

II. Інституційне забезпечення публічної влади



Олександр Баранов

доктор юридичних наук, старший науковий співробітник,
завідувач наукового відділу правового забезпечення
у сфері інформаційних технологій
Науково-дослідного інституту інформатики
і права НАПрН України
(м. Київ, Україна)
baa1@ukr.net

УДК 342.5:004

ІНФОРМАЦІЙНА СФЕРА: РЕФОРМУВАННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

АНОТАЦІЯ. У статті розглядається проблема реформування інституційної системи публічної влади в інформаційній сфері, актуальність якої визначається високим рівнем стратегічного впливу стану інформаційної сфери на цивілізаційний розвиток людства. Проблема набуває додаткової актуальності у зв'язку з майбутніми трансформаційними змінами суспільства під впливом впровадження досягнень електронних комунікацій (мережі Інтернету), технологій інтернету речей, Індустрії 4.0, штучного інтелекту і робототехніки, великих даних, генної інженерії, біо- і нанотехнологій тощо.

Метою статті є визначення теоретико-методологічних засад та формулювання практичних рекомендацій щодо реформування інституційної системи публічної влади в інформаційній сфері.

Проаналізовано стан, тенденції та недоліки реформування системи публічної влади в Україні в останні десятиріччя. Акцентується увага на значенні феномену інформаційного суспільства для розвитку цивілізації. Надається характеристика сучасної системи публічної влади та сформульовано її функціонально-цільові принципи з позицій положень теорії великих систем і загальної теорії управління.

На основі положень теорії великих систем, загальної теорії управління та економічної теорії права надається характеристика сучасної системи публічної влади та визначені вимоги до її моделі. Серед цих вимог відповідно до економічної теорії права мінімізація трансакційних витрат розглядається як головний фактор при реформуванні інституціональної системи публічної влади. З урахуванням цього розроблено теоретико-методологічні основи та практичні рекомендації щодо реформування інституційної системи публічної влади в інформаційній сфері, зокрема, визначені загальні вимоги до формування системи публічної влади; функціональні, організаційні та правові вимоги до інституційної системи публічної влади. Запро-

© Олександр Баранов, 2018

Олександр Баранов

поновано принципи системи публічної влади як сукупність загальних та функціональних принципів, наведено характеристику їх складових.

З урахуванням напрацьованих теоретико-методологічних основ сформовано рекомендації щодо реформування інституційної системи, що, як очікується, забезпечить підвищення ефективності системи публічної влади в інформаційній сфері України завдяки різкому зниженню управлінських та регуляторних транзакційних витрат й оптимізації процесів прийняття рішень, зменшенню витрат організаційних, матеріальних, інтелектуальних, юридичних, кадрових, інформаційних, технічних та інших ресурсів, а також зменшенню транзакційних витрат при взаємодії між суб'єктами інформаційної сфери.

Для створення завершеної теоретико-правової та законодавчої бази реформування інституційної системи публічної влади в інформаційній сфері в подальшому доцільне проведення відповідних конституційно-правових, адміністративно-правових й інформаційно-правових досліджень.

Ключові слова: інформаційна сфера; публічна влада; інституційна система; транзакційні витрати.

Важко переоцінити виняткове значення інформації для окремо взятої особистості, групи людей, суспільства і, нарешті, всього людства загалом, адже практично вся діяльність людини базується на використанні інформації. Протягом останніх кількох десятиріч у суспільстві відбувається лавиноподібне збільшення обсягів інформації, яка внаслідок своїх виняткових властивостей слугує найважливішим атрибутом реальної дійсності поряд із матерією та енергією.

Все більше вчених підтримують думку, що інформаційні відносини відбуваються в інформаційній сфері¹, яку становить повна сукупність інформації та інформаційних процесів, інформаційна інфраструктура, суб'єкти, що здійснюють та забезпечують оборот інформації, всі суспільні відносини, які при цьому виникають, система їх правового регулювання та саморегулювання, а також інституційна система публічної влади в цій сфері².

Усвідомлення того, що від ступеня ефективності функціонування інформаційної сфери фактично залежить доля подальшого розвитку людства призвело до появи з 60-х років минулого століття численних різноманітних теоретичних моделей інформаційного суспільства. Однак сучасне бачення інформаційного суспільства суттєво трансформується завдяки вражаючим перспективам впровадження досягнень елек-

¹ І Арістова та В Чернадчук, 'Концепція інформаційних правовідносин: сутність та особливості використання у сфері банківської діяльності' (2012) 3 Інформація і право 47; И Бачило, *Информационное право. Основы практической информатики: учебное пособие* (Издание г-на Тихомирова М. Ю. 2001) 352; К Беяков, *Информатизация в Украине: проблемы организационно-правового та наукового забезпечення* (КВІЦ 2008) 576; А Логінов, 'Адміністративно-правове забезпечення інформаційної безпеки органів виконавчої влади' (дис канд юрид наук, Національна академія внутрішніх справ України 2005) 236.

² О Баранов, *Правове забезпечення інформаційної сфери: теорія, методологія і практика* (Едельвейс 2014) 497.

тронних комунікацій (мережі Інтернету), технологій інтернету речей, Індустрії 4.0, штучного інтелекту і робототехніки, великих даних, генної інженерії, біо- і нанотехнологій тощо.

Багато експертів прогнозують, що внаслідок такого впровадження інновацій в інформаційну сферу найближчі десятиліття будуть характеризуватися значними динамічними цивілізаційними змінами, що призведе до масштабних, докорінних трансформацій в економічній та інших сферах життєдіяльності людства, поширення процесів децентралізації влади, різкого збільшення транскордонних горизонтальних суспільних зв'язків між суб'єктами права, кардинальної трансформації ринку праці, зростання ролі інформаційних та інформаційно-комунікаційних технологій, інформаційних ресурсів, продуктів, послуг тощо.

