

УДК 342.951:001.102(477)

ОРГАНИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ЯК РЕГУЛЯТОР ІНФОРМАЦІЙНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

Пахомова І. А.,

викладач кафедри державно-правових дисциплін
юридичного факультету
Харківського національного університету
імені В.Н. Каразіна

Анотація: Стаття присвячена висвітленню управлінських аспектів регулювання органами публічної влади інформаційних відносин в Україні. На основі аналізу чинного законодавства України автором реалізовано спробу висвітлення регуляторного впливу на інформаційні відносини органів законодавчої та виконавчої влади, а також місцевого самоврядування. Доводиться теза про те, що дії органів публічної влади щодо створення правової основи для розвитку інформаційних відносин і функціонування у напрямі розробки і втілення державної інформаційної політики на рівні державного управління є первинною фактичною і юридичною базою для започаткування відносин з приводу одержання і використання інформації суб'єктами в порядку реалізації їх прав і законних інтересів.

Ключові слова: інформаційні відносини, державне управління, регулювання, організаційно-розпорядча діяльність, органи публічної влади, Верховна Рада України, органи виконавчої влади.

Аннотация: Статья посвящена освещению управленческих аспектов регулирования органами публичной власти информационных отношений в Украине. На основе анализа действующего законодательства Украины автором реализована попытка освещения регуляторного влияния на информационные отношения органов законодательной и исполнительной власти, а также местного самоуправления. Доказывается тезис о том, что действия органов публичной власти относительно создания правовой основы для развития информационных отношений и функционирования в направлении разработки и воплощения государственной информационной политики на уровне государственного управления являются первичной фактической и юридической базой для развития отношений по поводу получения и использования информации субъектами в порядке реализации их прав и законных интересов.

Ключевые слова: информационные отношения, государственное управление, регулирование, организационно-распорядительная деятельность, органы публичной власти, Верховные Рада Украины, органы исполнительной власти.

Annotation: The article is sanctified to illumination of administrative aspects of adjusting by public government of informative relations bodies in Ukraine. On the basis of analysis of current legislation of Ukraine an author is realize the attempt of illumination of regulator influence on the informative relations of legislative and executive government bodies, and also local self-government. A thesis is proved that actions of public government bodies in relation to providing a legal basis for development of informative relations and functioning in the direction of development and embodiment of public informative policy at the level of state administration are a primary actual and legal base for development of relations concerning a receipt and use of information subjects in order of realization of their rights and legal interests.

Key words: informative relations, state administration, adjusting, organizationally-active activity, public government bodies, Supreme Raда of Ukraine, executive bodies.

На початку XXI століття у світі формується нове суспільно-економічне середовище – інформаційне суспільство, яке характеризується розвинутою інформаційно-комунікаційною інфраструктурою та прискореним розвитком високотехнологічних галузей економіки, різким збільшенням доступу громадян до інформації, освіти, культурних надбань, можливостей роботи і спілкування, реалізацією нового, більш високого рівня пізнавальних потреб людини і, нарешті, високими темпами економічного зростання. Зважаючи на пріоритетність розвитку інформаційно-комунікативної сфери у загальнолюдському поступі, 27 березня 2006 Генеральна Асамблея ООН прийняла Резолюцію, в якій проголосила 17 травня Всесвітнім Днем інформаційного суспільства [9].

Україна, як сучасна розвинена держава, характеризується активізацією процесів загальної інформаційної модернізації всіх сфер суспільного життя. У проєкції на функціонування правової системи України це відображається, перш за все, в державному гарантуванні кожній особі права на інформацію. В Україні кожен громадянин має право на інформацію, що означає право вільно збирати, одержувати, зберігати, використовувати та поширювати інформацію, використовуючи існуючу у державі систему (порядок) умов (режиму) захисту

(охорони) інформації на основі своїх прав та обов'язків. Це право гарантує ст. 34 Конституції України [1], а також низка інших положень актів діючого законодавства.

Суспільні відносини, що виникають з приводу реалізації законного права на інформацію за своїм змістом є інформаційними і їх протікання неможливе без участі органів публічної (державної) влади і місцевого самоврядування. Враховуючи те, що будь-який соціально важливий різновид суспільних відносин регулюється державою, **актуальним завданням** юридичної науки є проведення аналізу діяльності органів публічної влади як суб'єктів регулювання інформаційних відносин. Тому, **метою статті** є висвітлення основних аспектів регуляторної діяльності органів публічної влади в частині управлінського забезпечення інформаційних відносин в Україні.

