

ІНФОРМАЦІЙНІ ПРАВОВІДНОСИНИ У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Терещук Галина Андріївна - кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Тернопільського національного економічного університету

УДК 342.951

Стаття посвячена дослідженню общих положений информационного обеспечения органов публичной администрации Украины в современном государстве, особенностям и классификации информационных правоотношений. В ней разработано авторское определение информационных правоотношений, раскрыты их особенности.

Ключевые слова: информационные правоотношения, информационное обеспечение, функции, полномочия, формы деятельности, виды информации.

Articolul este dedicat studierii dispozițiilor generale ale sprijinului informațional al administrației publice din Ucraina în statul modern, a caracteristicilor și clasificării relațiilor juridice informaționale. A dezvoltat definiția autorului pentru relațiile juridice informaționale, a dezvăluit caracteristicile acestora.

Cuvinte cheie: relații juridice informaționale, asistență informațională, funcții, puteri, forme de activitate, tipuri de informații.

The article is devoted to the study of the general provisions of the information provision of the bodies of public administration of Ukraine in the modern state, the peculiarities and classification of information legal relations. It developed an author's definition of information legal relations, revealed their features.

Key words: information legal relations, information provision, functions, powers, forms of activity, kinds of information.

Демократизація багатьох сфер суспільного життя призвела до формування нового типу взаємовідносин влади та громадян, який базується на безумовній відповідальності владних інституцій перед людьми, що досягається прозорістю у прийнятті рішень, системному звітуванні за власні кроки, а також постійному інформуванні населення про подальші кроки. Започаткування та існування діалогу – свідчення розвитку країни на засадах взаємної поваги та сервісності державної публічної діяльності, що вимагає обізнаності людей про напрямки, способи та методи діяльності органів публічної адміністрації. Тому інформаційна відкритість є однією із

ключових вимог до сучасної влади, яка обумовлена поступальним розвитком України як сучасної, демократичної та правової держави, в якій найбільшою цінністю визнається людина. Інформаційні процеси, що відбуваються в діяльності органів влади, знаходять своє регулювання в нормах права, які регламентують процедури обумовлені циркуляцією інформації, а також правове положення суб'єктів роботи з нею. Саме тому питання інформаційних правовідносин як важливого та необхідного елемента забезпечення інформаційних процесів є актуальним.

Мета статті полягає у теоретико-правовій характеристиці та визначенні інформаційних

правовідносин у діяльності органів публічної адміністрації.

Науково-теоретичне підґрунтя становлять праці таких учених у сфері інформаційного права, як Беляков К., Брижко В., Гавловський В., Грищак С., Калюжний Р., Катеринчук І., Пилипчук В., Цимбалюк В., Шамрай В., Швець М. та ін.

Справедливою є думка В.С. Цимбалюка, який зауважує, що за будь-яких конвергенцій, інтеграцій та диференціацій у інформаційній сфері суспільства правовідносини у ньому будуть визначатися залежно від методологічних установок, доктринальних положень у сенсі інформаційних відносин, прав та обов'язків певних суб'єктів: людини, громадянина, особи; соціальних спільнот, суспільства в цілому; держави, міжнародного співтовариства. Будь-яке комплексування, обмеженість стосовно методологічних джерел дослідження інформаційної сфери суспільства може мати тільки негативні наслідки [1, с.56].

К.І. Беляков зауважує, що інформаційна діяльність, професійне ставлення до роботи з інформаційними ресурсами, яка існує в найрізноманітніших формах, відома давно та поступово знаходить таку визначеність і вплив, що дають підставу поставити її в ряд самостійних предметів правових відносин. Це перетворило інформаційні ресурси і все, що пов'язане з їх обробкою та обігом, як специфічний об'єкт інтересу людини, суспільства і соціальних структур, в особливий предмет діяльності та соціальних відносин, а як наслідок – у предмет правових відносин [2]. Складно сперечатися із принциповою роллю держави в інформаційній діяльності як суб'єкта, яка організує обіг інформації. У той же час навряд чи можна будувати визначення її ролі за рахунок реалізації лише власних інтересів, виключно самостійно. Держава організує ці відносини, але на підставі врахування та узгодження всіх інтересів у суспільстві, дотримання об'єктивних пропорцій. Тому навряд чи є сенс протиставляти мотив, що спонукає державну діяльність (об'єктивну інформаційну необхідність), та реалізацію владного веління. Саме базуючись на об'єктивних інформаційних реаліях, держава і має змогу, підстави діяти імперативними

засобами. По-перше, це стосується того, що йдеться про управління власником обігом інформації (правда, у цьому випадку безпосередньо імперативні форми регулювання стосуються публічної частки суспільного продукту, тоді як стосовно частки, що знаходиться в обігу юридичних і фізичних осіб, переважно застосовуються диспозитивні методи). По-друге, у широкому розумінні будь-яке управління завдяки використанню правових форм вже є державним втручанням, засобом реалізації владного веління, бо за будь-яким правовим приписом стоїть можливість застосування примусу держави [3].