Проте в Україні останні десятиріччя спостерігаються системні проблеми, які стримують розвиток інформаційної сфери, зокрема:

– невизначеність державної інформаційної політики (з 1997 р.); недостатність темпів демократичних перетворень в інформаційній сфері в частині забезпечення інформаційних прав та інтересів суб'єктів суспільних відносин, доступу до публічної інформації, захисту персональних даних, надання адміністративних й інформаційних послуг тощо, інформаційної відкритості діяльності та процесу прийняття рішень органами публічної влади всіх рівнів тощо;

– низька ефективність в інформаційній діяльності публічної влади, освіти і науці, культурі і мистецтві, видавничій, бібліотечній, архівній і музейній справи, а також в економічній, соціальній, військовій, гуманітарній, медичній, енергетичній, транспортній, агропромисловій, екологічній, банківській та інших сферах;

– недосконалість державної політики формування та розвитку інформаційної інфраструктури, зокрема, телебачення та інших засобів масової інформації, електронних комунікацій, поштового зв'язку, бібліотек та архівів, комп'ютерного програмування та технологій, технологічних складових “електронного” уряду, “електронної” медицини, дистанційного навчання, “електронної” торгівлі, системи електронного документообігу та цифрового підпису, інформаційної та кібербезпеки тощо;

– майже відсутня активність щодо стрімкого впровадження в усі сфери життєдіяльності людини, суспільства і держави стратегічно важливих соціально трансформаційних інформаційних технологій (інтернету речей, штучного інтелекту, робототехніки, електронного банкінгу, криптовалю, технологій блокчейн, “хмарних” технологій, “великих даних”, соціальних мереж та ін.).

Однією з основних причин існування зазначених проблем є довготривала недосконалість інституційної системи публічної влади в інформаційній сфері, що негативно позначилося на стані формування і реалізації державної інформаційної політики, політики розвитку інформаційної інфраструктури, впровадження соціально трансформаційних інформаційних технологій та політики інформаційної безпеки, зміст та практика реалізації яких вже кричуще не відповідають стратегічним інтересам, сучасним потребам, тенденціям і перспективам розвитку України.

Отже, для України в умовах гострої необхідності масштабного реформування та трансформації практично всіх сегментів соціальної активності є вкрай актуальним визначення теоретико-методологічних засад та практичних рекомендацій щодо реформування інституційної системи публічної влади в інформаційній сфері.

Метою дослідження є визначення теоретико-методологічних засад та формулювання практичних рекомендацій щодо реформування інституційної системи публічної влади в інформаційній сфері.

Відповідно до Конституції України державна влада поділяється на законодавчу, виконавчу та судову. Крім того, в ст. 38 Конституції України, зокрема, проголошено, що громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами. Тому з урахуванням зазначеного, а також думки певних авторів³, у межах цього дослідження будемо використовувати таке визначення: *публічна влада* – це сукупність органів державної влади, місцевого самоврядування та суб'єктів громадянського суспільства.

На початку своєї незалежності внутрішньополітична ситуація в Україні різко повторювала ту, яка була характерна для багатьох держав у середині минулого століття: гостра криза державної влади; ієрархічність організаційної структури виконавчої влади; жорстка централізація державного управління; нерозривність політичної і державної влади; мінімальна участь громадян в управлінні державою тощо. Реакцією на різке падіння у країнах західної демократії довіри населення до державної влади стала поява в 80-ті роки минулого століття теорії нового державного менеджменту (далі – НДМ) як концепції і моделі реформування державного управління. Основна ідея виходу з кризи державної влади полягала в перенесенні в державне управління методів, підходів і механізмів управління бізнесом у ринковій економіці, що знайшла втілення в десяти-

³ О Кондрашов, *Трансформація публічного управління в умовах розвитку інформаційного суспільства та глобалізаційних процесів: вітчизняний та закордонний досвід: монографія* (Прінт Ю 2016) 624; Ю Лялюк, 'Територіальна організація публічної влади в Україні як конституційно-правова категорія' (2014) 3 Теорія і практика правознавства 1.

ти принципах, які були сформульовані в 1992 р. Д. Осборном і Т. Геблером⁴. Зміст цих принципів можна звести до чотирьох основних тез:

- перехід у державному управлінні на парадигму “споживач (громадянин) – надавач послуг (держава)”;
- для громадян головне – це отримання результату, а не внутрішньо-організаційні проблеми державних органів;
- мінімізація ресурсних витрат при здійсненні державних функцій та наданні адміністративних послуг;
- розширення можливостей самоврядних професійних співтовариств і громадянського суспільства щодо здійснення самоврядування, передусім у питаннях контролю за якістю та змістом адміністративних послуг.

Україна, змінюючи в 90-х роках парадигму державної влади, пішла шляхом її реформування на основі принципів НДМ. Однак фактично під флером інноваційних підходів сталася невдала спроба переходу від жорсткої вертикальної владної ієрархії до певної моделі нового державного менеджменту внаслідок некритичного, метафізичного запозичення зарубіжного досвіду, недостатньої компетентності керівників різного рівня для роботи в нових умовах. Фундаментальні помилки, що були допущені протягом останніх 20-ти років у процесі неодноразових перетворень системи публічної влади, призвели до високої негативної соціальної “ціни” реформ для громадян, різкого падіння рейтингу влади, що, зі свого боку, змушувало політичний істеблішмент знову і знову шукати “нові” варіанти реформи.

Після прийняття в 1998 р. Концепції адміністративної реформи⁵, досить прогресивної для того часу, відбувалися неодноразові зміни складу органів публічної влади, їх повноважень та функцій, періодично проводилися огульні скорочення державних службовців, здійснювалися невдалі спроби формування умов для контролю суспільством дій державного апарату. Але належного результату – підвищення ефективності діяльності системи публічної влади і, як наслідок, поліпшення стану різних сфер життя суспільства і добробуту кожного його члена досягнуто не було, стабільності і впевненості в суспільстві не додалося, діяльність державного апарату прозорою не стала тощо.