Нормативною основою статті стали законодавчі і підзаконні акти системи законодавства України. Основні положення і висновки базувалися на опрацьованні низки наукових праць, авторами яких є такі вчені як: Ю.П. Битяк, Т.С. Кагановська, Ю.І. Римаренко, Ю.С. Шемшученко, Ю.М. Грошевий та інші.

Органи публічної влади, як носії владно-управлінських повноважень, виступають одними з головних суб'єктів інформаційних відносин в суспільстві. **Особлива роль органів публічної влади у**

виникненні і протіканні відносин, об'єктом яких є інформація, визначається, перш за все тим, що саме на державу покладається завдання щодо створення правового поля для розвитку інформаційних відносин, розробки принципів інформаційних відносин, а також послідовної реалізації державної інформаційної політики на рівні виконавчої влади. Враховуючи специфіку функціонування органів публічної влади, відмінностей їх цілей і завдань діяльності, пропонуємо акцентувати увагу на головних регуляторних аспектах їх діяльності в частині регулювання інформаційних відносин.

Етимологічно, категорія «регулятор» тісно пов'язано з родовою категорією «регулювати», що означає впорядковувати що-небудь, керувати чимось, підкорюючи його відповідним правилам, певній системі [13, с. 480]. Наповнюючи зазначену категорію юридичним змістом і пристосовуючи її під тематичний контекст статті *статус регулятора органів публічної влади в інформаційних відносинах ми пропонуємо розглядати через основні напрями владної діяльності по впорядковуванні процесів накопичення і систематизації інформації, керуванні процесами її передачі, створенні модельних юридичних форм і методів оперування інформаційними даними* під час протікання інформаційних відносин.

Система органів публічної влади України представлена великою кількістю інституцій різної територіальної юрисдикції, спеціалізації і особливостями компетенції, що здійснюють самостійний вид державної діяльності – управління [8, с. 261]. У статті охоплено найважливіші аспекти регуляторного потенціалу окремих органів публічної влади в частині регулювання інформаційних відносин. Зокрема, доцільно буде зупинитися на діяльності Верховної Ради України, органів виконавчої влади і місцевого самоврядування.

Верховна Рада України на рівні законотворчості визначає основні принципи інформаційних відносин, розробляє концептуальні засади державної інформаційної політики України, встановлює систему гарантій реалізації і охорони права громадян на інформацію і на доступ та використання публічної інформації. Згідно з Законом України «Про інформацію» від 02.10.1992 р. [2] принципами інформаційних відносин в Україні є гарантованість права на інформацію, забезпечення режиму відкритого доступу до інформації і обміну нею, свобода вираження поглядів і переконань, контроль за правомірністю одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації, а також захищеність особи від втручання в її особисте та сімейне життя (ст. 2).

Крім зазначеного, у відповідності до ст. 3 Закону України «Про інформацію» від 02.10.1992 р. [2] основними напрямками державної інформаційної політики є:

- забезпечення доступу кожного до інформації;
- забезпечення рівних можливостей щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації;

- створення умов для формування в Україні інформаційного суспільства;
- забезпечення відкритості та прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень;
- створення інформаційних систем і мереж інформації, розвиток електронного урядування;
- постійне оновлення, збагачення та зберігання національних інформаційних ресурсів;
- забезпечення інформаційної безпеки України;
- сприяння міжнародній співпраці в інформаційній сфері та входженню України до світового інформаційного простору.

