

УДК 342.922:061.2

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ФОРМИ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ В ІНФОРМАЦІЙНИХ ВІДНОСИНАХ

Яковлев П. О.,

кандидат юридичних наук,
докторант юридичного факультету
Харківського національного університету
імені В.Н. Каразіна

Анотація: у статті, на основі аналізу актів національного законодавства України, наведено основні адміністративно-правові форми участі громадських об'єднань в інформаційних відносинах. З урахуванням трансформації і видозмінення інформаційної сфери держави, акцентовано увагу на тому, що закріплення адміністративно-правових форм реалізації інформаційної правосуб'єктності громадськими об'єднаннями є однією із запорок законності в державі, гарантією ефективності інформаційної діяльності інститутів громадянського суспільства.

Ключові слова: громадські об'єднання, інформаційні відносини, адміністративно-правова форма, Україна, громадянське суспільство.

Аннотация: в статье, на основе анализа актов национального законодательства Украины, описаны основные административно-правовые формы участия общественных объединений в информационных отношениях. С учетом трансформации и видоизменения информационной сферы государства, акцентировано внимание на том, что закрепление административно-правовых форм реализации информационной правосубъектности общественными объединениями, является одним из залогов законности в государстве, гарантией эффективности информационной деятельности институтов гражданского общества.

Ключевые слова: общественные объединения, информационные отношения, административно-правовая форма, Украина, гражданское общество.

Annotation: in the article, on the basis of analysis of acts of the system of national legislation of Ukraine, the basic administrative-legal forms of participation of public associations are described in informative relations. Taking into account transformation and modification of informative sphere of the state, attention is accented on that fixing of administrative-legal forms of realization of informative legal personality public associations are one of mortgages of legality in the state, by the guarantee of efficiency of informative activity of institutes of civil society.

Key words: public associations, informative relations, administrative-legal form, Ukraine, civil society.

Аналізувати сутність інформаційних відносин можна з різних наукових підходів. Юридичне розуміння феномену інформаційних відносин передбачає урахування змісту дефініції «інформація», яка наведена у ст. 1 Закону України «Про інформацію» від 02.10.1992 р. № 2657-XII [1]. Відповідно, інформаційні відносини є особливим різновидом суспільних відносин, які виникають, розвиваються і припиняються у зв'язку з оперуванням будь-якими відомостями та (або) даними, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді. Об'єктом інформаційних відносин є документована або публічно оголошена інформація про події та явища в галузі політики, економіки, культури, охорони здоров'я та інших сферах.

В умовах широкого розмаїття сфер суспільного життя та багатоманітності інформаційної політики держави, суб'єктами інформаційних відносин є значне коло учасників: фізичні особи (громадяни, апатриди, біпатриди), юридичні особи публічного та приватного права, громадські організації та політичні партії, органи і посадові особи державної влади і місцевого самоврядування, засоби масової інформації, трудові колективи, професійні спілки, корпоративні групи та інші. Кожен з цих суб'єктів вступає в інформаційні відносини у певних адміністративно-правових формах. Так, наприклад, державні органи влади, як учасник інформаційних відносин, здійснюють свідомий цілеспрямований вплив на фізичних та юридичних осіб, об'єднання громадян, підлеглі органи публічної адміністрації у формах, визначених інформаційним законодавством, використовуючи при цьому методи переконання і примусу для вирішення повсякденних завдань у процесі реалізації державної інформаційної політики [2, с. 60]. В свою чергу, фізичні особи, у більшості випадків, вступають в інформаційні відносини у формі суб'єктів запитування публічної інформації у порядку, визначеному Законом України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р. № 2939-VI [3].

Серед іншого, дослідження адміністративно-правових форм участі в інформаційних відносинах громадських об'єднань сьогодні є особливо актуальним завданням юридичної науки. Це обумовлено тим, що, в Україні за останні роки значно збільшилася кількість громадських об'єднань, які у процесі виконання статутних завдань обробляють значні масиви інформації. Відповідно, постійно зростає питома вага інформаційних відносин за участю громадських об'єднань. Крім цього, визначення форм участі громадських об'єднань в інформаційних відносинах відкриває можливість з різних сторін проаналізувати їх діяльність. Зокрема, як відзначає М. Ковалів, форма діяльності громадських об'єднань є оболонкою для таких явищ як правові відносини, правові процедури, юридичні факти і обумовлена адміністративно-правовим статусом громадських об'єднань [4, с. 24]. Доктринальний аналіз

адміністративно-правових форм участі громадських об'єднань в інформаційних відносинах дає можливість виявити особливості їх правової регламентації і виокремити характерні риси їх реалізації у правовій площині.

Теоретичною основою став науковий доробок таких вітчизняних правознавців як Ю. Битяк, В. Гарашук, Т. Кагановська, К. Кім, М. Ковалів, О. Соснін та інші. Також у процесі підготовки статті використовувалися акти системи національного законодавства України, які становлять правову основу для розвитку інформаційних відносин у державі.

