

УДК 167/168+004+340.111.5+342.53

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПОЛОЖЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ІНФОРМАЦІЙНИХ ПРАВОВІДНОСИН У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ

Дубняк М.В., аспірант
Науково-дослідний інститут інформатики і права
Національної академії правових наук України

У статті досліджено структуру й складники інформаційних правовідносин на прикладі інформаційного інструмента «місцева ініціатива». Надано визначення об'єкта інформаційних правовідносин у місцевому самоврядуванні.

Ключові слова: об'єкт інформаційних правовідносин, інформаційний інструмент, інформаційні правовідносини, місцеве самоврядування.

В статье исследована структура и состав информационных правоотношений на примере информационного инструмента «местная инициатива». Дано определение объекта информационных правоотношений в местном самоуправлении.

Ключевые слова: объект информационных правоотношений, информационный инструмент, информационные правоотношения, местное самоуправление.

Dubniak M.V. THEORETICAL AND METHODOLOGICAL REALIZATION OF INFORMATION LEGAL RELATIONSHIPS IN LOCAL SELF-GOVERNMENT

In the article investigated the structure and components of information legal relationships on the case of "local initiative" informational instrument. Defined the object of informational relationships in local self-government.

Key words: object of information legal relationships, information instrument, information legal relationships, local self-government.

Постановка проблеми. З метою підвищення якості рішень, які приймаються для задоволення потреб населення, необхідне залучення громадян у процес прийняття рішення органами місцевого самоврядування (далі – ОМС). Однією з основних умов такого залучення є організація ефективної інформаційної взаємодії між усіма суб'єктами в місцевому самоврядуванні.

Сучасні підходи до вдосконалення правового регулювання базуються на результатах досліджень соціальних моделей у певній сфері людської діяльності. Бажана соціальна модель інформаційної взаємодії в місцевому самоврядуванні повинна включати в себе вдосконалений перелік етапів прийняття рішення з уточненням змісту цих етапів, охоплювати всіх суб'єктів, які мають стосунок до процесу прийняття рішення, а також усі види та форми інструментів інформаційної взаємодії тощо.

Оскільки соціальна модель інформаційної взаємодії відображає всю сукупність інформаційних суспільних відносин у місцевому самоврядуванні, на її базі можливе створення відповідної інформаційно-правової моделі, яка може бути використана для дослідження закономірностей та особливостей правовідносин у процесі забезпечення інформаційної взаємодії.

Результати дослідження закономірностей та особливостей реалізації інформаційних правовідносин сприятимуть удосконаленню законодавства у сфері забезпечення інформаційної взаємодії.

Отже, дослідження теоретичних і методологічних особливостей реалізації інформаційних правовідносин у місцевому самоврядуванні з метою вдосконалення законодавства

для забезпечення широкого залучення громадян до процесу прийняття рішень є актуальним.

Ступінь розробленості проблеми. Загальнотеоретичні аспекти правовідносин досліджували такі вчені, як С.С. Алексєєв, Е.З. Бекбаєв, О.Ф. Скакун, В.С. Нерсєсянц, Р.О. Халфіна й інші. Поняття, складові та зміст інформаційних правовідносин досліджували І.В. Арістова, О.А. Баранов, Л.І. Бачило, В.М. Брижко, В.А. Копилов, В.С. Цимбалюк, М.Я. Швець.

Однак роботи цих учених мають, як правило, загальнотеоретичний характер, що не дає змоги врахувати особливості й деталі правового регулювання інформаційних відносин у місцевому самоврядуванні.

Мета статті полягає в дослідженні теоретико-методологічних положень реалізації інформаційних правовідносин у місцевому самоврядуванні.

Виклад основного матеріалу. Багато вчених приділяли увагу дослідженню поняття і змісту правовідносин. Так, Е.З. Бекбаєв виділяє конкретні чи реальні правовідносини між певними суб'єктами правової сфери, які в силу настання юридичних фактів є володарями кореспондуючих один до одного суб'єктивних прав і юридичних обов'язків [1]. Правовідносини, пише О.Ф. Скакун, – це врегульовані нормами права вольові суспільні відносини, що виражаються в конкретному зв'язку між правомочними та зобов'язаними суб'єктами (носіями суб'єктивних юридичних прав, обов'язків, повноважень і відповідальності) й забезпечуються державою [2]. Заслугує на увагу визначення, запропоноване Р.О. Халфіною, яка вважає, що правовідносини – це реальне суспільне відношення



в єдності його форми і змісту, де форма – це норма права, а зміст – права та обов'язки [3, с. 116].

