

Форми діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення державної інформаційної політики в Україні

Forms of internal affairs of state support information for policy in Ukraine

Г.В. Рыбницкий

Ключові слова:

органи публічної адміністрації, органи внутрішніх справ, державна інформаційна політика, форми, правові й організаційні форми.

Key words:

public administration bodies, bodies of internal affairs, public information policy, forms, legal and organizational forms.

Постановка проблеми. Необхідно констатувати, що в Україні на сьогодні дуже повільно відбувається реалізація адміністративної реформи. У зв'язку з цим потрібне на науковому рівні дослідження правових і законодавчих засад здійснення останньої з урахуванням узятих Українською державою зобов'язань щодо інтеграції до європейської спільноти. Реалізація євроінтеграційної політики України супроводжується глибинним реформуванням системи та механізму публічного управління з метою створення належних управлінських установ, інституцій і органів влади, які здатні розробляти й ефективно впроваджувати європейські принципи діяльності органів публічної влади. За таких умов відбуваються поступова трансформація органів публічного управління України та їхнього апарату в публічну адміністрацію, зміна й удосконалення нормативно-правового забезпечення їх функціонування та оновлення форм діяльності відповідно до європейських стандартів¹. З огляду на це наукове дослідження форм діяльності органів внутрішніх справ (далі – ОВС) щодо забезпечення державної інформаційної політики в Україні набуває особливого значення й актуальності для національного правотворення і правозастосування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науковий фундамент для вивчення форм діяльності ОВС, у тому числі щодо забезпечення державної інформаційної політики в Україні, становлять праці таких провідних учених, як В.Б. Авер'янов, І.В. Арістова, О.М. Бандурка, О.І. Безпалова, К.І. Беляков, О.В. Джафарова, Р.А. Калужний, В.К. Колпаков, В.А. Ліпкан, О.В. Негодченко, Г.Г. Почепцов, В.П. Тимошук, В.О. Шамрай, С.О. Шатрава, А.О. Чемерис та інші. Саме ці праці покладено в основу формування підходу до визначення форм діяльності ОВС щодо забезпечення державної інформаційної політики в Україні.

Виклад основного матеріалу. Для більш повного розуміння досліджуваного явища вважаємо за доцільне звернутись до теорії адміністративного права в частині визначення форм діяльності органів публічної адміністрації.

Так, автори підручника «Адміністративне право України» під загальною редакцією О.М. Бандурки надають визначення форм управлінської діяльності як той або інший спосіб зовнішнього вираження її змісту. Саме форми управлінської діяльності відіграють в управлінському процесі важливу роль, оскільки за їх допомогою забезпечується додержання встановленого порядку управління, гласність і прозорість діяльності, зміцнення законності². Загалом не заперечуючи проти такого підходу, вважаємо, що зазначене визначення не розкриває сутності досліджуваного явища.

Автори підручника «Публічне адміністрування в Україні» під формою діяльності розуміють уніфікований за зовнішніми ознаками, формалізований вид результатів конкретних дій органу управління, його структурних підрозділів і службових осіб, спрямованих на досягнення поставленої мети. Водночас виділяють кілька видів форм діяльності: нормативно-правові (становлення норм права); застосування норм

¹ Беляков Р.Г. Адміністративно-правові засади діяльності Управління боротьби з кіберзлочинністю МВС України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Р.Г. Беляков. – Херсон, 2015. – 198 с.

² Адміністративне право України. Загальна частина : Академічний курс : [підруч.] / за заг. ред. О.М. Бандурки. – Х. : Золота миля, 2011. – 548 с.

права; організаційне регламентування внутрішньої роботи апарату органів влади; позаапаратна організаційна діяльність; матеріально-технічне забезпечення³.

У свою чергу, Т.О. Коломоєць на підставі узагальнення наявних на сьогодні визначень форм діяльності публічної адміністрації визначає останні як зовнішньо виражену дію органів публічної адміністрації або їхніх посадових осіб, здійснену в межах компетенції з метою досягнення поставлених перед ними мети й завдань⁴.

Загалом учені, досліджуючи форми діяльності органів публічної адміністрації, визначають її як зовнішнє вираження однорідних за своїм характером і правовою природою юридичних дій і видання актів, за допомогою яких забезпечуються виконання завдань та функцій, покладених на цей орган.

При цьому застосування органом публічної адміністрації тієї чи іншої форми визначається його компетенцією, яка передбачена в нормативно-правових актах, що регламентують діяльність певного органу публічної адміністрації. Тому принципово важливим виявляється саме чітке законодавче закріплення форм реалізації певним органом публічної адміністрації своєї компетенції. Наявні взаємозв'язки і взаємозалежності між формами та іншими складовими діяльності органу публічної адміністрації, як правило, передбачені й до певної міри регламентовані адміністративно-правовими нормами. Такі норми найчастіше містяться в положеннях про той чи інший орган публічної адміністрації, посадових інструкціях, правилах тощо.