Органи державної виконавчої влади в особі Кабінету Міністрів України, міністерств і відомств, місцевих державних адміністрацій зобов'язані реалізовувати заходи, спрямовані на втілення визначених у законах принципи інформаційних відносин і реалізації державної інформаційної політики. При цьому, враховуючи багатогранність кожного з напрямів інформаційної державної політики, функціонування органів публічної влади в частині регулювання інформаційних відносин можна нарахувати велику кількість. Узагальнено, органи державної виконавчої влади реалізують два блоки основних заходів, спрямованих на регулювання інформаційних відносин:

1) *заходи організаційно-управлінської діяльності по реалізації інформаційної політики в усіх сферах суспільного життя;*

2) *заходи правоохоронної політики, спрямовані на виявлення фактів порушення права на інформацію чи неналежне оперування нею і притягнення винних у цьому осіб до юридичної відповідальності.*

Перший напрям регулятивної роботи має на меті вжиття *організаційно-управлінських заходів*, спрямованих на повноцінну реалізацію заходів інформаційної політики в усіх сферах життя суспільства. Конкретний зміст таких заходів обумовлюється, в першу чергу, тенденціями розвитку світової інформаційної сфери, рівня впровадження інформаційних технологій у функціонування політичної, економічної і правової систем держави, загальним підвищенням соціальної вартості інформаційних ресурсів. Організаційно-управлінська діяльність органів виконавчої влади в частині регулювання інформаційних відносин передбачає, передусім, виконання органами публічної влади законодавчо визначеного обов'язку регулювання процесів використання інформаційних ресурсів як самою державою так і уповноваженими особами з паралельним інформуванням населення про свою діяльність та прийняті рішення. Для цього у державних органах створюються спеціальні інформаційні служби або відділи, що забезпечували б у встановленому порядку вільний доступ суб'єктів інформаційних відносин до статистичних даних, архівних, бібліотечних і музейних фондів.

Спеціальні заходи з гарантування права на інформацію мають управлінський характер, адже реалізуються виключно у межах адміністративно-розпорядчої діяльності держави. З точки зору *формування самих інформаційних відносин в соціумі, дії органів публічної влади, що спрямовані на гарантування права на інформацію, є первинною фактичною і юридичною базою для*

започаткування відносин з приводу одержання і використання інформації заінтересованим суб'єктом. Це, в свою чергу, вказує на особливий статус органів публічної влади як суб'єктів породження інформаційних відносин.

Також слід відмітити, що органи виконавчої влади мають право здійснювати підзаконну правотворчу діяльність щодо створення і доповнення нормативно-правової основи розвитку інформаційних відносин. Приміром, Президент України і Кабінет Міністрів України повноважні видавати укази і постанови про регулювання тих чи інших аспектів інформаційних відносин. Так, у відповідності до Указу Президента України № 109/2008 «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» від 07.02.2008 р. [5], було запроваджено систему постійного моніторингу Адміністрацією Президента додержання законодавства з питань звернень громадян місцевими державними адміністраціями та їх структурними підрозділами. В додаток до наведеного, згідно з Указами Президента України «Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні» від 31 липня 2000 року № 928 [6] та «Про підготовку пропозицій щодо забезпечення гласності та відкритості діяльності органів державної влади» від 17 травня 2001 року № 325 [7] з метою поліпшення умов для реалізації громадянами права на вільний доступ до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також для забезпечення гласності та відкритості цих органів, було затверджено Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади.

Наступним блоком адміністративно-управлінських заходів, спрямованих на регулювання інформаційних відносин є *виявлення фактів порушення права на інформацію чи неналежне оперування нею і притягнення винних у цьому осіб до юридичної відповідальності.* Такі заходи здійснюються у більшості випадків правоохоронними органами (органи внутрішніх справ, Служба безпеки України) і пов'язані з організацією і проведенням початкових оперативних і слідчих дій. Гарантією дієвості і ефективності подібного виду виконавчо-розпорядчої діяльності є, як влучно зазначає Ю.І. Римаренко, чітка узгодженість дій правоохоронних органів із законом [12, с. 192]. З точки зору управлінської діяльності держави, діяльність правоохоронних інституцій є, фактично, реакцією на неналежний рівень інформаційної культури громадян, юридичних осіб і подекуди посадових осіб органів державної виконавчої влади. Протидіяти цьому може лише державна влада шляхом здійснення державного владного впливу. Ми цілком підтримуємо точку зору Т.С. Кагановської, яка такий вплив називає «виконавчо-розпорядчою діяльністю державного апарату» [10, с. 131].