Інформаційні правовідносини І.Л. Бачило розуміє як суспільні відносини, які виникають у процесі інформаційної діяльності [4, с. 22]. Під інформаційним правовідносинами В.А. Копилов розуміє врегульовані інформаційно-правовою нормою інформаційні суспільні відносини, сторони яких виступають як носії взаємних прав і обов'язків, установлених і гарантованих інформаційно-правовою нормою [9]. Головною особливістю інформаційних правовідносин, як зазначав В.С. Цимбалюк, є те, що вони є юридичною формою вираження та закріплення інформаційних відносин, які, у свою чергу, є формою певних публічних відносин [5]. В.М. Брижко й О.М. Кальченко кваліфікують інформаційні правовідносини як відносини, що виникають у всіх сферах життя і діяльності людини, суспільства та держави під час одержання, використання, поширення й зберігання інформації [6, с. 86].

Змістовне визначення інформаційних правовідносин запропонувала І.В. Арістова, яка зазначає, що інформаційні правовідносини – це врегульовані нормами інформаційного права суспільні відносини, що виникають із приводу інформації в процесі реалізації суб'єктивних інформаційних прав та обов'язків, детермінованих інтересами забезпечення інформаційних потреб [7, с. 49]. О.А. Баранов розглядає інформаційні правовідносини як інформаційні й інформаційно-інфраструктурні суспільні відносини, що регулюються нормами інформаційного права, виникають у процесі обігу інформації (створення, поширення, зберігання, використання і знищення), а також у процесі забезпечення обігу інформації між суб'єктами, які мають суб'єктивні права та юридичні обов'язки, й реалізуються методами правового регулювання приватного та публічного права [8, с. 66].

У роботах зазначених авторів загалом охоплюється весь спектр отриманих важливих наукових результатів щодо теоретичного розуміння структури і складових елементів правовідносин, зокрема й інформаційних правовідносин.

Елементами структури правовідносин є їх зміст, суб'єкти та об'єкт, з приводу якого суб'єкти вступають у суспільні відносини. У результаті тривалої дискусії було сформовано дві основні теорії щодо об'єкта правовідносин: моністична (один об'єкт) і плюралістична (безліч об'єктів). Цілком справедливо вважають О.В. Зайчук та Н.М. Оніщенко, що об'єкти правовідносин настільки різноманітні, наскільки різноманітні суспільні відносини, що регулюються правом [10].

Підсумовуючи результати наукових досліджень багатьох авторів, будемо вважати, що елементами структури інформаційних правовідносин є суб'єкти, що вступають в інформаційні відносини під час здійснення інформаційних процесів; об'єкти, у зв'язку з якими суб'єкти вступають в інформаційні правовідносини; зміст – права, обов'язки й можлива відповідальність, які мають місце під час здійснення інформаційних правовідносин.

Відповідно до Закону України «Про інформацію», суб'єктами інформаційних відносин є фізичні та юридичні особи, об'єднання громадян, суб'єкти владних повноважень [11]. Тобто особи, які беруть участь у створенні, перетворенні, передачі, поширенні, отриманні, споживанні інформації, яких, у свою чергу, можна поділити на індивідуальних і колективних суб'єктів, що наділені інформаційними правами та обов'язками в певній сфері [12].

Сучасному стану інформаційних відносин відповідає плюралістичний підхід: об'єкт інформаційних правовідносин – це матеріальні й нематеріальні блага, які задовольняють потреби та інтереси суб'єктів цих правовідносин, що діють у рамках своїх юридичних прав і обов'язків, і які можуть виступати у вигляді послуг, робіт, поведінки, дії та їх результатів [8, с. 71].

Будемо вважати, що зміст правовідносин зводиться до визначення суб'єктивних прав, обов'язків і юридичної відповідальності, при цьому кожному визначеному праву має відповідати кореспондуючий обов'язок.

На основі теорії інформаційних правовідносин з урахуванням плюралістичного підходу проаналізуємо особливості реалізації інформаційної взаємодії в місцевому самоврядуванні.

Однією зі складових об'єкта інформаційних правовідносин у місцевому самоврядуванні є нематеріальні блага – право на свободу слова, право на інформацію, право на доступ до публічної інформації, право на звернення до ОМС тощо. З урахуванням специфічних правових принципів інформаційної взаємодії в місцевому самоврядуванні [13, с. 25] має здійснюватись як правове регулювання всіх інформаційних відносин у місцевому самоврядуванні, так і правова конкретизація основоположних інформаційних прав для певних етапів процесу прийняття рішень. Наприклад, на етапі складання проекту рішення відповідної ради потрібно гарантувати право громадян на участь у всіх інформаційних процесах під час розробки проекту рішення; право щодо отримання повної інформації про процес підготовки рішення тощо.