У юридичній літературі відстоюється положення, що на сьогодні доцільно виокремлювати тільки правові форми діяльності органу публічної адміністрації, оскільки орган публічної адміністрації не може виконувати покладені на нього функції поза правовою формою. Що стосується виокремлення організаційних або матеріально-технічних операцій, то варто зазначити, що ці дії (операції) не стосуються безпосереднього виконання функцій, задля яких був створений певний орган публічної адміністрації, а є необхідною умовою ефективного виконання покладених на відповідний орган публічної адміністрації завдань.

В умовах сьогодення прогресивною є ідея І.В. Патерило щодо необхідності заміни категорії «форми державного управління» поняттям «інструменти діяльності публічної адміністрації», під яким варто розуміти всю сукупність засобів (прийомів), що використовуються суб'єктами публічної адміністрації для регулювання суспільних відносин, які виникають у сфері публічного управління⁵. Підкреслимо, що І.В. Патерило до інструментів діяльності публічної адміністрації зараховує лише ті інструменти, що призводять до юридичних наслідків – виникнення, зміни та припинення адміністративно-правових відносин, і можуть бути предметом адміністративного позову. До них зараховуються з огляду на європейську практику нормативні акти публічної адміністрації, адміністративні акти, адміністративні договори, акти-плани й акти-дії. У свою чергу, автор виокремлює ознаки, які притаманні інструментам діяльності публічної адміністрації: по-перше, застосовуються публічною адміністрацією у своїй діяльності; по-друге, мають публічно-правовий характер; по-третє, регулюються нормами адміністративного права; по-четверте, застосування того або іншого інструмента зумовлюється компетенцією, сферою діяльності й метою; по-п'яте, призводять до настання правових наслідків – виникнення, зміни або припинення адміністративно-правових відносин, або фактичних результатів (щодо актів-дій); по-шосте, залежно від виду застосованого інструмента можуть мати імперативну або диспозитивну природу; по-сьоме, основними видами є нормативні акти, адміністративні акти, адміністративні договори, акти-плани й акти-дії⁶.

Загалом не заперечуючи проти такого підходу, вважаємо, що запровадження саме цієї категорії для позначення зовнішньої діяльності органів публічної адміністрації щодо реалізації завдань і функцій, які покладені на зазначений орган, є перспективним, але таким, що потребує перегляду усталених наукових позицій, оскільки категорія «інструменти діяльності органів публічної адміністрації» поглинає категорію «методи діяльності органів публічної адміністрації». Відразу зазначимо, що категорія «інструменти діяльності органів публічної адміністрації» є категорією, яка використовуються європейським законодавством.

³ Публічне адміністрування в Україні : [навч. посіб.] / [В.Б. Дзюндзюк, Н.М. Мельтюхова, Н.В. Фоміцька] ; за заг. ред. В.В. Корженка, Н.М. Мельтюхової. – Х. : Магістр, 2011. – 306 с.

⁴ Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : [підруч.] / Т.О. Коломоєць. – К. Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.

⁵ Патерило І. В. Інститут інструментів діяльності публічної адміністрації у системі адміністративного права України / І. В. Патерило // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2013. – № 1. – С. 283–289.

⁶ Патерило І.В. Інструменти діяльності публічної адміністрації: сутність та зміст / І.В. Патерило // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – 2014. – Вип. 27. – Т. 2. – С. 174–178.

Ураховуючи, що Українська держава взяла на себе зобов'язання щодо адаптації національного законодавства до законодавства Європейського Союзу, дослідження в цьому напрямі є перспективними й такими, що потребують свого продовження та обґрунтування.

Рухаючись далі, зупинимось на розгляді теоретичних напрацювань стосовно форм діяльності ОВС загалом та у сфері забезпечення інформаційної політики. Так, варто вказати позицію авторів підручника «Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ» за загальною редакцією О.П. Рябченко, які зазначають, що форма адміністративної діяльності ОВС – це сукупність однорідних за своєю правовою природою, характером груп адміністративних дій, які провадяться з метою забезпечення громадської безпеки й охорони громадського порядку. При цьому форми адміністративної діяльності ОВС діляться на правові та організаційні⁷.

