

УДК 351.74+519.72

І. АРІСТОВА, доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри адміністративного та інформаційного права
Сумського національного аграрного університету

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ІНФОРМАЦІЙНІЙ СФЕРІ

Анотація. У даній статті автор відстоює позицію про те, що використання багатьох пізнавальних засобів інших наук сприяло б формуванню власного понятійного і концептуального масивів теорії державного управління, які мають велике методологічне значення як для розвитку даної теорії, так і для використання її результатів у державно-правовій практиці в умовах розвитку інформаційного суспільства в Україні.

В умовах становлення інформаційного суспільства в Україні виникає об'єктивна потреба у науковому осмисленні стратегічних і тактичних завдань подальшого розвитку державного управління, шляхів і засобів комплексного удосконалення усіх основних складових його механізму та механізму правового регулювання. Ці питання набувають ключового значення у ході державно-правового розвитку країни, особливо під час формування наукового забезпечення адміністративної реформи. Останнім часом відбувається відокремлення та фіксування в державному управлінні напряму (інституції), що визначається як державне управління в галузі суспільних інформаційних відносин в Україні. Тому цілком зрозуміло, що на даному етапі проблеми науково-теоретичного забезпечення практики здійснення державної влади в інформаційній сфері, шляхів її подальшого розвитку та правового регулювання є актуальними і важливими.

Віддаючи належне досягненням в галузі теорії управління, адміністративного та інформаційного права, правової інформатики [1 – 4], слід зазначити, що на монографічному рівні дуже мало наукових розробок щодо комплексного формування та реалізації державної інформаційної політики в умовах становлення та розвитку інформаційного суспільства в Україні, а також правового регулювання відносин в суспільній інформаційній сфері. Дослідження цієї проблеми безпосередньо пов'язано з розвитком або формуванням відповідного категоріального ряду, використанням багатьох пізнавальних засобів різних наук – адміністративного та державного права, загальної теорії права, теорії державного управління, філософії, соціології, логіки, інформатики. У роботі для закладання теоретико-методологічних засад формування державної інформаційної політики та державного управління інформаційною сферою зроблена спроба обґрунтування доцільності інтеграції знань як соціальних, так і природничих та технічних наук, а також розширення понятійного та концептуального масивів теорії державного управління, яка “ще й досі формується як повноцінна наукова галузь” [5, с. 24].

У роботі [6, с. 71 – 117] державна інформаційна політика розглядалася у контексті теорії управління як державно-правове явище, динамічний двоєдиний процес – формування і реалізація. Запропоновано визначити формування політики як вироблення стратегічного курсу держави в інформаційній сфері, а її реалізацію – як державне управління національною інформаційною сферою у його широкому трактуванні. При цьому наводиться дефініція національної інформаційної сфери: це єдиний інформаційний простір України, який формується суспільством і державою та інтегрується до єдиного європейського інформаційного простору з урахуванням національної інформаційної безпеки.

Враховуючи зазначені положення роботи [6, с. 71 – 117], вважалося за необхідне дослідити теоретико-методологічний арсенал, який сприятиме подальшому вирішенню проблеми державного управління інформаційною сферою відповідно до стандартів, принципів і норм, що вироблені європейською спільнотою, з урахуванням особливостей розбудови української держави в умовах становлення та розвитку інформаційного суспільства в Україні.

Усвідомлюючи нагальну потребу у якісному забезпеченні державного управління інформаційною сферою, у роботі зроблено досить нетрадиційний для юриспруденції крок у напрямі взаємодії правових наук з кібернетикою та інформатикою. Слід зазначити, що право як інструмент взаємовідносин держави та особистості за своєю суттю передбачає не тільки багаторічну незмінність фундаментальних принципів, а й стабільність способів регулювання відносин між суб'єктами. У зв'язку з цим було б непослідовно, з точки зору юриста, порушувати традиції, що є у юридичному середовищі, і використовувати у своїй діяльності неапробований багаторічною практикою інструмент впливу на навколишній світ. Водночас, варто зауважити, що завдяки значній науково-пошуковій, а також предметно-практичній діяльності були створені певні передумови і розроблені методики вирішення низки правових, організаційно-управлінських та інших завдань. Досить важливим є також той факт, що саме провідні юристи-практики і учені [7 – 9] свого часу першими зробили крок і почали достатньою мірою усвідомлювати корисність такого інструменту пізнання як комп'ютер. На нашу думку, такий шанс мають отримувати і фахівці в галузі новітніх інформаційних технологій. Головна умова, що висувається щодо їх пошукової науково-практичної діяльності, полягає у доцільності та обґрунтованості таких заходів.