Громадські об'єднання у відповідності до Закону України «Про громадські об'єднання» від 22.03.2012 р. № 4572-VI являють собою добровільні об'єднання фізичних осіб та (або) юридичних осіб приватного права, що створюються для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів [5]. Громадські об'єднання за організаційно-правовою формою утворюються як громадська організація або громадська спілка. В свою чергу, громадська організація – це громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи. В свою чергу, громадська спілка може засновуватися юридичними особами приватного права, а її учасниками можуть бути юридичні особи приватного права та фізичні особи. Значна кількість громадських об'єднань діють у формі політичних партій, релігійних організацій, невідприємницьких товариств, що утворюються актами органів державної влади, інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, асоціацій органів місцевого самоврядування та їх добровільних об'єднань, саморегулюючих організацій, організацій, які здійснюють професійне самоврядування, невідприємницьких товариств (які не є громадськими об'єднаннями), утворених на підставі інших законів, неурядових організацій інших держав тощо.

Зважаючи на те, що інформація для більшості інституцій громадянського суспільства на сьогодні стала ресурсом, використовуючи який можливо досягати цілей своєї діяльності, громадські об'єднання об'єктивно стають учасниками інформаційних відносин у політичній, економічній, культурній, соціальній, екологічній, науково-технічній, міжнародній сферах життєдіяльності суспільства. Відповідно, формується ситуація, коли громадські об'єднання стають важливими суб'єктами інформаційної діяльності, ініціаторами процесів пошуку, збирання, аналізу, перетворення, зберігання, та поширення інформації [6]. Для громадських об'єднань інформаційна діяльність є платформою для не лише створення інформаційних продуктів і послуг, а й для генерування нових соціально значущих ініціатив розвитку суспільства і держави. Ця діяльність передбачає виконання таких функцій, як: збір інформації, її опрацювання, формування інформаційних масивів, зберігання та поширення інформаційних продуктів і послуг.

Разом із тим, участь в інформаційних відносинах в сучасній розвиненій демократичній правовій державі здійснюється у певних формах, які визначаються державою в законодавстві. В доктрині адміністративного права формою діяльності називають зовнішній прояв певних дій, які здійснюються суб'єктами з метою досягнення цілей своєї діяльності [7, с. 120]. Форми діяльності визначаються у законодавстві від імені держави. Таким чином, досягається дотримання законності функціонування певного суб'єкта у межах соціально-корисних (допустимих) меж. При цьому, законодавець вдається до регламентації лише найбільш практичних і оптимальних за змістом форм діяльності. За характером змісту, відповідні норми носять здебільшого дозвільний характер. Це вказує на те, що держава в адміністративному порядку встановлює «межі» інформаційної правосуб'єктності громадських об'єднань. Беручи до уваги викладене, адміністративно-правовими формами участі громадських об'єднань в інформаційних відносинах пропонуємо вважати передбачені в законодавстві можливості вчиняти у визначеному процедурному порядку дії, що спрямовані на формування, збір, одержання, розповсюдження інформації, яка необхідна задля забезпечення досягнення цілей діяльності громадських об'єднань і забезпечення належного їх функціонування. Для здійснення своєї мети (цілей) громадське об'єднання об'єктивно стає учасником інформаційних відносин у суспільстві. Чинне законодавство передбачає кілька адміністративно-правових форм участі об'єднань громадян в інформаційних відносинах. Зокрема:

- **громадські об'єднання можуть вільно поширювати інформацію про свою діяльність, пропагувати свої цілі** (громадські об'єднання мають можливість використовуючи наявні інформаційні ресурси поширювати інформацію про власну діяльність і надавати такий інформації публічний характер. Законодавство не обмежує громадські об'єднання у виборі засобів і способів поширення інформації. Це може бути усне поширення, використання друкованих матеріалів, використання засобів масової інформації та Інтернет, використання можливостей теле- і радіо- комунікаційного зв'язку тощо. Важливо відзначити, що у цьому випадку джерелом інформації офіційно є саме громадське об'єднання і керівники об'єднання несуть персональну відповідальність за достовірність такої інформації. У відповідності до ст. 34 Конституції України вільне поширення інформації може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя [8]);

- **громадським об'єднанням надано право звертатися у порядку, визначеному законом, до органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб з пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями), скаргами** (громадські об'єднання та їх члени мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення. У межах цієї форми важливим є те, щоб було дотримано відповідну форму звернення у відповідності до Закону України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 р.