О.І. Остапенко під формою адміністративної діяльності ОВС розуміє «об'єктивний вияв суті дій суб'єктів»⁸. Учений зазначає, що форми закріплені в законодавстві, яке визначає правовий статус міліції, у положеннях, статутах, інструкціях та інших актах, що регламентують адміністративну діяльність її суб'єктів. При цьому для здійснення функцій такої діяльності її суб'єкти повинні використовувати тільки ті форми, які передбачені відповідними правовими актами. Серед форм адміністративної діяльності він виділяє правові (видання актів ОВС; укладення договорів; здійснення інших юридичне значущих дій) і неправові (проведення суспільно-організаційних заходів; проведення організаційно-технічних заходів)⁹. Ми не поділяємо підходу щодо виокремлення правових і неправових форм діяльності ОВС.

У свою чергу, М.В. Корнієнко форми адміністративної діяльності ділить на безпосередньо організаційні, тобто ті, що не спричиняють правових наслідків, і суто правові, які викликають виникнення, зміну або припинення конкретних правових відносин або інших юридичних наслідків. Переважну увагу вчений приділяє характеристиці тільки одній із правових форм адміністративної діяльності – нормативним та індивідуальним актам¹⁰. Загалом не заперечуючи проти такого підходу, зазначимо, що, на нашу думку, є дискусійним положення, що організаційні форми не спричиняють правових наслідків, тому що діяльність або окрема дія посадової особи органів публічної адміністрації й ОВС завжди тягне настання наслідків тощо. Уважаємо: це є додатковим аргументом на користь попереднього висновку, що ОВС не можуть виконувати покладені на них функції поза правовою формою. Що стосується, так би мовити, «організаційних або матеріально-технічних операцій», то варто зазначити, що ці дії (операції) хоча й не стосуються безпосереднього виконання функцій ОВС, але їх здійснення також тягне настання юридичних наслідків.

Цікавим є визначення форм діяльності окремого структурного підрозділу ОВС, зокрема Управління боротьби з кіберзлочинністю Міністерства внутрішніх справ України, як зовнішньо виражених дій, що закріплюють волевиявлення посадової особи Управління боротьби з кіберзлочинністю, здійснених у межах режиму законності та її компетенції, з метою організації й уживання заходів превентивного й примусового характеру, спрямованих на забезпечення інформаційної й економічної безпеки людини, держави та суспільства загалом¹¹.

Підсумовуючи вищенаведені позиції й ураховуючи мету дослідження, надамо визначення форм діяльності ОВС щодо забезпечення державної інформаційної політики. Так, під формами діяльності ОВС України щодо забезпечення державної інформаційної політики варто розуміти зовнішньо виражені дії, які закріплюють волевиявлення посадової особи ОВС, здійснені на підставі чинного законодавства та в межах її компетенції з метою вживання заходів превентивного й примусового характеру, спрямовані на забезпечення інформаційної безпеки людини, держави та суспільства загалом, наслідком яких є виникнення, зміна або припинення відповідних правовідносин.

Розуміння правових форм діяльності ОВС щодо забезпечення державної інформаційної політики з позицій публічного адміністрування у сфері інформаційної безпеки дає змогу зробити висновок, що до останніх потрібно зарахувати такі: 1) адміністративні індивідуальні акти; 2) адміністративні нормативні акти; 3) адміністративні договори; 4) акти-дії.

⁷ Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : [підруч.] / за заг. ред. О.П. Рябченко. – Х. : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2009. – 256 с.

⁸ Адміністративна діяльність : [навч. посіб.] / за заг. ред. О.І. Остапенка. – Л. : ЛІВС, 2002. – 252 с.

⁹ Адміністративна діяльність : [навч. посіб.] / за заг. ред. О.І. Остапенка. – Л. : ЛІВС, 2002. – 252 с.

¹⁰ Адміністративна діяльність. Частина особлива : [підруч.] / за заг. ред. О.М. Бандурки. – Х. : Ун-т внутр. справ, Еспада, 2000. – 368 с.

¹¹ Беляков Р. Г. Адміністративно-правові засади діяльності Управління боротьби з кіберзлочинністю МВС України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Р.Г. Беляков. – Херсон, 2015. – 198 с.

Ураховуючи викладене, варто виокремити основні ознаки, які притаманні формам діяльності ОВС щодо забезпечення державної інформаційної політики: 1) мають публічно-правову природу; 2) регулюються нормами адміністративного права; 3) забезпечується примусовою силою держави; 4) основними видами є нормативні акти, адміністративні акти, адміністративні договори й акти-дії; 5) це завжди зовнішні дії, спрямовані на забезпечення інформаційної політики органами внутрішніх справ; 6) мають чітко визначену процесуальну форму; 7) спрямовані на забезпечення інформаційної політики держави та забезпечення інформаційної безпеки; 8) тягнуть настання правових наслідків; 9) є обов'язковими для виконання.