Все це повною мірою відноситься і до інформаційної сфери, тому що її система публічної влади співвідноситься із загальнодержавною як частина із цілим. Однак, незважаючи на наявність такої діалектичної

⁴ D Osborne and T Gaebler, ‘Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector’ (Addison-Wesley, 1992) <<https://trove.nla.gov.au/work/20981558?selectedversion=NBD9429274>> accessed 28 November 2018.

⁵ Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810. *Урядовий кур’єр*. 1998. № 141-142.

Олександр Баранов

єдності, дослідження проблеми визначення теоретико-методологічних засад реформування інституційної системи публічної влади в інформаційній сфері можливо проводити досить автономно, зважаючи на такі обставини:

– інформаційна сфера має індивідуальні закономірності розвитку і свою специфічну інституційну систему; інформаційна сфера має високий потенціал і динаміку розвитку, що часто значно перевищує інші сфери;

– розвиток інформаційної сфери відбувається випереджаючими темпами порівняно з іншими сферами соціальної активності;

– зміни у великих, складних і взаємозалежних соціальних системах, таких як система публічної влади в державі або в окремих сферах соціуму з метою зменшення ризиків, доцільно проводити не одночасно і не в повному обсязі, а задіюючи метод пілотних реформ шляхом виділення опорних і проривних сфер, до яких, безумовно, відноситься інформаційна сфера.

Розроблені й апробовані для інформаційної сфери теоретико-методологічні основи та практичні рекомендації реформування складу, принципів, повноважень і функцій інституційної системи публічної влади згодом можуть бути використані в інших сферах соціуму.

Із середини минулого сторіччя у світі поширилася думка про те, що людство йде в інформаційне суспільство, а ХХІ ст. буде століттям інформаційних комп'ютерних технологій (далі – ІКТ).

При цьому багато дослідників доходять розуміння, що “інформаційне суспільство” не є суспільством нового типу, воно швидше демонструє результати впливу широкого впровадження ІКТ на соціальні процеси, які практично не змінюють свого початкового змісту⁶. На думку Л. Карвалікса, сьогодні не можна виділити жодне з визначень терміна “інформаційне суспільство”, яке могло б задовольнити всіх і яке поширювалося б на всі підсистеми соціуму, але цілком можливо дати таке визначення, яке відповідало б інтересам дослідження конкретних сегментів соціальної діяльності⁷.

З урахуванням зазначеного та в інтересах юридичної науки пропонується використовувати таке визначення: *інформаційне суспільство* – це суспільство, в якому вся сукупність суспільних відносин із метою підвищення ефективності людської діяльності в різних сферах (політиці, економіці, державному управлінні, військовій справі, освіті, культурі,

www.pravoua.com.ua

⁶ Ф Уэбстер, *Теории информационного общества* (Аспект Пресс 2004) 400.

⁷ L Karvalics, 'How to defend the original, multicriteria theories of Information Society?' (*3rd ICTs and Society Meeting: Paper Session*, 2010) <<http://triple-c.at/index.php/tripleC/article/viewFile/214/173>> accessed 28 November 2018.

розвагах, особистому житті тощо) реалізується на засадах максимального використання інформаційних комп'ютерних технологій⁸.

Отже, зміст суспільного розвитку на сучасному етапі свідчить про те, що подальший прогрес людства однозначно пов'язано з широким впровадженням ІКТ, або, інакше кажучи, із розвитком інформаційного суспільства. Тому розбудова інформаційного суспільства стає потужним стимулюючим фактором розвитку інформаційної сфери, оскільки передбачає значне розширення сфер суспільних відносин, безпосередньо пов'язаних як з оборотом інформації, так і з забезпеченням цього обороту.

Систему публічної влади в сучасних державах, беручи до уваги положення теорії великих систем і загальної теорії управління, потрібно уявляти як велику та складну систему управління сукупністю соціальних об'єктів (сфери соціальної діяльності (політика, економіка, державне управління, військова справа, місцеве самоврядування, освіта, культура, особисте життя тощо), соціальні утворення (самоврядні спільноти різної природи, суб'єкти громадянського суспільства, громади населених пунктів, організації, підприємства, спільноти індивідуумів тощо), соціально-інфраструктурні комплекси (інформаційний, транспортний, енергетичний, дорожній тощо), юридичні особи тощо).

Систему публічної влади можна охарактеризувати таким чином:

- складається з великої кількості взаємопов'язаних загальнодержавних і локальних систем управління соціальними об'єктами;
- має базову мету функціонування як загалом для системи публічної влади, так й основну мету для загальнодержавних і локальних її складових, кожна з яких має бути гармонізована як з базовою, так і одна з одною на компромісній основі;
- базова мета функціонування як загалом для системи публічної влади, так і основна мета для загальнодержавних і локальних її складових, як правило, складається зі спектра локальних цілей, які внаслідок надзвичайної складності соціальних процесів можуть суперечити як одна одній, так і меті загальнодержавних та інших локальних систем управління (наприклад, отримання максимального прибутку й оподаткування, свобода слова і її обмеження на законних підставах, соціальні пільги та оптимізація бюджетних витрат тощо);
- визначення будь-яких цілей функціонування повинно здійснюватися з урахуванням наявності впливів як з боку зовнішнього середовища, яке, зокрема, представляють інші соціальні об'єкти управління вищого чи рівного порядку (міжнародні, іноземні, галузеві або територіаль-

⁸ Баранов (н 2) 497.

ні), так і з боку внутрішнього середовища, яке, зокрема, представляють однорангові (конкуруючі) соціальні об'єкти управління;

– стійкий і стабільний розвиток соціуму засновано на прагненні системи публічної влади формувати раціональні (близькі до оптимальних) управлінські рішення, забезпечувати оперативну адаптацію до мінливих зовнішніх і внутрішніх впливів (факторів);

– необхідною умовою реалізації прагнення формувати раціональні управлінські рішення, забезпечувати оперативну адаптацію є наявність достовірної, своєчасної та повної інформації про якісні та кількісні характеристики стану систем та об'єктів управління, про зовнішні і внутрішні впливи й умови, що вимагає створення ефективної інформаційної сфери та інформаційної інфраструктури як на локальному, так і на загальнодержавному рівні.

