

АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 342.9

Блінова Г. О.,
кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри цивільно-правових дисциплін
ВНПЗ «Дніпровський гуманітарний університет»

ОРГАНИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ЯК СУБ'ЄКТИ ІНФОРМАЦІЙНИХ ВІДНОСИН

PUBLIC ADMINISTRATION BODIES AS SUBJECTS OF INFORMATION RELATIONS

У статті характеризується правове регулювання інформаційних відносин за участю органів публічної адміністрації, досліджується їх інформаційна правосуб'єктність, визначаються їх ознаки як учасників інформаційних відносин та формулюється відповідне поняття, вивчаються недоліки та перспективи удосконалення українського законодавства в інформаційній сфері.

Ключові слова: орган публічної адміністрації, інформація, публічна влада, місцеве самоврядування, органи виконавчої влади, інформаційні відносини, інформаційна правосуб'єктність.

В статье характеризуется правовое регулирование информационных отношений с участием органов публичной администрации, исследуется их информационная правосубъектность, определяются их признаки как участников информационных отношений и формулируется соответствующее понятие, изучаются недостатки и перспективы усовершенствования украинского законодательства в информационной сфере.

Ключевые слова: орган публичной администрации, информация, публичная власть, местное самоуправление, органы исполнительной власти, информационные отношения, информационная правосубъектность.

The article is the legal regulation of information relations with the participation of public administration bodies is analyzed, their information personality is examined, their signs as participants in information relations are determined and the corresponding concept is formulated, shortcomings and prospects for improving Ukrainian legislation in the information sphere are studied.

Key words: public administration body, information, public authority, local government, executive authorities, information relations, information personality.

Вступ. Інтенсивний розвиток інформаційно-телекомунікаційних технологій та глобалізація правового регулювання сфери інформаційних відносин у світі спонукає еволюціонувати інформаційне суспільство і в Україні. Ці тенденції обумовлюють зміни інформаційного середовища публічної влади. О. І. Яременко наголошує, що одним з найважливіших суб'єктів інформаційно-правових відносин є держава та її органи, статус яких в інформаційній сфері потребує подальших наукових досліджень [20, с. 161]. На наш погляд, з урахуванням проєвропейського вектора розвитку України, вітчизняне інформаційне законодавство потребує ґрунтовного дослідження рівня визначення правового статусу органів публічної адміністрації як суб'єктів інформаційно-правових відносин, а також його удосконалення відповідно до норм глобального інформаційного права.

Постановка завдання. Мета статті полягає у з'ясуванні ролі органів публічної адміністрації як учасників інформаційних відносин, змісту їх інформаційної правосуб'єктності та кола повноважень в інформаційній сфері, визначених чинним вітчизняним законодавством. Предмет розгляду цього наукового дослідження – правові норми, наукові теорії, що визначають зміст інформаційних відносин, правовий статус органів публічної адміністрації та їх інформаційна правосуб'єктність.

Результати дослідження. Відповідно до положень права Європейського Союзу, зазначає Т. О. Білозерська, існує два підходи до визначення поняття «публічна адміністрація»: у вузькому та у широкому сенсі. Вузьке розуміння публічної адміністрації визначає її як «регіональні органи, місцеві та інші органи публічної влади», «центральні уряди» та «публічна служба». Під органами публічної влади при цьому, уточнює Т. О. Білозерська, розуміється: «інституції регіонального, місцевого або іншого характеру, інші органи, діяльність яких регулюється нормами публічного права або діями держав-членів; органи, наділені достатніми суверенними повноваженнями країни, які з формальної точки зору не є частиною адміністративного апарату держави-члена, але структура та завдання якого визначені у законі». Широкий підхід до визначення «публічної адміністрації» в європейському праві, узагальнює Т. О. Білозерська, відносить, крім органів публічної влади, ще і органи, які не входять до неї організаційно, але виконують делеговані нею функції. Це чітко зазначається у Резолюції щодо публічної (державної) відповідальності, де під «публічною владою» (або органами публічної влади), розуміється будь-яка установа публічного права: держава, регіональні та місцеві органи державної влади, незалежні публічні підприємства та будь-яких фізичні особи під час виконання ними повноважень офіцій-

них органів [3, с. 11]. Таким чином, на нормативному рівні Європейського Союзу переважає широкий підхід до визначення поняття «публічна адміністрація». Чинне вітчизняне законодавство не містить визначення цього терміну, лише використовує його, наприклад, у таких документах, як Постанова Верховної Ради України «Про Рекомендації парламентських слухань «Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування» [14] та Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [15] у ракурсі реформування публічної адміністрації в Україні.