У свою чергу, вимоги до форм діяльності ОВС щодо забезпечення державної інформаційної політики такі: 1) не повинні виходити за межі принципу верховенства права та законності; 2) відповідати компетенції ОВС (посадової особи), змісту й характеру вирішуваних питань; 3) сприяти досягненню мети профілактики та припинення правопорушень у інформаційній сфері; 4) ураховувати особливості, що об'єктом досягання є інформація, яка обробляється в комп'ютерній системі, а засобом скоєння злочину є комп'ютер або телекомунікаційні мережі; 5) обґрунтованість; 6) відповідність законам, нормативним, правовим і відомчим актам ОВС; 7) відповідність формі та вимогам оформлення; 8) обов'язок виконання, реалізації й своєчасність; 9) відповідність ієрархії актів; 10) відповідність адміністративних актів процедурі їхньої розробки; 11) письмова форма (оскільки саме остання надає найбільш гарантій для оскарження дій ОВС щодо неналежного забезпечення державної інформаційної політики); 12) точність і достовірність фактів, що наведені в них тощо.

Висновки та перспективи подальших розвідок. Отже, загальним напрямом підвищення ефективності діяльності ОВС щодо забезпечення державної інформаційної політики є досягнення відповідності їх змісту встановленій формі, щоб у процесі контролю за правильним і своєчасним виконанням останніх досягалась відповідність фактичного стану інформаційних відносин тим завданням, які поставлені перед ОВС у частині забезпечення державної інформаційної політики держави.

Анотація

У статті досліджено позиції вчених щодо розуміння форм діяльності органів публічної адміністрації. Це сприяло визначенню форм діяльності органів внутрішніх справ України щодо забезпечення державної інформаційної політики як зовнішньо виражених дій, які закріплюють волевиявлення посадової особи органів внутрішніх справ, здійснене на підставі чинного законодавства та в межах її компетенції з метою вживання заходів превентивного й примусового характеру, спрямованих на забезпечення інформаційної безпеки людини, держави та суспільства загалом, наслідком яких є виникнення, зміна або припинення відповідних правовідносин. Виокремлено основні ознаки й вимоги, які притаманні формам діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення державної інформаційної політики.

Summary

In article positions scientists investigated acknowledgment forms of public administration. This helped determine the form of the internal affairs of Ukraine for providing information policy as outwardly expressed in actions that reinforce the will of the official of the interior, made on the basis of current legislation and within its competence to implement the measures of preventive and coercive measures aimed at information security rights, the state and society generally, result in the emergence, modification or termination of the relevant relationship. Thesis there is determined basic features and requirements that are unique forms of enforcement bodies for providing information policy.

Використана література:

1. Беляков Р.Г. Адміністративно-правові засади діяльності Управління боротьби з кіберзлочинністю МВС України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Р.Г. Беляков. – Херсон, 2015. – 198 с.
2. Адміністративне право України. Загальна частина : Академічний курс : [підруч.] / за заг. ред. О.М. Бандурки. – Х. : Золота миля, 2011. – 548 с.
3. Публічне адміністрування в Україні : [навч. посіб.] / [В.Б. Дзюндзюк, Н.М. Мельтюхова, Н.В. Фоміцька] ; за заг. ред. В.В. Корженка, Н.М. Мельтюхової. – Х. : Магістр, 2011. – 306 с.
4. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : [підруч.] / Т.О. Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
5. Патерило І.В. Інститут інструментів діяльності публічної адміністрації у системі адміністративного права України / І.В. Патерило // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2013. – № 1. – С. 283–289.
6. Патерило І.В. Інструменти діяльності публічної адміністрації: сутність та зміст / І.В. Патерило // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – 2014. – Вип. 27. – Т. 2. – С. 174–178.
7. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : [підруч.] / за заг. ред. О.П. Рябченко. – Х. : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2009. – 256 с.
8. Адміністративна діяльність : [навч. посіб.] / за заг. ред. О.І. Остапенка. – Л. : ЛІВС, 2002. – 252 с.
9. Адміністративна діяльність : [навч. посіб.] / за заг. ред. О.І. Остапенка. – Л. : ЛІВС, 2002. – 252 с.
10. Адміністративна діяльність. Частина особлива : [підруч.] / за заг. ред. О.М. Бандурки. – Х. : Ун-т внутр. справ, Еспада, 2000. – 368 с.
11. Беляков Р.Г. Адміністративно-правові засади діяльності Управління боротьби з кіберзлочинністю МВС України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Р.Г. Беляков. – Херсон, 2015. – 198 с.

В.О. Негодченко,

здобувач

Харківського національного університету внутрішніх справ