Ще одним складником об'єкта інформаційних правовідносин у місцевому самоврядуванні є поведінка та дії суб'єктів. Поведінку суб'єктів обумовлюють норми регламентів, які встановлюють процедури чи обов'язки для суб'єктів і які спрямовані на встановлення порядку вчинення певних дій. Наприклад, на етапі виконання прийнятого рішення необхідно нормативно встановити чіткі процедури щодо порядку і способів виконання рішення.

Як убачається з аналізу практики реалізації участі громадян у процесі прийняття рішень у місцевому самоврядуванні, до об'єкта інформаційних правовідносин також варто зарахувати зміст різних видів і форм інструментів інформаційної взаємодії, тобто регламент щодо складу та форми інформації, передачі, отримання й обробки інформації, якою обмінюються суб'єкти один з одним, установлення видів комунікацій між суб'єктами інформаційної взаємодії та особливостей їх інфраструктурної реалізації тощо.

Дуже важливим із погляду ефективної практичної реалізації інформаційних правовідносин у місцевому самоврядуванні є визначення їх змісту, тобто прав, обов'язків і відповідальності, які виникають у кожного із суб'єктів у процесі застосування певних інструментів інформаційної взаємодії.

Розглянемо більш детально особливості здійснення інформаційних правовідносин на прикладі такого інструмента інформаційної взаємодії, як «місцева ініціатива» (форма безпосередньої участі членів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення). У місті Києві правове регулювання місцевої ініціативи викладено в Законі України «Про місцеве самоврядування» (далі – Закон) [14], Статуті територіальної громади (далі – Статут) [15], Регламенті Ради (далі – Регламент) [16], а також у Порядку внесення місцевої ініціативи (далі – Порядок) [17].

Законодавством визначено, що до суб'єктів, які беруть участь в інформаційній взаємодії щодо місцевої ініціативи з боку громади, належать члени територіальної громади, ініціативна група, представники ініціативної групи, уповноважений представник ініціативної групи, а з боку представницького органу – секретар ради, постійна комісія ради, голова постійної комісії, підготовча група. Правосуб'єктність представницького органу визначається відповідно до їхнього правового статусу, встановленого Конституцією України, Законами України «Про місцеве самоврядування» та «Про місцеві вибори».

Більш цікавим є дослідження питання правосуб'єктності з боку громади, особливо стосовно питання виникнення права на подання місцевої ініціативи. Для територіальної громади м. Києва Порядком передбачено, що підписувати місцеву ініціативу мають право особи, які досягли 18 років і мають право голосу на виборах. Аналізуючи законодавство, Ю.Б. Ключковський робить висновок, що законодавством не передбачено набуття особою публічно-правової дієздатності, якщо цивільна дієздатність була надана особі з підстав, передбачених Цивільним кодексом України [18, с. 23].

Звернемо увагу на положення ст. ст. 38, 40 Конституції України, за якими громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до ОМС та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення й дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк [19].

Отже, вважаємо, що в частині щодо виявлення та підтримки місцевої ініціативи, яка може стосуватись інтересів і прав неповнолітніх осіб, віковий ценз у 18 років є надто завищеним, оскільки в підлітків уже є певний інтелектуальний рівень, досвід співжиття в суспільстві, що дає можливість зрозуміти проблеми вибору, а отже, діяти з усвідомленням наслідків своїх дій.

Крім того, місцева ініціатива, яка не оформлена до вимог Закону й Положення, розглядається як колективне звернення громадян,

а нормами Конституції встановлено, що колективні письмові звернення мають право направляти всі. Отже, встановлення вікової цензу для підписання місцевих ініціатив із 18 років є завищеним і дещо необґрунтованим з огляду на конституційні права особи та громадянина.

Матеріальним об'єктом інформаційних правовідносин, які виникають під час реалізації місцевої ініціативи, є інформація, що має певну форму, наприклад, письмова пропозиція щодо вирішення питання місцевого значення.

Нематеріальним об'єктом інформаційних правовідносин, які виникають під час реалізації місцевої ініціативи, є право на подання письмової місцевої ініціативи, право на формування пропозиції щодо вирішення питання, право на інформацію щодо попереднього розгляду місцевої ініціативи тощо.

Різновидами поведінки як об'єкта інформаційних правовідносин, які виникають під час подання письмової місцевої ініціативи, є дії ініціативної групи щодо організації й оформлення письмової місцевої ініціативи; організація збору підписів; дії щодо подання письмової місцевої ініціативи до представницького органу; дії секретаря ради, пов'язані з організацією роботи щодо її розгляду.