Інформаційні відносини виникають у ході:

- формування і використання інформаційних ресурсів на основі створення, збору, обробки, накопичення, зберігання, пошуку відповідної інформації;
- створення і використання інформаційних технологій, способів, засобів їхнього забезпечення;
- захисту інформації і прав суб'єктів. Особливістю даної групи джерел інформації як об'єкта інформаційних відносин являються: подвійний характер діяльності людей, обумовлений тим, що люди можуть як володіти, так і розповсюджувати інформацію в межах своїх функціональних обов'язків; здатність людини аналізувати, узагальнювати інформацію і робити відповідні висновки [4, с. 48-50].

Нині в інформаційному суспільстві, наукові постулати реалізуються на практиці при спеціалізації з наступною стандартизацією і синхронізацією традиційного розуміння змісту правовідносин із здійсненням нових під впливом таких вже історичних соціальних чинників:

суспільним усвідомленням інформації як ресурсу, поряд з землею, її надрами, водою, повітрям та енергією, як матеріальних предметів, що складають сфери (галузі) забезпечення життєдіяльності людини, суспільства, держави, міжнародного співтовариства у такому правовому статусі, як майно;

суспільним визнанням інформації як об'єкта правовідносин, що визначає її соціальне усвідомлення як предмета безпеки людини, суспільства, держави, міжнародного співтова-

риства, і що знаходить відображення у правах та обов'язках, правилах поведінки;

масовим застосування у суспільстві новітніх, нових, сучасних здобутків науково-технічного прогресу як технологій, зокрема у галузі електроніки, автоматики, інформатики, телематики, різних напрямків комп'ютерних наук, кібернетики тощо, що формують базу створення, розповсюдження, обробки та зберігання інформації як засобу масової соціальної комунікації [1, с. 91].

Інформаційні правовідносини, виступаючи різновидом правовідносин узагалі, характеризуються і всіма їх ознаками: виникають на підставі інформаційно-правової норми; виступають як форма реалізації інформаційно-правової норми; мають вольовий характер; обумовлені інтересами держави; гарантуються державним примусом і т. д. Щоправда, варто враховувати, що ці ознаки формалізуються в умовах впливу на інформаційну діяльність у специфічному вигляді, завдяки низці засобів та форм, що притаманні виключно інформаційно-правовому регулюванню. Ідеться і про зміст інтересу, який реалізується, співвідношення видів інтересів, природи примусу в окремих інститутах інформаційно-правової галузі тощо. Специфічні ознаки інформаційних правовідносин обумовлені предметом та методом регулювання. Передусім це стосується сфери регулювання – інформаційної системи держави, визначення меж інформаційної діяльності держави. Крім цього, інформаційні правовідносини є публічно-правовими відносинами, що походять від влади та виступають формою реалізації публічних інтересів. Реалізуючи імперативний припис, інформаційно-правові норми засновані на підкоренні зобов'язаної сторони інформаційних правовідносин владі, держава видає владні приписи, яким мають підкорятися інші суб'єкти інформаційних правовідносин. До того ж інформаційні правовідносини є похідними правовідносинами та виступають як публічні відносини, які мають правову форму та виражають публічний характер [5].

Правовідношення є засобом переведення загальних встановлень правових норм у конкретні суб'єктивні права та обов'язки учасни-

ків суспільних відносин. Інформаційне правовідношення відбувається внаслідок трансформації права об'єктивного (сукупності норм інформаційного права, що визначають зміст інформаційних прав та обов'язків визначеного кола суб'єктів права) в право суб'єктивне (індивідуалізація суб'єктивних інформаційних прав та обов'язків). Суб'єктивні інформаційні права та обов'язки передбачені інформаційним законодавством, і суб'єкт може їх реалізовувати у будь-яких інформаційних правовідносинах, незалежно від сфери їх існування. Тому їх можна визначити як загальні суб'єктивні інформаційні права та обов'язки, сукупність яких і становить інформаційні повноваження. Інформаційні правовідносини визначаються як врегульовані нормами інформаційного права суспільні відносини, що виникають з приводу інформації в процесі реалізації суб'єктивних інформаційних прав та обов'язків, детермінованих інтересами забезпечення своїх інформаційних потреб. Водночас, слід підкреслити, що у даному визначенні йдеться про інформаційні правовідносини у вузькому трактуванні (або суто інформаційні правовідносини) [6]. Зі свого боку, В. С. Цимбалюк зазначав, що головною особливістю інформаційних правовідносин є те, що вони виступають юридичною формою вираження та закріплення інформаційних відносин, які, у свою чергу, є формою певних публічних відносин [7, с. 11].