З огляду на уявлення сучасної держави як великої і складної системи управління, сформулюємо такі основні принципи формування цілей функціонування, які назвемо *функціонально-цільові принципи системи публічної влади*.

1. *Максимального врахування соціальних систем, суб'єктів та об'єктів, що дотичні до конкретного процесу соціального управління.* Формування цілей функціонування конкретної системи управління соціальним об'єктом має відбуватися за умови врахування максимально можливої кількості зовнішніх і внутрішніх чинників, що впливають на процес управління, з подальшим їх системним аналізом, та за умови врахування вже сформованих цілей інших взаємопов'язаних соціальних систем управління.

2. *Використання достовірної, своєчасної та повної інформації.*

3. *Максимізація ефективності прийнятих рішень.* Управлінські рішення у системі публічної влади повинні забезпечувати отримання максимального ефекту не тільки завдяки мінімізації власних ресурсів системи управління, які витрачаються, зокрема й на організацію процедур управління, а й за допомогою мінімізації негативних впливів на інші соціальні об'єкти управління, що мають соціально позитивні цілі функціонування.

4. *Рівність і відсутність дискримінації.* Управлінські рішення в системі публічної влади, що приймаються щодо однорідних (однорангових) соціальних об'єктів управління, повинні бути максимально однаковими для них усіх і не створювати преференції для окремих об'єктів.

Запропоновані функціонально-цільові принципи дають змогу сформулювати *вимоги до моделі системи публічної влади*:

1. *Обов'язковість врахування громадської думки з метою задоволення інтересу представників всіх верств суспільства при формуванні та кори-*

гуванні мети (цілей) як загалом системи публічної влади, так і загальнодержавних та локальних її складових. Як правило, це відбувається у межах конституції, законів та нормативно-правових актів, що приймаються органами публічної влади держави.

2. *Забезпечення формування та реалізації державних політик* з метою ефективного досягнення всіх без винятку цілей функціонування системи публічної влади, які були легітимно і легально визначені.

3. *Відкритість і прозорість системи публічної влади* з метою забезпечення участі всіх зацікавлених об'єктів і суб'єктів у формуванні базових, основних та локальних цілей управління соціальними об'єктами і політик їх досягнення.

4. *Забезпечення достовірної, своєчасної та повної інформації*, необхідної для прийняття рішень, з метою досягнення всіх без винятку цілей системи публічної влади.

5. *Оптимізація функцій і структури інституційної системи публічної влади* з метою забезпечення виконання як загальнодержавних, так і локальних цілей.

6. *Мінімізація трансакційних витрат при функціонуванні інституціональної системи публічної влади*, що передбачає застосування принципів адміністрування “good governance”, децентралізацію та делегування низки публічних функцій самоврядним об'єктам.

Виконання зазначених вимог має важливе значення для забезпечення ефективності системи публічної влади. Проілюструємо це на прикладі вимоги про мінімізацію трансакційних витрат. Звернемося до суміжної з юриспруденцією економічної теорії права (Р. Коуз – лауреат Нобелівської премії з економіки, професори Р. Познер і Г. Калабрезі)¹⁰. Центральною ідеєю теорії економіки права є те, що правові норми повинні конструюватися, зважаючи на принципи раціонального максималізму та ефективності, як це відбувається в економіці. У результаті на основі положень теорії економіки права були запропоновані *загальні рекомендації до формування правової системи*¹¹:

1. Закон (правові норми) повинен сприяти зниженню трансакційних витрат (витрати, які супроводжують взаємодію суб'єктів права один з одним), зокрема, усуваючи штучні бар'єри на шляху добровільного обміну та забезпечуючи виконання укладених контрактів.

⁹ Recommendation CM/Rec (2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration (Adopted by the Committee of Ministers on 20 Jun) <[http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/administrative_law_and_justice/Texts_& Documents/Conv_Rec_Res/Rec\(2007\)7_en.pdf](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/administrative_law_and_justice/Texts_& Documents/Conv_Rec_Res/Rec(2007)7_en.pdf)> accessed 28 November 2018.

¹⁰ Р. Капелюшников, ‘Новая институциональная теория’ (Московский Либертариум, 23 августа 1998) <<http://www.libertarium.ru/10625>> дата обращения 28 Ноябрь 2018.

¹¹ Там само.

2. Закон повинен чітко визначати і надійно захищати права власності, перешкоджаючи переродженню добровільних угод у вимушені. В умовах низьких трансакційних витрат, як це впливає з теореми Р. Коуза, усунення невизначеності в наділенні правами власності буде призводити до розширення кола добровільного обміну.

3. При високих трансакційних витратах законодавство повинно обирати і встановлювати найбільш ефективний, з усіх доступних, розподіл прав власності, тобто такий розподіл, до якого економічні агенти приходили б самі, якби їм у цьому не перешкоджали високі трансакційні витрати.

У межах тематики цієї статті будемо розуміти, що у широкому сенсі трансакційні витрати – це непродуктивні витрати грошових, часових, організаційних, інтелектуальних, матеріально-технічних та інших ресурсів у процесі здійснення основної діяльності суб'єктів інформаційної діяльності, яка тим чи іншим чином пов'язана з органами публічної влади.

У нашому випадку до трансакційних витрат можуть бути віднесені всі непродуктивні витрати в інформаційній сфері, пов'язані з формуванням та реалізацією державної політики; отриманням ліцензій, дозволів та інших адміністративних рішень (послуг) суб'єктами підприємницької діяльності; здійсненням взаємодії споживачів із надавачами послуг та замовників із виконавцями робіт, а також з органами державного нагляду та контролю; укладенням і виконанням контрактів між суб'єктами інформаційних відносин; збором, обробкою та аналізом інформації в процесі реалізації державної політики, а також із забезпеченням інформаційної взаємодії органів державної влади між собою та з іншими суб'єктами; судовим захистом порушених прав або інтересів тощо.