Передусім, ми виходимо із наукової концепції щодо єдності наук, що не дає підстав як для абсолютного ототожнення природничих, технічних та суспільних наук, так і для абсолютного їх протиставлення. Водночас перша та друга точки зору існували раніше й існують дотепер. Стосовно суспільних наук це виявилось у твердженні щодо повного ізолювання їх засобів та методів від засобів та методів природничих та технічних наук, тобто йшлося про неможливість використання останніх для вирішення гуманітарних, зокрема правових завдань.

Відомо, що одна із особливостей юридичної діяльності виявляється у різноманітті завдань, які постають перед нею, до того ж їх специфіка виступає не тільки на змістовному, а й на організаційно-управлінському рівні. Незважаючи на це, вирішення багатьох завдань забезпечується використанням наукового апарату традиційних юридичних наук, основу якого становлять закони діалектики пізнання та характерні для відповідної галузі правової науки описові, формально-логічні методи дослідження. Але, як показує практика, у структурі юридичної діяльності є багато завдань, для успішного вирішення яких поряд з науковим апаратом тієї чи іншої юридичної науки необхідно залучати засоби та методи наук, які дозволяють аналізувати кількісні, структурні та функціональні особливості об'єкта пізнання. Аналіз еволюції розвитку організаційно-правових засад формування національної інформаційної сфери, діяльності органів державного управління у сфері суспільних інформаційних відносин, взаємозв'язків держави та інформаційної сфери дозволив дійти висновку щодо доцільності вирішувати завдання державного управління в інформаційній сфері в наведений вище спосіб – міжгалузевими дослідженнями.

На сьогодні одним із перспективних напрямків стосовно юридичної діяльності та правових наук, що її обслуговує, постає взаємодія останніх з математичними науками, з інформатикою та кібернетикою. Саме тут відкрилися нові можливості для підвищення

ефективності юридичної діяльності та усіх її компонентів, включаючи вирішення правових завдань. Результатом взаємодії наук можуть бути два процеси – диференціація та інтеграція наукового знання. Формування нової галузі знання – це вищий рівень взаємодії наук. Інші ж рівні цього процесу характеризуються взаємопроникненням окремих елементів наукового апарату взаємодіючих наук. У цьому сенсі говорять, наприклад, про математизацію або гуманізацію знань, маючи на увазі використання засобів та методів математики або гуманітарних наук в цих галузях знань. Ці процеси мають свою специфіку, яка визначається багатьма чинниками. Найважливіший з них – характер взаємодії наук.

Історично склалося декілька напрямів вирішення цієї проблеми. Спочатку була математизація, тобто використання засобів та методів математики під час вирішення конкретних правових завдань. Ще у 1993 р. провідні фахівці (докт. юрид. наук Н.С. Полєвий, докт. юрид. наук О.А. Гаврилов, докт. юрид. наук С.І. Цветков, докт. юрид. наук Н.П. Яблоков) [7; 8] вважалося, що пріоритет математизації у формуванні, а тепер і у розвитку інформатики та кібернетики визначається тим, що математика вже з початку свого народження мала тенденцію до узагальнення, до взаємодії з іншими науками. Математика досліджує не якийсь змістовний бік діяльності (це предмет конкретної науки), а той її аспект, який іманентно присутній в усіх формах руху матерії. Передусім, це – кількість та кількісні відносини.

