниженням або ліквідацією корупційних ризиків у зв'язку із втіленням принципу транспарентності у діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

Висновки. Застосування сучасних інформаційно-комунікаційних технологій органами державної влади та місцевого самоврядування є своєрідним ключем до створення ефективної національної інформаційної інфраструктури України та повноцінного використання потенціалу державного управління. При цьому саме рівень розвитку національної інформаційної інфраструктури України впливає на економічний потенціал сталого розвитку держави та бізнесу, масштаби та перспективи розвитку громадянського суспільства, а також визначає роль і місце держави у глобальному суспільстві, перспективи міжнародної економічної та політичної інтеграції.

З огляду на вищевикладене очевидною є наявність прямого зв'язку між національною інформаційною інфраструктурою та публічною адміністрацією, тобто сукупністю органів виконавчої влади та



місцевого самоврядування, підпорядкованих публічній владі [6, с. 90]. Так, зокрема, наслідком належного правового забезпечення національної інформаційної інфраструктури та її ключових структурних елементів буде чітка регламентація порядку та умов доступу отримувачів та надавачів публічних послуг до відповідних баз даних (інформаційних ресурсів), а також оптимізація процесів взаємодії адміністраторів таких баз даних (органів державної влади та місцевого самоврядування) між собою.

Список використаних джерел:

1. Архипова Є.О. Електронне урядування як форма організації державного управління / Є.О. Архипова // Державне управління: удосконалення та розвиток: електронне наукове фахове видання. – 2015. – № 4.
2. Декларація принципів «Побудова інформаційного суспільства – глобальне завдання у новому тисячолітті» від 12 грудня 2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_c57.
3. Інформаційне законодавство України: науково-практичний коментар / за ред. С.В. Бондаренко. – К. : Юридична думка, 2009. – 241 с.
4. Кінаш І.П. Зарубіжний досвід формування інформаційної інфраструктури / І.П. Кінаш // Статий розвиток економіки. – 2013. – № 2. – С. 48–50.
5. Клімушин П.С. Електронне урядування в інформаційному суспільстві / П.С. Клімушин. – Х. : Магістр, 2010. – 312 с.
6. Міхровська М.С. Державне управління та публічна адміністрація: шлях до демократії / М.С. Міхровська // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія «Юридичні науки». – 2011. – Вип. 88. – С. 90–93 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKNU_Yur_2011_88_27.
7. Стратегія розвитку інформаційного суспільства в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 р. № 386-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-%D1%80>.
8. Талапина Э.В. Модернизация государственного управления в информационном обществе: информационно-правовое исследование : дисс. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.13 «Информационное право, право интеллектуальной собственности» / Э.В. Талапина. – М., 2015. – 469 с.
9. Городенко Л.М. Цифрова та інформаційна нерівність у мережевій комунікації / Л.М. Городенко // Інформаційне суспільство. – 2012. – Вип. 16. – С. 56–59.
10. Gore A. Remarks on the Information Superhighway / A. Gore, R. Hall. – Los Angeles, California [Electronic resource]. – Access mode : <http://www.ibiblio.org/icky/speech2.html>.
11. Hanseth O. From systems and tools to networks and infrastructures – From design to cultivation. Towards a theory of ICT solutions and its design methodology implications / O. Hanseth. – 2002.
12. Kibirige H. The information dilemma: a critical analysis of information pricing and fees controversy / H. Kibirige. – Wesport, 1983.
13. Pironti J.P. Key Elements of a Threat and Vulnerability Management Program / J.P. Pironti // Information Systems Audit and Control Association. – 2006. – № 3. – P. 52–56.