Зрозуміло, що максимальне зниження рівня трансакційних витрат є вирішальним фактором забезпечення ефективності функціонування системи публічної влади в інформаційній сфері. Беручи до уваги базову умову щодо максимального зниження трансакційних витрат пропонуються такі загальні вимоги до формування системи публічної влади:

1. *Базова й основна мета, а також локальні цілі функціонування системи публічної влади полягають у забезпеченні всебічного і всеосяжного розвитку інформаційної сфери, який спрямовано на створення умов для реалізації інформаційних свобод, гарантування інформаційних прав і задоволення інформаційних інтересів та потреб усіх без винятку суб'єктів інформаційних відносин, створення сприятливих умов для формування інформаційної інфраструктури.*

2. *Мінімізація трансакційних витрат, які можуть супроводжувати, насамперед, процеси державного регулювання й управління діяльністю*

суб'єктів правовідносин в інформаційній сфері та процеси взаємодії цих суб'єктів.

3. *Мінімізація або навіть усунення адміністративних бар'єрів у процесі формування, прийняття та реалізації регуляторних й управлінських рішень органами публічної влади або в процесі укладення і здійснення контрактів між суб'єктами інформаційних відносин.*

4. *Формування і реалізація державної політики органів публічної влади, яка сприяла б визначенню та застосуванню найбільш ефективних методів і засобів компенсації або мінімізації трансакційних витрат на недискримінаційній основі відкритості та справедливості.*

Вочевидь досягнення як базової та основної мети, так і локальних цілей при одночасній мінімізації трансакційних витрат як суб'єктів інформаційної сфери, так і органів публічної влади, що є засадничим підґрунтям забезпечення ефективності їхньої діяльності, стає можливим лише за умови формування обґрунтованих за змістом принципів діяльності, функцій та повноважень, складу та структури інституційної системи публічної влади.

На основі запропонованих загальних вимог до формування системи публічної влади з урахуванням рекомендації до правової системи, які впливають із положень теорії економіки права, сформулюємо *вимоги до інституційної системи публічної влади.*

I. Функціональні вимоги до інституційної системи публічної влади:

1) наявність необхідного і достатнього переліку публічних функцій для досягнення всіх цілей функціонування системи публічної влади; 2) виключення дублювання публічних функцій у різних органах публічної влади; 3) мінімізація для конкретного органу публічної влади ланцюжка використання результатів виконання публічних функцій іншими органами публічної влади; 4) концентрація однорідних за предметною сферою публічних функцій в одному органі публічної влади; 5) поділ публічних функцій за функціональною ознакою: законодавчі, координаційні, управлінські, регуляторні та контрольні функції; 6) раціональне делегування виконання публічних функцій саморегульованим організаціям, стимулювання прийняття ними відповідних правил або кодексів галузевої діяльності.

II. Організаційні вимоги до інституційної системи публічної влади:

1) перелік публічних функцій, повноважень і регламентація діяльності органу публічної влади визначається виключно на підставі положень конституції або закону; 2) обов'язковість наявності постійного функціонального (інформаційного) зв'язку з усіма дотичними органами державної влади та суб'єктами інформаційної сфери при оцінці її стану,

вироблення стратегічних пропозицій, формування і реалізація державної політики щодо її розвитку і трансформації; 3) наявність ефективної інформаційної взаємодії з різними саморегулюючими організаціями, що представляють як різні сегменти інформаційної сфери, так і споживачів та представників громадянського суспільства.

III. Особливі правові вимоги: 1) визначення правового статусу власності на інформацію та інформаційні продукти, а також визначення правових режимів їх використання; 2) розгляд суперечок стосовно порушення прав, інтересів і зобов'язань суб'єктами суспільних відносин має базуватися на визнанні презумпції забезпечення свободи слова та використання інформації, а також наявності права власності на інформаційні продукти; 3) визначення доцільності створення системи інформаційних спеціалізованих судів з огляду на поширеність, високу значущість, специфічність, передусім технологічну, змісту суперечок між суб'єктами суспільних відносин, пов'язаних з інформацією, а також актуальності вимоги мінімізації часу на їх врегулювання.

Проблема реформування інституційної системи публічної влади (адміністративна реформа), як правило, не має однозначного вирішення. Це обумовлено тим, що функції публічної влади постійно змінюється за складом і змістом залежно від зміни зовнішніх і внутрішніх політичних, економічних і соціальних факторів. Крім того, відомо, що будь-яка задана сукупність функцій, зокрема й публічних, може бути реалізована деякою кількістю варіантів інституційної системи, конкретна конфігурація якої для системи публічної влади залежить від змісту консенсусної національної ідеї і легітимної мети розвитку, ментальних, соціальних і моральних цінностей суспільства, історичних і політичних традицій, суспільної правосвідомості, особливостей сформованої правової системи і від багатьох інших факторів, зокрема й суб'єктивних.

Тому бажано, щоб процес реформування інституційної системи ґрунтувався на певній сукупності принципів, які дали б змогу реалізувати системний підхід і запропонувати максимально ефективну модель системи публічної влади. У нашому випадку при реформуванні інституційної системи публічної влади в інформаційній сфері, як і в будь-якій іншій сфері соціальної активності, пропонуються для використання такі загальні принципи системи публічної влади.

I. Загальні принципи системи публічної влади:

1. *Повнота цілей* – формування повної множини цілей функціонування системи публічної влади в інформаційній сфері, ґрунтуючись на інтересах індивідуумів, суспільства і держави, вимог конституції та законів.

2. *Мінімізація інституційної системи* – максимальна концентрація окремих публічних (законодавчих, координаційних, управлінських, регуляторних і контрольних) функцій, сумісних за сферою, предметом, змістом і формами здійснення, в окремих органах публічної влади.

3. *Кінцева відповідальність* – конкретизація відповідальності за досягнення кінцевого результату досягнення певної цілі шляхом концентрації повного набору повноважень в окремому органі публічної влади, який є достатнім для самостійної реалізації ним будь-якої публічної функції.