Змістом інформаційно-правових відносин є досить складна конструкція із суб'єктивних юридичних прав та обов'язків. Суб'єктивне юридичне право означає вид та міру можливої поведінки суб'єкта права, встановленого юридичними нормами для задоволення його інтересів в інформаційній сфері. При цьому законодавство України передбачає досить широкий діапазон інформаційних прав фізичних та юридичних осіб, в основі яких покладено норми Загальної декларації прав людини та Конституції України про право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію. Юридичний обов'язок означає вид та міру необхідної поведінки суб'єкта права, встановленого юридичними нормами для задоволення інтересів уповноваженої особи в

інформаційній сфері. Аналіз законодавства в інформаційній сфері свідчить про те, що всі суб'єкти права наділяються як правами, так і обов'язками, обсяг яких залежить від правового статусу того чи іншого суб'єкта. Так, інформаційно-правовий статус громадян передбачає в основному сукупність інформаційних прав, хоча і не виключає покладення на них інформаційних обов'язків. У той же час, в статусі державних органів та посадових осіб домінуючими є інформаційні обов'язки. Таким чином, 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. Інформаційна сфера за своїм характером є багатопланова і, як наслідок, у юридичній науці існують різні класифікації інформаційно-правових відносин. Суб'єктами інформаційно-правових відносин є численне коло учасників, які в залежності від обсягу інформаційних прав та обов'язків суб'єктів поділяються на загальних та спеціальних. Одним із найважливіших суб'єктів інформаційно-правових відносин є держава та її органи, правовий статус яких в інформаційній сфері може бути предметом подальших наукових досліджень у даному напрямку [8].

Згідно із законом України «Про інформацію», суб'єктами інформаційних відносин є:

- фізичні особи;
- юридичні особи;
- об'єднання громадян;
- суб'єкти владних повноважень.

Об'єктом інформаційних відносин є інформація [9].

Д. Ю. Шпенюв визначав інформаційні правовідносини як урегульовані правом та охоронювані державою суспільні відносини, що виникають у процесі виробництва, збирання, отримання, зберігання, перетворення, пошуку, передачі, поширення, споживання та захисту інформації, а також функціонування інформаційної інфраструктури, учасники яких виступають носіями інформаційних прав і обов'язків. Також він встановив, що такі відносини виникають, розвиваються і припиняються в інформаційній сфері при самостійному обороті інформації, при створенні і

застосуванні автоматизованих інформаційних технологій, засобів і механізмів інформаційної безпеки [10, с.165].

Інші автори 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; створенні і використанні інформаційних технологій і засобів забезпечення; захисту інформації, прав суб'єктів, які беруть участь в інформаційних процесах та інформатизації [11, с.101], [12]. Д. В. Огородов визначав правовідносини в інформаційній сфері як врегульовані нормами права суспільні відносини, що виникають з приводу інформації або юридично значимих результатів дій (бездіяльності) з інформацією (передачі, отримання, нерозголошення тощо) [12, с.212].

Досить цікавою є позиція К.В. Єфремової про те, що інтернет-відносини – це особливі відносини, що виникають у результаті впливу норм міжнародного та інших галузей права, міжнародних договорів, рішень судів на поведінку людей і організацій (суб'єктів), специфіка яких полягає в тому, що для уповноважених суб'єктів виникають права (тобто відкривається передбачена правовими нормами і забезпечувана різними державами можливість діяти певним чином у віртуальному просторі) і разом з тим на інших суб'єктів покладаються обов'язки, які передбачають необхідну поведінку, зафіксовану в джерелах інтернет-права [13]. В. А. Копилов зазначає, що у сучасній державі під інформаційними правовідносинами слід розуміти врегульовані інформаційно-правовими нормами інформаційні суспільні відносини, сторони яких виступають носіями взаємних прав і обов'язків, встановлених і гарантованих інформаційно-правовою нормою [14, с. 131].