№ 393/96-ВР [9]. Звернення громадських об'єднань до органів публічного управління є не лише одним із офіційних способів налагодження інформаційної взаємодії з державою чи місцевим самоврядуванням, а й можливістю цільовим способом донести до відома посадових осіб думку окремих членів громадських об'єднань, або офіційну позицію щодо можливостей покращення діяльності);

- **право громадських об'єднань як учасників інформаційних відносин одержувати у порядку, визначеному законом, публічну інформацію, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації** (відповідно до вже згаданого Закону України «Про доступ до публічної інформації» публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених законодавством. Відповідно, одержання публічної інформації має на меті її обробку і залучення в інформаційну діяльність громадського об'єднання з метою подальшого застосування у власній діяльності);

- **можливість громадських організацій брати участь у розробленні проектів нормативно-правових актів, що видаються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування і збирати відповідну інформацію для цього** (враховуючи активну трансформацію суспільних відносин та зростання громадянської активності, розробки проекту нормативно-правового акта у межах одного органу не завжди буває достатнім. До того ж, як відзначає А. Школик, для таких документів важливою є не лише їх законність, а й доцільність, що полягає у задоволенні певного публічного інтересу [10]. Проте, на практиці завжди існує загроза врахування при підготовці актів передусім інтересів власного відомства, а не публічного інтересу загалом. Тому настільки важливими є різні форми участі громадськості у процесі розробки нормативних актів управління. Участь, інформаційна підтримка громадських об'єднань буде сприяти повноцінному врахуванню публічних інтересів у процесі розробки нормативно-правових актів);

- **брати участь у порядку, визначеному законодавством, у роботі консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, що утворюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування для проведення консультацій з громадськими об'єднаннями та підготовки рекомендацій з питань, що стосуються сфери їхньої діяльності** (невід'ємною ознакою демократичної держави є функціонування при органах влади специфічних інститутів громадянського суспільства – консультативно-дорадчих органів. Основним завданням таких органів є участь у погодженні вирішення питань реалізації державної політики у певній сфері чи галузі, координації діяльності центральних і місцевих органів державної влади. Консультативно-дорадчі органи формуються інституціями громадянського суспільства, які делегують своїх представників до складу дорадчого органу).

Вважаємо доцільним відзначити, що, незважаючи на досить детальну правову регламентацію адміністративно-правових форм участі громадських об'єднань в інформаційних відносинах, демократичний характер правової і політичної системи України гарантує громадським об'єднанням свободу інформаційної діяльності. Але, водночас, збір, опрацювання і розповсюдження інформації членами громадських об'єднань вимагає належного рівня правової інформаційної культури. Це обумовлюється тим, що, як відзначає О. Соснін, полісистемність правової бази щодо інформаційних відносин ускладнена нормативно відмінними юридичними актами – від Конституції до технічних умов і інструкцій Служби безпеки України, сегментів приватного і публічного права [6]. За таких умов оперування інформацією від імені громадського об'єднання має відбуватися на основі розуміння правового порядку використання інформаційних ресурсів, виваженим підходом до аналізу можливих ризиків неналежної інформаційної діяльності, відмежування різновидів інформації. Крім цього, такі процеси мають гармонізовано поєднуватися з розвитком електронного урядування в Україні, яке Т. Кагановська справедливо визначає як «пріоритетний напрям формування інформаційного суспільства» [11, с. 176].

Таким чином, наведені вище адміністративно-правові форми участі громадських об'єднань в інформаційних відносинах дозволяють їм повноцінно задовольняти інформаційні потреби. Держава зобов'язана постійно дбати про своєчасне створення, належне функціонування і розвиток інформаційної інфраструктури суспільства. Використання її потужностей відбувається у процесі реалізації інформаційної правосуб'єктності громадських об'єднань у межах встановленої законодавством адміністративно-правовою формою.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650
2. Кім К.В. Особливості інформаційно-правових відносин як різновиду адміністративно-правових відносин / К.В. Кім // Право і безпека. – 2011. – № 4. – С. 58-62.
3. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.
4. Ковалів М.В. Форми діяльності громадських об'єднань в Україні / М. В. Ковалів // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки. – 2016. – № 845. – С. 89-93.
5. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 р. № 4572-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 1. – Ст. 1.
6. Соснін О.В. Місце інформаційної діяльності в інноваційній моделі розвитку економіки України / О.В. Соснін [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [HTTP://WWW.NISS.GOV.UA/VYDANNA/PANORAMA/ISSUE.PHP?S=IVTT1&I=1&D=2004_1](http://www.niss.gov.ua/vydanna/panorama/issue.php?s=ivtt1&i=1&d=2004_1)
7. Битяк Ю.П. Адміністративне право України: підручник для юрид. вузів і фак. [Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. М. Гарашук та ін.]; За ред. Ю. П. Битяка. – Харків: Право, 2000. – 520 с.
8. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
9. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
10. Школик А. Участь громадськості в процесі прийняття нормативних актів управління / А. Школик // Інтернет-видання «Юриспруденція on-line» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lawyer.org.ua/?w=r&i=&d=340>
11. Кагановська Т. Є. Електронне урядування як форма державного управління в Україні: сучасний стан і перспективи розвитку / Т. Є. Кагановська // Форум права. – 2014. – № 2. – С. 176–182 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2014_2_32