У словнику термінів і понять з державного управління В. Я. Малиновського визначено, що публічна адміністрація – це сукупність державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами якої є а) органи виконавчої влади; б) виконавчі органи місцевого самоврядування [17, с. 168-169]. Представниками вітчизняної наукової спільноти термін «публічна адміністрація» визначається по-різному. Так, наприклад, В. Б. Авер'янов під терміном «публічна адміністрація» пропонує розуміти сукупність органів виконавчої влади та органів виконавчого самоврядування, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції [1, с. 117]; Т. М. Кравцова під поняттям «публічна адміністрація» пропонує розуміти систему органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації та інші суб'єкти, наділені адміністративно-управлінськими функціями, які діють з метою забезпечення як інтересів держави, так і інтересів суспільства у цілому, а також сукупність цих адміністративно-управлінських дій та заходів, встановлених законом [8, с. 523]. Наведені наукові позиції також ілюструють вузький та широкий підхід до розуміння поняття «публічна адміністрація». Тільки концепція реформування публічної адміністрації в Україні, підготовлена Центром політико-правових реформ (ЦППР), і не оформлена як законопроект, визначає що публічна адміністрація це органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти, які відповідно до закону чи адміністративного договору мають повноваження забезпечувати виконання законів, діяти у публічних інтересах (виконання публічних функцій) [17]. З урахуванням запропонованого ЦППР визначення публічної адміністрації, що відповідає, на наш погляд, широкому тлумаченню в європейському праві, вважаємо за можливе визначати органами публічної адміністрації органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та відповідні інші суб'єкти, що виконують публічні функції. Розглянемо загальні засади правового статусу саме цих органів як учасників інформаційних відносин.

Через гнучкість та сутнісну природу інформації як предмету відносин вітчизняні науковці не однакостайні у своєму трактуванні поняття інформаційно-правових відносин: В. М. Брижко та О. М. Кальченко визначають інформаційно-правові відносини як від-

носини, що виникають у всіх сферах життя і діяльності людини, суспільства та держави при одержанні, використанні, поширенні та зберіганні інформації [4, с. 86]; І. Л. Бачило під інформаційно-правовими відносинами розуміє суспільні відносини, які виникають у процесі інформаційної діяльності [2, с. 22]; Л. В. Туманова та А. А. Ситников трактують інформаційні відносини як суспільні відносини, які виникають відповідно до норм права і юридичних фактів при формуванні і використанні інформаційних ресурсів на основі створення, збору, обробки, накопичення, зберігання, пошуку, поширення і надання споживачу документованої інформації; створення і використання інформаційних технологій і засобів забезпечення; захисту інформації, прав суб'єктів, які беруть участь в інформаційних процесах та інформатизації [18, с. 101]; М. Я. Швець, Р. А. Калужний, В. Гавловський, В. С. Цимбалюк визначають ці відносини як суспільні відносини щодо інформації, яка є основним об'єктом регулювання інформаційного права [19, с. 88]; В. А. Копилов пропонує кілька визначень інформаційно-правових відносин: у динамічному контексті, на його думку, це комплекс суспільних відносин, що виникають при реалізації інформаційних процесів, тобто при створенні, отриманні, обробці, накопиченні, зберіганні, пошуку, розповсюдженні та споживанні інформації, а також процесів створення і застосування інформаційних систем, інформаційних технологій і засобів інформаційної безпеки [6, с. 68] або як відокремлену однорідну групу суспільних відносин, які виникають у процесі обороту інформації в інформаційній сфері, у результаті здійснення інформаційних процесів у порядку реалізації кожним інформаційних прав та свобод, а також у порядку виконання обов'язків органами державної влади і місцевого самоврядування по забезпеченню гарантій інформаційних прав та свобод [7, с. 99]; О. І. Яременко вважає, що інформаційно-правові відносини є одним із видів правових відносин, які мають ряд специфічних особливостей, внаслідок того, що їх основним об'єктом є інформація та похідні від неї категорії [20, с. 161].