Порушення законодавства про інформацію може призвести до розкриття державної або комерційної таємниці, нанести матеріальну, моральну шкоду фізичним чи юридичним особам, а також обмежити

права громадян на доступ до інформаційних ресурсів. Тому, своєчасність у виявленні «інформаційних» правопорушень є запорукою дотримання законності в означеній сфері. У діючому Кодексі України про адміністративні правопорушення з метою охорони інформаційних відносин передбачено кілька складів адміністративних правопорушень у секторі захисту права на інформацію [4]. Зокрема, це ст. 212-3 «Порушення права на інформацію та права на звернення», а також перелік схожих за родовим об'єктом посягання складів (ст.ст. 212-2, 212-4, 212-5, 212-6, 212-7, 212-8, 212-11, 212-13, 212-14, 212-20). Кримінальне законодавство України також бере під охорону інформаційні відносини в галузі регламентації державної таємниці (ст.ст. 328, 329, 330 Кримінального Кодексу України [11]), використання комп'ютерних мереж як засобів передачі інформації (ст. 361-2, 362 Кримінального Кодексу України).

Органи місцевого самоврядування також є суб'єктом регуляції інформаційних відносин. Їх участь в регулюванні інформаційних відносин у більшості схожа з діяльністю органів виконавчої влади. Проте особливістю їх компетенції є те, що на відміну від органів виконавчої влади, вони не виконують правоохоронних функцій і їх юрисдикція є територіально обмеженою у відповідності до адміністративно-територіального поділу держави.

В додаток до наведеного слід вказати, що всі органи публічної влади у відповідності до ст. 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р. № 2939-VI [3] є розпорядниками публічної інформації. Такий статус зобов'язує їх у процесі інформаційних відносин виконувати низку додаткових обов'язків. Зокрема мова йде про те, що органи публічної влади зобов'язані оприлюднювати інформацію про свою діяльність та прийняті рішення, систематично вести облік документів, що знаходяться в їхньому володінні, вести облік запитів на інформацію, визначати спеціальні місця для роботи запитувачів з документами чи їх копіями, а також надавати право запитувачам робити виписки з них, фотографувати, копіювати, сканувати їх, записувати на будь-які носії інформації тощо, мати спеціальні структурні підрозділи або призначати відповідальних осіб для забезпечення доступу запитувачів до інформації, надавати достовірну, точну та повну інформацію, а також у разі потреби перевіряти правильність та об'єктивність наданої інформації.

У підсумку можна зробити висновок, що *органи публічної влади у суспільстві є основним регулятором протікання інформаційних відносин.* Це обумовлено тим, що дії органів публічної влади щодо створення правової основи для розвитку інформаційних відносин і функціонування у напрямі розробки і втілення державної інформаційної політики на рівні державного управління є *первинною фактичною і юридичною базою для започаткування відносин з приводу одержання і використання інформації суб'єктами в порядку реалізації прав і законних інтересів.*

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141

2. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

3. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.

4. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-10 // Відомості Верховної Ради УРСР. – № 51. – Ст. 1122.

5. Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування: Указ Президента України від 07.02.2008 р. № 109/2008 // Урядовий портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=244866850&cat_id=244866701

6. Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні: Указ Президента України від 31.08.2000 року № 928 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/928/2000>

7. Указ Президента України «Про підготовку пропозицій щодо забезпечення гласності та відкритості

діяльності органів державної влади» від 17 травня 2001 року № 325 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/325/2001>

8. Адміністративне право України / [В.В. Богуцький, В.М. Гарашук, І.М. Компанієць та ін.]; за ред. Ю.П. Битяка. – Х.: Право, 2001. – 528 с.

9. Всесвітній День інформаційного суспільства [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org>

10. Кагановська Т.Є. Кадрове забезпечення державного управління в Україні: монографія / Т.Є. Кагановська. – Х.: ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2010. – 362 с.

11. Кримінальний Кодекс України: науково-практичний коментар / [Баулін Ю.В., Борисов В.І., Гавриш С.Б. та ін.]; за заг. ред. В.В. Сташиса, В.Я. Тація. – К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – 1196 с.

12. Приватне життя і поліція. Концептуальні підходи. Теорія та практика / [Грошевий Ю.М., Вюнтергербер Т., Шемшученко Ю.С.]; за ред. Ю.І. Римаренко. – К.: КНТ, 2006. – 740 с.

13. Словник української мови: [у 11 т.]. – Київ, «Наукова думка», 1970-1980. – Том 8, 1977. – С. 480.