Вкрай важливою, але досить дискусійною є думка В.В. Белєвцевої, яка зауважує, що інформаційні правовідносини – це один з видів адміністративно-правових відносин, тобто відносин, визначально врегульованих нормами цього права. Це твердження зумовлює той

факт, що до загальних ознак інформаційних правовідносин автори відносять основні адміністративно-правові характеристики, притаманні усім іншим правовідносинам. Серед таких ознак, зокрема, можна виділити наступні: інформаційні правовідносини є особливим різновидом управлінських суспільних відносин; інформаційні правовідносини є наслідком дії насамперед адміністративного права; інформаційні правовідносини (з огляду на швидку інформаційну глобалізацію та міжнародний розвиток інформаційного суспільства) виникли значно раніше, ніж дістали свою предметну правову регламентацію. Слід зазначити, що започаткування правової регламентації інформаційних правовідносин базувалось на відповідних адміністративно-правових нормах; інформаційні правовідносини є свідомим виявленням владних повноважень суб'єктів адміністративного права; інформаційні правовідносини виявляють себе як односторонні, двосторонні та багатосторонні зв'язки за безпосередньою або опосередкованою участю суб'єктів адміністративного права; інформаційні правовідносини зумовлені можливістю застосування державного примусу, у тому числі й адміністративного [15]. На противагу цій позиції, М.В. Фігель характеризує інформаційні правовідносини як урегульовані нормами інформаційного права суспільні відносини, учасники яких виступають носіями юридичних прав і обов'язків, які регулюють приписи щодо створення, розподілу та використання інформації, що містяться в цих нормах [16].

Згадана вище вчена В.В. Белєвцева серед іншого також констатує, що зміст визначення інформації дозволяє виокремити наступні правовідносини в інформаційній сфері: відносини, що мають адміністративно-правовий характер, які формуються між учасниками інформаційного права. Характерною особливістю цих суб'єктів є те, що вони можуть одночасно виступати суб'єктами інших галузей права. Такі відносини дістають своє правове регулювання з норм як адміністративного права, так й інших галузей права; відносини, які виникають між суб'єктами інформаційної сфери у зв'язку із створенням, володінням, поширенням, користуванням, зберіганням,

доступом, охороною, знищенням інформації регулюються в основному адміністративними нормами інформаційно-управлінського характеру; відносини, що виникають між спеціальними суб'єктами інформаційної сфери (інформаційні служби, інформаційні агентства, ЗМІ тощо) та регулюються переважно нормами інформаційного права за участю норм інших галузей права; відносини, що виникають у процесі діяльності органів законодавчої, виконавчої, судової влади та місцевого самоврядування з приводу інформації щодо реалізації та захисту інформаційних прав і свобод юридичних та фізичних осіб, надання послуг інформаційно-управлінського характеру, задоволення інформаційних потреб суспільства. Зазначені відносини зазнають комплексного нормативно-правового регулювання, що зумовлено як специфікою суб'єктів інформаційних відносин, так і особливою значимістю поставленого перед ними завдання – реалізація та захист конституційного права на інформацію та похідних від нього свобод та інтересів [17].

Згідно із законом України «Про інформацію», кожен має право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації, необхідної для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів. Реалізація права на інформацію не повинна порушувати громадські, політичні, економічні, соціальні, духовні, екологічні та інші права, свободи і законні інтереси інших громадян, права та інтереси юридичних осіб.

Стаття 6 цього закону передбачає, що право на інформацію забезпечується:

- створенням механізму реалізації права на інформацію;

- створенням можливостей для вільного доступу до статистичних даних, архівних, бібліотечних і музейних фондів, інших інформаційних банків, баз даних, інформаційних ресурсів;

- обов'язком суб'єктів владних повноважень інформувати громадськість та засоби масової інформації про свою діяльність і прийняті рішення;

- обов'язком суб'єктів владних повноважень визначити спеціальні підрозділи або відпові-

дальних осіб для забезпечення доступу запитувачів до інформації;

здійсненні державного і громадського контролю за додержанням законодавства про інформацію;

встановленні відповідальності за порушення законодавства про інформацію.

Право на інформацію 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 [9].

Інформаційні правовідносини у діяльності органів прокуратури визначаються С.В. Мазуриком як урегульовані правовими нормами інформаційні відносини, які виникають між наділеними інформаційними правами та обов'язками посадовими особами в системі прокуратури з приводу створення, використання та захисту інформації, яка необхідна для організаційного забезпечення діяльності прокуратури, а також реалізації її функцій [18, с.188].