Нормативне визначення поняття інформаційних відносин та роль у них органів публічної адміністрації містить Закон України «Про інформацію». Так, у Законі України «Про інформацію» до внесення змін від 13 січня 2011 року у ст. 3 містилось визначення інформаційних відносин як відносин, які виникають у всіх сферах життя і діяльності суспільства і держави при одержанні, використанні, поширенні та зберіганні інформації [12]. Стаття 4 чинного Закону України «Про інформацію» визначила суб'єкти інформаційних відносин, а саме фізичні особи; юридичні особи; об'єднання громадян та суб'єкти владних повноважень, а об'єктом інформаційних відносин визначила інформацію [12, с. 5]. Стаття 1 Закону України «Про інформацію» суб'єктом владних повноважень визначає орган державної влади, орган місцевого самоврядування, інший суб'єкт, що здійснює владні управлінські функції відповідно до законодавства, у тому числі на виконання делегова-

них повноважень [12]. Закон України «Про доступ до публічної інформації» суб'єктами владних повноважень визнає органи державної влади, а також інші державні органи [11]. Зазначені законодавчі положення чітко закріпили статус суб'єктів владних повноважень як суб'єктів інформаційних відносин. Водночас спостерігається деяка розбіжність термінів «суб'єкти владних повноважень» та «органи публічної адміністрації» як учасники інформаційних відносин. Надалі це питання потребує ґрунтовнішого наукового дослідження.

Органи публічної адміністрації як учасники інформаційних відносин наділені певною правосуб'єктністю. На думку А. І. Марущака, інформаційна правосуб'єктність – це здатність суб'єкта інформаційних правовідносин мати інформаційні права та набувати своїми діями суб'єктивні інформаційні права і обов'язки, які складають зміст інформаційних правовідносин. Зміст інформаційної правосуб'єктності, констатує А. І. Марущак, для всіх суб'єктів інформаційних відносин не є однаковим, для кожного суб'єкта інформаційного права є своя певна правосуб'єктність з конкретним змістом. Їх інформаційна правосуб'єктність також складається, зазначає цей науковець з інформаційної правоздатності, інформаційної дієздатності та деліктоздатності, тобто здатності нести юридичну відповідальність за вчинене правопорушення. Оскільки органи публічної адміністрації є юридичними особами, то їх правоздатність, дієздатність та деліктоздатність настають практично завжди одночасно. Для органів державної влади змістом інформаційної правосуб'єктності, вважає А. І. Марущак, є компетенція як сукупність певних повноважень [10, с. 45-46]. Такі загальні повноваження органів публічної влади в інформаційній сфері, на наш погляд, розміщені у Законі України «Про центральні органи виконавчої влади», а відповідні повноваження органів місцевого самоврядування у Законі України «Про місцеве самоврядування» [16, с. 13]. Детальний аналіз повноважень в інформаційній сфері зазначених органів публічної адміністрації стане предметом подальших наукових досліджень.

Водночас, проведене дослідження, на наш погляд, дозволяє виокремити наступні ознаки органів публічної адміністрації як учасників інформаційних відносин: 1) це органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та відповідні інші суб'єкти, що виконують публічні функції; 2) наділені інформаційною правосуб'єктністю, що включає у себе інформаційну правоздатність, інформа-

ційну дієздатність та деліктоздатність; 3) змістом їх інформаційної правосуб'єктності є повноваження в інформаційній сфері; 4) беруть участь у всіх сферах життя і діяльності людини, суспільства та держави при одержанні, використанні, поширенні та зберіганні інформації; 5) реалізують свою інформаційну правосуб'єктність у процесі інформаційної діяльності; 6) участь в інформаційних відносинах обумовлена їх власними інформаційними потребами та інформаційними потребами інших суб'єктів. Наведені ознаки не є вичерпними та можуть бути дискусійними. Водночас, дозволяють сформулювати визначення органів публічної адміністрації як учасників інформаційних відносин: це органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та відповідні інші суб'єкти, що виконують публічні функції, наділені інформаційною правосуб'єктністю, що реалізується через їх повноваження в інформаційній сфері для задоволення інформаційних потреб.