4. *Достатність ресурсів* – забезпечення відповідно до повноважень і функцій кожного органу публічної влади адекватними за змістом та обсягом вчасними організаційними, інтелектуальними, юридичними, кадровими, інформаційними, технічними й іншими ресурсами.

5. *Координація горизонтальних взаємозв'язків* – раціональний розподіл повноважень між органами публічної влади, органами самоврядування та суб'єктами громадянського суспільства, відповідно до якого передаватиметься здійснення певних публічних функцій.

6. *Інформаційна відкритість* – наявність ефективної інформаційної взаємодії між органами публічної влади, об'єктами управління, громадянами і громадянським суспільством з метою забезпечення доступу до всієї інформації, яка необхідна для участі у процесі прийняття рішень та їх виконання.

II. *Функціональні принципи системи публічної влади:*

1. *Функціональний поділ публічних функцій на види.*

У ролі можливої класифікації можна запропонувати такі види публічних функцій: законодавчі; координації; формування та реалізації державної політики; регулювання; надання публічних (адміністративних послуг); державного контролю та нагляду; управління державними майновими комплексами¹².

2. Метою реалізації цього принципу є виявлення випадків: повного або часткового дублювання конкретних публічних функцій; невідповідності наявності або змісту публічних функцій положенням конституції та (або) законів; відсутності публічних функцій, наявність яких передбачена положеннями конституції та (або) законів, а також синтезування публічних функцій, які необхідні для досягнення стратегічних цілей з далеким горизонтом планування (20–30 років);

¹² Т Мотренко (заг ред), *План модернізації державного управління* (Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу 2010) 396; А Баранов, *Информационная инфраструктура: проблемы регулирования деятельности* (Видавничий дім Дмитра Бурого 2012) 352.

2. Максимальна концентрація однорідних публічних функцій в одному органі публічної влади.

Реалізація цього принципу створює ефективні умови для: підвищення експертного потенціалу законодавчого органу в межах його спеціалізованих комітетів; забезпечення інституційного поділу функції формування державної політики та функції регулювання; виключення конфлікту інтересів, що виникає при одночасній наявності у певного органу публічної влади функцій надання адміністративних послуг, функції управління державним майновим комплексом та функції формування державної політики.

3. Ієрархічний поділ публічних функцій.

Виконання цього принципу передбачає неухильне дотримання низки умов при функціонуванні інституціональної системи публічної влади:

1) системна функція формування та реалізації державної політики, видання нормативно-правових актів загальної дії повинна здійснюватися виключно одним органом публічної влади, відповідальним за певну сферу життєдіяльності суспільства;

2) реалізація публічних функцій регулювання, надання публічних (адміністративних) послуг, державного контролю і нагляду, управління державними майновими комплексами повинна відбуватися виключно відповідно до легально та легітимно сформованої державної політики.

Реалізація принципу ієрархічного поділу публічних функцій дає змогу забезпечити єдине джерело державної політики в якійсь певній сфері та несуперечливу її реалізацію.

Сучасна інституційна система публічної влади в інформаційній сфері України складається з 15 основних органів публічної влади: Верховна Рада України, Рада національної безпеки і оборони України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Міністерство інформаційної політики України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Міністерство інфраструктури України, Міністерство культури України, Міністерство юстиції України, Державне агентство з питань електронного урядування України, Державний комітет телебачення й радіомовлення України, Державна архівна служба України, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, Національна рада України з питань телебачення.

За результатами порівняльного аналізу функцій існуючої інституційної системи та на основі розроблених у статті теоретико-методологічних основ реформування інституційної системи сформуємо такі рекоменда-

ції до складу перспективної інституціональної системи публічної влади в інформаційній сфері України.

Пропонується ввести до складу перспективної інституційної системи в інформаційній сфері України 11 органів публічної влади: Верховна Рада України, Рада національної безпеки і оборони України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Міністерство інформаційної політики України, Державна служба комунікацій України, Державна архівна служба України, Державне агентство комунікацій України, Державна інспекція в інформаційній сфері України, Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Національна комісія, що здійснює регулювання у сфері зв'язку та інформатизації.

Зауважимо, що якщо виключити з цих переліків багатофункціональні органи (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки і оборони України), то запропонована модель забезпечує майже вдвічі скорочення складових інституційної системи публічної влади в інформаційній сфері.

Як приклад реформування інституційної системи публічної влади наведемо перелік публічних функцій для *Міністерства інформаційної політики України*.

Попередньо визначимо сегменти суспільної активності, які потрібно віднести до сфери впливу (відповідальності) цього Міністерства за результатами дослідження інформаційної сфери, з урахуванням її особливостей як на сучасному етапі розвитку, так і в майбутньому. Інформаційну складову умовно можна поділити на дві складові: інформаційну та інфраструктурну.

I. *Інформаційна складова інформаційної сфери* – це повна сукупність інформаційних правовідносин, об'єктом яких є інформація, тобто сфера обороту інформації: її створення, передача, використання, зберігання та утилізація.

II. *Інфраструктурна складова інформаційної сфери* – це повна сукупність правовідносин, об'єктом яких є створення, функціонування, регулювання діяльності суб'єктів інформаційної інфраструктури, тобто суб'єктів, які забезпечують оборот інформації.