Виступаючи ядром інформатики, математика використовує притаманні їй засоби та методи, сприяє підвищенню об'єктивності та точності досліджень, що проводяться, та результатів, що отримуються, на основі яких приймаються юридично значущі рішення. Як показує досвід, це перша функція математики у процесі пізнання юридично значущих фактів. Відомо, що важливими принципами наукового пізнання є повнота та всебічність дослідження його об'єкта. Це означає, що поряд з якісними мають бути виявлені та досліджені кількісні та структурні характеристики об'єкта пізнання, а також його функціональні зв'язки та відносини з іншими об'єктами. І тут математичні методи відіграють вельми важливу роль, оскільки їх застосування розширює межі суто якісного підходу, робить дослідження комплексним, багатогранним. Це друга функція математичних методів, що використовуються, яка не зводить роль математики і у правових дослідженнях до ролі технічного апарату, який дозволяє лише обчислювати кількісні значення того чи іншого параметру об'єкта дослідження. Третя функція математичних методів полягає у тому, що їх використання дуже суттєво впливає на якісний розвиток теорії тієї галузі знання, де вони застосовуються. Справа в тому, що переведення понять та уявлень на математичну мову суттєво уточнює та розвиває систему цих понять та уявлень. Практичне значення цієї функції стосовно правових наук та правових досліджень виявляється в удосконаленні їх мови.

Структурно мова усякої науки складається із таких елементів, як система специфічних для такої науки понять, визначень, образів, а також знаків, за допомогою яких вони виражаються. Базовою основою мови будь-якої юридичної науки постає мова права. Разом з цим під час взаємодії тієї чи іншої юридичної науки з математикою мова останньої, точніше, окремі елементи мови математики асимілюються з мовою науки, що з нею взаємодіє. З виникненням обчислювальної математики та використанням для вирішення правових завдань електронно-обчислювальних машин до елементів мови математики додалася мова формул алгебри та аналізу, а також мова алгоритмів та програм.

Таким чином, в результаті взаємодії будь-якої юридичної науки з математикою синтезуються дві наукові мови опису відповідного об'єкта або процесу його пізнання –

юридична та математична. При цьому може траплятися не тільки синтез понять, а й переведення деяких з них з однієї мови на штучну, або іншими словами на мову знаків. Це дозволяє, так би мовити, “стиснути” інформацію за формою за умови повного або достатньо повного збереження її обсягу. У сучасних умовах значення знакових систем полягає і в тому, що вони постають необхідним атрибутом будь-якого дослідження, яке реалізується з використанням комп’ютерів, а також автоматизованих інформаційних систем та автоматизованих систем управління, що розробляються на їх основі. Створення та використання у сфері юридичної діяльності автоматизованих систем управління нерозривно пов’язано із інформатикою та кібернетикою. Це саме ті науки, науковий апарат яких (разом з науковим апаратом математичних наук) широко використовується у юридичній діяльності. Існують різні підходи та погляди на інформатику, які мають свою еволюцію. Своєрідність підходу інформатики до соціального управління полягає у тому, що у центрі уваги постають інформаційні аспекти функціонування систем управління.

Якщо звернутися до практики, яка історично склалася, щодо використання даних математики, кібернетики та інформатики для вирішення правових завдань, то можна зробити висновок, що існує два основних напрями, які відповідають двом рівням взаємодії цих наук з правовими науками. Сутність першого рівня полягає у тому, що засоби і методи математики, кібернетики та інформатики використовуються у правовій науці без будь-яких змін, без творчого їх перетворення, тобто шляхом їх прямого перенесення, без розробки на їх основі яких-небудь спеціальних методик правового дослідження. Другий рівень взаємодії правових наук з математикою, кібернетикою та інформатикою характеризується тим, що запозичені у останніх засоби та методи творчо перетворюються та пристосовуються до потреб відповідної правової науки і на їх основі створюються якісно нові засоби і методи пізнання правових об’єктів, розробляються нові методики правового дослідження.