Висновок. Зроблений аналіз зазначених нормативно-правових актів свідчить про відсутність системного підходу до регулювання інформаційних відносин органів публічної адміністрації, оскільки законодавство України не визначає ключових етапів інформаційного забезпечення порядку створення, наділення компетенцією, функціонування, реорганізації, кадрової політики, припинення діяльності органів публічної адміністрації. У чинному законодавстві демонструється фрагментарне регулювання інформаційного забезпечення органів публічної адміністрації, відсутня концептуальність та системність викладення повноважень в інформаційній сфері органів публічної адміністрації. На наш погляд, така ситуація обумовлена недостатнім рівнем визначення інформаційних потреб та інтересів органів публічної адміністрації, інформаційно-технічних, організаційних та юридичних засобів їх задоволення. Усе це свідчить про недооцінку представниками публічної влади ролі інформації у сфері публічного управління. З урахуванням зазначеного, вважаємо за необхідне розробити та прийняти Закон України «Про інформаційне забезпечення органів публічної адміністрації», в якому визначити ключові поняття цієї сфери, інформаційні потреби, інтереси та інформаційні повноваження органів публічної адміністрації, засади інформаційного забезпечення цих органів, їх підрозділів та посадових осіб, інформаційно-технічні, організаційні, правові засоби реалізації відповідних повноважень та їх відповідальність за вчинені правопорушення в інформаційній сфері.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Авер'янов В. Б. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії / В. Б. Авер'янов // *Право України*. – 2003. – № 5. – С. 117–122.
2. Бачило І. Л. Информационное право: основы практической информатики : [учебное пособие] / И. Л. Бачило. – М., 2001.
3. Білозерська Т. О. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції / Т. О. Білозерська // *Форум права*. – 2007. – № 2. – С. 11–19. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2007-2/07btodei.pdf>.
4. Брижко В. М. Інформаційне суспільство. Дефініції / В.М. Брижко, О.М. Кальченко, В.С. Цимбалюк ; За ред. проф. Р. А. Калюжного, М. Я. Швеця. – К. : Інтеграл, 2002.
5. Про внесення змін до Закону України «Про інформацію» : Закон України від 13 січня 2011 року № 2938-VI // *Голос України* від 09.02.2011. – № 24.
6. Копылов В. А. Информационное право : [учебник] / В. А. Копылов. – М., Юрист, 2002. – С. 68.
7. Копылов В.А. О структуре и составе информационного законодательства / В. А. Копылов // *Государство и право*. – 1996. – № 6. – С. 99.
8. Кравцова Т. М. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації / Т. М. Кравцова, А. В. Солонар // *Форум права*. – 2010. – № 4. – С. 522–525 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/20104/10ktmdpa.pdf>.
9. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 254 с.
10. Марущак А. І. Поняття суб'єктів інформаційних правовідносин та їх класифікація / А. І. Марущак // *Правова інформатика*. – № 4(12). – 2006 – С. 44 – 48.
11. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI // *Відомості Верховної Ради України*. – 2011. – № 32. – Ст. 314 – ст. 6.
12. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 р. // *Відомості Верховної Ради України*. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
13. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // *Голос України* від 12.06.1997.
14. Про Рекомендації парламентських слухань Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування : Постанова Верховної Ради України // *Відомості Верховної Ради України* – 2006. – № 1. – Ст. 144
15. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Наказ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 // *Урядовий кур'єр* від 15.01.2015 – № 6.
16. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI // *Голос України* від 09.04.2011 – № 65.
17. Реформа публічної адміністрації в Україні: Проекти концепції та законів / Упоряд. І. Коліушко, В. Тимошук. – К., 2005. – 192 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pravo.org.ua/img/books/files/reforma-public-admin-koliushko-2005.pdf>.
18. Чухлебов І. О. Інформаційно-правові відносини у сфері кадрової політики органів публічної адміністрації / І. О. Чухлебов // *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. – 2016. – № 4(76). – С. 146–156. – С. 148-149.
19. Швець М. Інформаційне законодавство України: концептуальні основи формування / М. Швець, А. Калюжний, В. Гавловський, В. Цимбалюк // *Право України*. – 2001. – № 7. – С. 88.
20. Яременко О. І. Інформаційні відносини як предмет правового регулювання: теоретичний аспект / О. І. Яременко // *Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права*. – С. 156–161.
21. Яременко О.І. Правова ідентифікація суб'єктів владних повноважень в системі інформаційних відносин / О. І. Яременко // *«Інформація і право»* № 3(15)/2015 – С. 11–18.