Відповідно до базової мети розвитку інформаційної сфери та змісту діяльності в усіх її сегментах суспільної активності в результаті синтезу отримуємо такий варіант основних функцій Міністерства інформаційної політики України:

– формує та реалізує державну політику в інформаційній сфері, включаючи питання розвитку інформаційного суспільства, національної системи інформаційних ресурсів та продуктів, засобів масової інформації,

інформаційної інфраструктури, використання радіочастотного ресурсу, забезпечення інформаційної безпеки з метою забезпечення та захисту інформаційних прав, свобод та інтересів, а також інформаційних потреб усіх суб'єктів інформаційних відносин за умови обов'язкового проведення широких консультацій з представниками громадянського суспільства, самоврядних професійних асоціацій різних секторів інформаційної сфери;

– формує державну політику регулювання, контролю і нагляду, управління державними майновими комплексами в інформаційній сфері;

– формує державну політику інформаційної безпеки і реалізує державну політику в цій сфері в межах компетенції;

– формує і реалізує політику в сфері розвитку інформаційної інфраструктури, стандартизації та сертифікації;

– виконує координуючі функції з розвитку інформаційного суспільства, технологій інтернету речей, штучного інтелекту і робототехніки, технологічних складових “електронного” уряду, “електронної” медицини, дистанційного навчання, “електронної” торгівлі, системи електронного документообігу та цифрового підпису, інформаційної безпеки тощо; організовує наукове забезпечення функціонування і розвитку інформаційної сфери;

– виконує обов'язки Адміністрації зв'язку України з питань виконання функцій України як держави – члена Міжнародного союзу телекомунікацій та Міжнародного поштового союзу.

Основна ідея, яка була реалізована в запропонованому варіанті інституціональної системи публічних органів в інформаційній сфері, полягає в концентрації функцій публічного управління та публічного регулювання в двох органах публічної влади: в Міністерстві інформаційної політики України і в Національній комісії, що здійснює регулювання у сфері зв'язку та інформатизації.

Без сумніву, реалізація запропонованих теоретико-методологічних засад та практичних рекомендацій щодо реформування інституційної системи публічної влади в інформаційній сфері потребує відповідного правового підґрунтя. Оскільки найбільш важливі засади побудови системи публічної влади відображаються у Конституції України, то певні її положення потребують або доповнення, або вдосконалення. Наприклад, це стосується наявності згадувань конкретних назв окремих органів публічної влади в інформаційній сфері, хоча більш раціональним було б зазначення лише окремих функцій, необхідних для досягнення певної мети. Також потребує уточнення вимога регулювання певного кола суспільних відносин виключно законами України, визначення засад вза-

модії органів публічної влади з суб'єктами громадянського суспільства, наповнення змістом права громадян брати участь в управлінні державними справами тощо.

Останнім часом все більше вчених поділяють необхідність перегляду традиційного змісту предмета адміністративного права, підкреслюючи його виняткову роль у створенні сприятливих правових умов для функціонування системи публічної влади¹³. На нашу думку, саме в межах адміністративного права повинні бути визначені принципи формування та функціонування усіх складових публічної влади, закладені правові вимоги щодо визначення повноважень і функцій, необхідних для досягнення як базової та основної мети, так і локальних цілей системи публічної влади, визначені типи складових інституційної системи державної влади та правові засади їх взаємодії, а також повна сукупність правових норм, регулюючих суспільні відносини, які мають місце у зв'язку з формуванням та реалізацією державної політики, функціонуванням інституційної системи публічної влади тощо.

Крім того, вкрай необхідним буде визначення правових особливостей створення та функціонування інституційної системи державної влади з урахуванням специфіки сучасних і майбутніх інформаційних процесів та інформаційних правовідносин, а тому вочевидь потребують дослідження відповідні положення теорії інформаційного права та інформаційного законодавства.

Висновки. Оскільки стан інформаційного суспільства, інформаційної інфраструктури, інформаційних процесів є критичним для майбутнього розвитку держави, проблема проведення реформування інституційної системи публічних органів в інформаційній сфері є актуальною.

Запропоновані теоретико-методологічні основи реформування дали змогу сформулювати практичні пропозиції щодо формування перспективної інституційної системи публічного управління в інформаційній сфері, яка максимально орієнтована на розвиток інформаційної сфери відповідно до сучасних тенденцій прогресу суспільства з огляду на широке використання інформаційних комп'ютерних технологій в усіх сегментах соціальної активності.

Відповідно до наданих пропозицій очікується суттєве підвищення ефективності системи публічної влади в інформаційній сфері завдяки різкому зниженню управлінських та регуляторних трансакційних витрат й оптимізації процесів прийняття рішень, зменшенню витрат організа-

¹³ В Авер'янов (голов ред), *Адміністративне право України. Академічний курс*, т 1 (Юридична думка 2004) 584; Ю Битяк, *Адміністративне право України* (Юрінком Інтер 2007) 544; Р Мельник та В Бевзенко, *Загальне адміністративне право: навчальний посібник* (Ваіте 2014) 376.

Олександр Баранов

ційних, матеріальних, інтелектуальних, юридичних, кадрових, інформаційних, технічних і інших ресурсів, а також зменшенню трансакційних витрат при взаємодії між суб'єктами інформаційної сфери.

Вбачається за доцільне проведення широких конституційно-правових, адміністративно-правових та інформаційно-правових досліджень з метою створення відповідного науково-правового та законодавчого підґрунтя для реалізації розроблених теоретико-методологічних засад і практичних рекомендацій щодо реформування інституційної системи публічної влади в інформаційній сфері.

REFERENCES

List of legal documents

Legislation

1. Recommendation CM/Rec (2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration (Adopted by the Committee of Ministers on 20 Jun) <[http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/administrative_law_and_justice/Texts_& Documents/Conv_Rec_Res/Rec\(2007\)7_en.pdf/](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/administrative_law_and_justice/Texts_& Documents/Conv_Rec_Res/Rec(2007)7_en.pdf/)> accessed 28 November 2018 (in English).
2. Pro zakhody chodo vprovadshennia Kontseptsii administratyvnoi reform v Ukrainy [On Measures to Implement the Concept of Administrative Reform in Ukraine]: Ukaz Prezydenta Ukrainy [Decree of the President of Ukraine] vid 22 lypnia 1998 r. № 810. *Uriadovyi kurer*. 1998. № 141-142 (in Ukrainian).