У роботі вважалося, що баченню безпосереднього, об’єктивного зв’язку інформатики із завданнями державного управління в соціальних системах сприятиме розуміння інформатики як нового філософсько-методологічного підходу із ключовими словами “управління”, “зворотний зв’язок”, “ентропія”. Доцільність застосування методів інформатики під час дослідження проблеми державного управління інформаційною сферою обґрунтовано пояснюється також поглядом на інформатику як на обчислювальну технологію, що стала невід’ємним елементом соціального середовища. Слід зазначити, що таке розуміння інформатики має місце у наукових працях провідних вчених-юристів [7 – 9]. Таким чином цей підхід використовується як у роботі, так і стосовно державного управління у сфері суспільних інформаційних відносин.

У рамках проведеного дослідження для удосконалення державного управління використовувався другий рівень взаємодії інформатики та теорії управління. В цьому випадку йшлося про інтегрований підхід щодо вирішення проблеми наукового супроводження державного управління у всіх сферах суспільного життя взагалі та у інформаційній сфері зокрема. Інформаційна підтримка системи державного управління забезпечує “випереджаюче” відображення дійсності у самокерованих системах, сприяє об’єктивності і точності, розширенню суто якісного підходу, робить дослідження комплексними та багатограними. Творче застосування засобів та методів інформатики у процесі дослідження проблеми державного управління в інформаційній сфері стверджується розробкою нової технології державного управління. Відповідно до неї технології удосконалюються не тільки інформаційні технології, а й те соціальне середовище, в яке вони „вбудовуються”, з урахуванням прямих та зворотних зв’язків.

Практичні переваги такої технології виявляються у гарантуванні та оперативному і якісному забезпеченні державою управлінських послуг суспільству за допомогою проникнення новітніх інформаційних технологій у соціальне середовище, що постає одним із важливих завдань адміністративної реформи в Україні.

Під час дослідження проблеми державного управління у сфері суспільних інформаційних відносин активно застосовувався понятійний апарат із галузі інформатики: інформація, інформаційні процеси, управління, система управління, прямий та зворотний зв'язок. Відомо, що сукупність понять, які використовуються у тій чи іншій науці, створює її понятійний апарат, який правомірно розглядати як теоретичну основу даної науки. Однак цю роль понятійний апарат виконує лише тоді, коли поняття, що його утворюють, взаємопов'язані. Проведений аналіз дозволяє стверджувати, що, по-перше, зазначені вище складові понятійного апарату із галузі теорії інформатики тісно пов'язані між собою, і по-друге, переносилися у соціальну сферу не механічно, а обґрунтовано та органічно. Цього об'єктивно потребувала юридична практика, точніше – специфіка певних завдань державного управління в інформаційній сфері.

У роботі не ставилася мета щодо застосування понятійного апарату інформатики до усієї системи юридичних наук та до усієї професійної діяльності юриста. Ми поділяємо точку зору В.Б. Авер'янова [5, с. 24], відповідно до якої саме використання багатьох пізнавальних засобів інших наук сприяло формуванню власних понятійного та концептуального масивів теорії державного управління, які мають велике методологічне значення як для розвитку даної теорії, так і для застосування її результатів у державно-правовій практиці. При цьому межі понятійного ряду передбачають його сформованість, а на сьогодні це остаточно не відбулося у державному управлінні. У зв'язку з цим для закладання теоретико-методологічних засад державного управління інформаційною сферою в умовах становлення та розвитку інформаційного суспільства в Україні разом із системним, структурним, інформаційним підходами та логіко-семантичним, системно-структурним, історико-правовим, порівняльно-правовим, статистичним методами використовувалися і спеціальні методи інформатики, висновки та понятійний апарат із галузі теорії інформатики. Ми виходимо з того, що інформаційно-комунікаційні технології допоможуть державі максимально наблизити надання своїх управлінських послуг до безпосереднього їх споживача.