Отже, узагальнення усіх теоретичних напрацювань дозволяє нам визначити інформаційні правовідносини у діяльності органів публічної адміністрації як урегульовані нормами права відносини, що обумовлені реалізацією інформаційних прав та обов'язків посадових осіб органів публічної адміністрації і виникають з приводу формування, використання та захисту інформації, яка необхідна для внутрішньоорганізаційного забезпечення, процедур публічного адміністрування, а також належної інформаційної комунікації з інститутами держави та громадянського суспільства.

Слід також відзначити, що інформаційно-правові засади діяльності органів публічної адміністрації є передумовою якісного організаційного і управлінського процесів, що є запорукою їхньої високої ефективності, а також сервісності. При цьому, необхідно говорити про те, що процес інформатизації і широкого використання інформаційних технологій є пе-

редумовою зменшення бюрократичних процесів, пришвидшення усіх процедур, що сприяє перебудові взаємин публічних службовців з громадянами.

Література

1. Цимбалюк В. С. Кодифікація інформаційного законодавства України: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2013. 435с.

2. Беляков К.І. Інформаційна діяльність: зміст та підходи до класифікації. "Інформація і право", № 1(4) / 2012. file:///C:/Users/User/Downloads/Infpr_2012_1_10.pdf

3. Коваленко Л. П. Інформаційні відносини. Theory and practice of jurisprudence, 2012 - tlaw.nlu.edu.ua. <file:///C:/Users/User/Downloads/62395-128225-1-SM.pdf>

4. Галеев Сергей Альфредович Административно-правовые отношения в обеспечении права граждан на информацию : [Электронный ресурс]: Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 .-М.: РГБ, 2003 – 213с.

5. Коваленко Л. П. Сутність інформаційно-правових норм і відносин. Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна № 1028. Серія «ПРАВО». Випуск № 12, 2012 рік. <http://jurfak.univer.kharkov.ua/naukghittia/vystnyk/1028.pdf#page=51>

6. Арістова І.В., Чернадчук В.Д. Концепція інформаційних правовідносин: сутність та особливості використання у сфері банківської діяльності. "Інформація і право", № 3(6)/2012. file:///C:/Users/User/Downloads/Infpr_2012_3_8.pdf

7. Цимбалюк В. Інформаційне право: визначення сутності та змісту як комплексної галузі права / В. Цимбалюк // Правова інформатика. – 2005. – № 2. – С. 5–14.

8. Яременко О. Інформаційні відносини як предмет правового регулювання: теоретичний аспект. Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. С.158-161. file:///C:/Users/User/Downloads/Unzap_2004_1-2_27.pdf

9. Про інформацію: Закон від 02.10.1992 № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, N 48, ст.650

10. Шпенюк Д. Ю. Інформаційні правовідносини. – Дисертація на здобуття наукового

ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Міжрегіональна Академія управління персоналом, Київ, 2012. – 191с. С. 165

11. Сытников А.А., Туманова Л.В. Обеспечение и защита права на информацию. М.: Городец-издат, 2001. -С. 101.

12. Огородов Дмитрий Владимирович Правовые отношения в информационной сфере [Электронный ресурс]: Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 .-М.: РГБ, 2003 – 248с.

13. Єфремова К. В. До перспектив правового регулювання інтернет-правовідносин: господарсько-правовий аспект. Право та інноваційне суспільство № 1 (2) 2014. <http://apir.org.ua/wp-content/uploads/2014/11/Yefremova.pdf>

14. Копылов В.А. Информационное право. Учебник. М.: Юрист. 2002. С. 131.

15. Белевцева В.В. Теоретико-правові підходи до визначення поняття "інформація" че-

рез інформаційні правовідносини. "Інформація і право" № 3(15)/2015. file:///C:/Users/User/Downloads/Infpr_2015_3_3.pdf

16. Демкова М.С. Доступ до інформації та електронне урядування / М.С. Демкова, М.В.Фігель – К: Факт, 2004 – 336с.

17. Белевцева В.В. Теоретико-правові підходи до визначення поняття "інформація" через інформаційні правовідносини. "Інформація і право" № 3(15)/2015. file:///C:/Users/User/Downloads/Infpr_2015_3_3.pdf

18. Мазурик С.В. Інформаційно-правове забезпечення діяльності органів прокуратури України. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук (доктора філософії) за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право (081 - Право). - Тернопільський національний економічний університет, Тернопіль, 2017. 222с.