Bibliography

Authored books

3. Osborne D and Gaebler T, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* (Addison-Wesley 1992) (in English).
4. Bachilo I, *Informatsionnoe pravo. Osnovy prakticheskoi informatiki [Information Infrastructure: Issues of Activity Regulation]* (Izd g-na Tikhomirova M. Yu. 2001) (in Russian).
5. Baranov A, *Informatsionnaia infrastruktura: problemy pegulirovaniia deiatelnosti [Information Infrastructure: Problems of Regulation of Activities]* (Vydavnychii dim Dmytra Burago 2012) (in Russian).
6. – –, *Pravove zabezpechennia informatsiinoi sfery: teoriia, metodologiia i praktyka: monografiia [Legal Support of Information Sphere: Theory, Methodology and Practice: Monograph]* (Edelveis 2014) (in Ukrainian).
7. Beliakov K, *Informatyziatsiia v Ukrainie: problem organizatsiinogo-pravovogo ta naukovogo zabezpechennia: monografiia [Informatization in Ukraine: Issues of Legal Organizational and Scientific Support: Monograph]* (KVITS 2008) (in Ukrainian).
8. Bytiak Yu, *Administratyvne pravo Ukrainy [Administrative Law of Ukraine]* (Yurinkom Inter 2007) (in Ukrainian).
9. Kondrashov O, *Transformatsiia publichnogo upravleniia v umovakh pozvytku informatsiinogo suspilstva ta globalizatsionnykh protsesiv: vitchizniani ta zakordonnyi dosvid: monografiia [Transformation of Public Administration in the Context of*

Information Society Development and Globalization Processes: National and Foreign Experience: Monograph] (Print Yu 2016) (in Ukrainian).

10. Melnik R ta Bevzenko V, *Zagalne administratyvne pravo: navchalnyi posibnyk [General Administrative Law: Teaching Manual]* (Vaite 2014) (in Ukrainian).
11. Uebster F, *Teorii informatsionnogo obchestva [Theories of the Information Society]* (Aspekt Press 2004) (in Russian).

Edited books

12. Averianov V (golov red), *Administratyvne pravo Ukrainy. Akademichnyi kurs [Administrative Law of Ukraine. Academic Course]*, t 1 (Yurydychna dumka 2004) (in Ukrainian).
13. Motrenko T (zag red), *Plan modernizatsii derzhavnogo upravlinnia [Plan of Public Administration Modernization]* (Tsentr adaptatsii derzhavnoi sluzhby do standartiv Evropeiskogo Soyuzu 2010) (in Ukrainian).

Journal articles

14. Aristova I ta Chernadchuk V, 'Kontseptsii informatsiinykh pravovidnos: sutnist ta osoblyvosti vykorystannia u sferi bankivskoi diizkyosty' ['The Concept of Information Legal Relations: Essence and Specifics of Use in the Banking Sector'] (2012) 3 *Informatsiia i pravo* 47 (in Ukrainian).
15. Lialyuk Yu, 'Terytorialna organizatsiia publichnoi vlady v Ukrainy iak konstutsino-pravova kategoriia' ['Territorial Organization of Public Authority in Ukraine as a Legal Constitutional Category'] (2014) 3 *Teoriia i praktyka pravoznavstva* 1 (in Ukrainian).

Dissertation

16. Loginov A, 'Administratyvno-pravove zabezpechennia informatsiinoi bezpeky opoganiv vykonavchoi vlady' ['Administrative Legal Support of Information Security of Executive Authorities'] (dis kand yuryd nauk, Natsionakna akademiia vnutrishnikh sprav Ukrainy 2005) (in Ukrainian).

Websites

17. Karvalics L, 'How to defend the original, multicriteria theories of Information Society?' (*3rd ICTs and Society Meeting*; Paper Session, 2010) <<http://triple-c.at/index.php/tripleC/article/viewFile/214/173>> accessed 28 November 2018 (in English).
18. Kapelyushnikov R, 'Novaia institutsionalnaia teoriia' ['New Institutional Theory'] <<http://www.libertarium.ru/10625>> accessed 28 November 2018 (in Russian).

Oleksandr Baranov

THE INFORMATION SPHERE:
REFORMING THE INSTITUTIONAL SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITY

ABSTRACT. The article focuses on the issue of reforming the institutional system of public authority in the information sphere, being highly relevant today owing to a high level of strategic influence which the state of the information sphere exerts on the civilizational development of mankind. This issue is becoming even more topical given the upcoming transformational changes in society as a consequence of introduced achievements of electronic communications (the Internet), the Internet of things technologies,

Олександр Баранов

Industry 4.0, artificial intelligence and robotics, big data, genetic engineering, bio- and nanotechnologies etc.

The purpose of the article is to find out the theoretical and methodological foundations and formulate the practical recommendations for reforming the institutional system of public authority in the information sphere.

The author analyzes the state, trends and gaps in the reforms of the system of public authority in Ukraine over the past decades, with a particular focus on the importance of the phenomenon of information society for the development of civilization. The author offers his characterization of the modern system of public authority and formulates its functional principles and targets from the perspective of the provisions of the big systems theory and the general theory of administration.

On the basis of the theory of big systems, the general theory of administration and the economic theory of law, the article characterizes the modern system of public authority and determines the requirements to its model. According to the economic theory of law, among these requirements, minimization of transaction costs is seen as the main factor for the reforms of the institutional system of public authority. Accordingly, the author develops theoretical and methodological foundations and practical recommendations for reforming the institutional system of public authority in the information sphere, in particular, determines general requirements according to which the system of public authority is to be formed; and also functional, organizational and legal requirements to the institutional system of public authority. The author suggests the principles of the system of public authority as a set of general and functional principles and describes their constituent parts.

Based on the established theoretical and methodological foundations, the author develops recommendations for reforming the institutional system which is expected to ensure an enhanced efficiency of the public authority system in the information sphere of Ukraine by a sharp reduction of administration and regulatory transaction costs and optimization of decision-making processes, reduction of the costs of organizational, material, intellectual, legal, HR, information, technical and other resources, as well as by cutting of transaction costs pertaining to the interaction of subjects of the information sphere.

With a view to creating an accomplished legal theoretical and legislative framework for reforming the institutional system of public authority in the information sphere, appropriate legal constitutional, legal administrative and legal information studies are advisable in the future.

KEYWORDS: information sphere; public authority; institutional system; transaction costs.