У роботі відстоюється позиція, відповідно до якої перехід будь-якої країни до інформаційного суспільства вимагає переосмислення, а у окремих випадках і розробки нового понятійного апарату, нових механізмів регулювання відносин, що виникають між громадянами, їх об'єднаннями та державою. У роботі були введені нові поняття (інформаційна держава, національна інформаційна сфера, державне управління національною інформаційною сферою, правова інформатизація, телекомунікаційні права громадян, універсальна послуга) та здійснено нове трактування вже існуючих понять (інформаційне суспільство, інформаційна функція держави, інформаційна функція права, правова інформація, інформаційна послуга та ін.). Взаємозв'язок та взаємозбагачення цих понять сприяли розгляду проблеми державного управління в інформаційній сфері.

На нашу думку, необхідними умовами щодо користування в юриспруденції тими чи іншими категоріями мають виступати наступні: наявність цих категорій; об'єктивна необхідність оперування ними. Оскільки деякі категорії були введені тільки останнім часом, то ще не було можливості ними користуватися. Що стосується другої умови, то зауважимо наступне. В Україні створені наукові засади щодо систематизації інформаційного законодавства на рівні Кодексу про інформацію, що є новацією в теорії

права як в нашій країні, так і за кордоном. Ця наукова доктрина прийнята за основу Концепції реформування законодавства України у сфері суспільних інформаційних відносин, яка була запропонована для розгляду і обговорення науковою громадськістю (автор направив відповідні пропозиції до Академії правових наук України). Згідно з проектом Концепції одним із принципів наукового забезпечення правотворчої діяльності постає фундаментальне обґрунтування новацій (понять, категорій тощо). В рамках проведеного дослідження саме такий принцип був орієнтиром під час розробки категоріального апарату проблеми державного управління інформаційною сферою. Відповідно до вихідних положень структури інформаційного законодавства України у Загальній частині Кодексу мають бути визначені, зокрема основні поняття. Таким чином, є певні передумови для виконання другої умови.

Проведені дослідження дозволяють дійти висновку, що при розробці проблематики спеціально-методологічного рівня гостро відчувається потреба у подальшому використанні багатодисциплінарного (міжгалузевого) підходу. На думку автора, одним із перспективних напрямів розробки методологічних засад теорії державного управління взагалі та державного управління інформаційною сферою зокрема може стати ґрунтовний аналіз інтегрованого розвитку інформаційних функцій держави і права як важливого чинника перетворення сучасної української держави на інформаційну.

Використана література

1. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник ; в 2-х т. – Т 1. Загальна частина ; ред. колегія : В.Б.Авер'янов (голова) та ін. – К.: ТОВ “Видавництво “Юридична думка”, 2007. – 592 с.
2. Інформатизація управління соціальними системами: Організаційно-правові питання теорії і практики: навч. посіб. / В.Д. Гавловський, Р.А. Калюжний, В.С. Цимбалюк та ін. ; за загал. ред. М.Я. Швеця, Р.А. Калюжного. – К.: МАУП, 2003. – 336с.
3. Правова інформатика. – [2-е вид. доп. та перероб.] ; за ред. В. Дурдинця, Є. Моїсєєва та М. Швеця. – К.: ТОВ “Пан Тот”, 2007. – 524 с.
4. е-майбутнє та інформаційне право / В. Брижко, М. Швець, Ю. Базанов; за ред. д.е.н., професора, члена-кореспондента АПрН України М.Швеця. – [2-е вид., доп.]. – К.: НДЦП АПрН, 2006. – 234 с.
5. Державне управління: теорія і практика ; за заг. ред. д.ю.н., проф. Авер'янова В.Б. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
6. Арістова І.В. Державна інформаційна політика та її реалізація в діяльності органів внутрішніх справ України : організаційно-правові засади: дис. д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2002, – 408 с.
7. Правовая информатика и кибернетика: ученик ; под ред. Н.С. Полевого. – М.: Юрид. лит., 1993. – 528с.
8. Компьютерные технологии в юридической деятельности : учебное и практическое пособие ; под ред. проф. Н. Полевого, канд. юрид. наук В. Крылова. – М.: БЕК, 1994. – 304 с.
9. Швець М.Я. Інформатизація законодавчого процесу / Вісник Програми сприяння Парламентові України. – 1999, 30 листопада. – 56 с.

~~~~~ \* \* \* ~~~~~