З урахуванням вищевказаного надамо таке визначення: об'єкт інформаційних правовідносин у місцевому самоврядуванні – це інформаційні продукти й нематеріальні блага, що є результатом інформаційної взаємодії та поведінки суб'єктів, які діють у рамках своїх юридичних прав і обов'язків і несуть юридичну відповідальність.

Аналіз статутів територіальних громад, регламентів рад свідчить про важливість теоретико-методологічного обґрунтування змісту інформаційних правовідносин у місцевому самоврядуванні з метою вироблення пропозицій щодо вдосконалення законодавства. При цьому потрібно визначити конкретний обсяг прав, обов'язків і відповідальності для всіх суб'єктів.

Відповідно до законодавства, ініціативна група має право: подати письмову місцеву ініціативу до Ради; отримати інформацію про зареєстрований номер поданої місцевої ініціативи, про пленарне засідання, на якому буде розглянута письмова місцева ініціатива, тощо. Але при цьому законодавством не передбачено суб'єктів, які зобов'язані надавати інформацію про дату, час і порядок розгляду письмової місцевої ініціативи на постійній комісії Ради.

Секретар ради має такі обов'язки: забезпечити реєстрацію письмової пропозиції про внесення місцевої ініціативи; розмістити повний текст повідомлення про внесення місцевої ініціативи у відповідній рубриці на веб-порталі територіальної громади м. Києва тощо.

Постійна комісія має такі обов'язки: повідомляти про результати розгляду через веб-портал не пізніше 5 робочих днів після засідання; скласти висновки й рекомендації за результатом вивчення пропозиції, внесені як місцева ініціатива, тощо.



Здійснений аналіз свідчить про відсутність деяких обов'язків представницьких органів щодо обігу інформації, пов'язаної з проходженням місцевої ініціативи.

Зазначимо, що жоден із нормативних актів не містить норм відповідальності за порушення інформаційних прав членів територіальної громади. За таких умов правове регулювання місцевої ініціативи має бути доповнено кореспондуючими обов'язками відповідно до визначених інформаційних прав, а також установленням відповідальності за порушення інформаційних прав громадян.

Варто пам'ятати, що доповнення підзаконних нормативних актів місцевого рівня положеннями про відповідальність має лише декларативний характер, тому що ОМС, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень і в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [19]. Крім того, для забезпечення єдиного нормативно-правового підходу до формування підзаконних актів ОМС бажано основні положення правового регулювання інформаційної взаємодії викласти в законах, що стосуються місцевого самоврядування.

Отже, на основі викладеного вище можемо зробити такі **висновки**:

1. Методологічною основою для вдосконалення законодавства з питань створення правових умов ефективної інформаційної взаємодії всіх суб'єктів з метою широкого залучення громадян у процес прийняття рішень є результати дослідження інформаційних правовідносин у місцевому самоврядуванні.

2. Дослідження структури та складу інформаційних правовідносин у місцевому самоврядуванні доцільно здійснювати на основі бажаної соціальної моделі прийняття рішень і сформованої інформаційно-правової моделі.

3. Установлення особливостей суб'єктного складу, об'єкту і змісту інформаційних правовідносин у місцевому самоврядуванні дало можливість на прикладі інформаційного інструмента «місцева ініціатива» виявити основні недоліки сучасного правового регулювання реалізації інформаційної взаємодії.

4. Запропонований теоретико-методологічний підхід до аналізу нормативно-правових актів на предмет їх відповідності положенням теорії інформаційних правовідносин у місцевому самоврядуванні видається ефективним, системним і таким, що доцільно використовувати під час правового дослідження будь-яких інструментів інформаційної взаємодії.

5. Обґрунтовано доцільність закріплення на рівні законів основних положень правового регулювання інформаційної взаємодії в місцевому самоврядуванні, що забезпечить обов'язковість виконання законодавчих приписів посадовими особами ОМС та єдиний правовий підхід під час формування підзаконних актів ОМС.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бекбаев Е.З. Проблема начала в теоретическом познании правовой системы (попытка обоснования) / Е.З. Бекбаев. – Астана, 2009. – 296 с. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.allpravo.ru/library/doc108p/instrum7129/>.
2. Скакун О.Ф. Теория державы і права : [підручник] / О.Ф. Скакун ; пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – 656 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ukrkniga.org.ua/ukrkniga-text/33/2/>.
3. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении / Р.О. Халфина. – М. : Юридическая литература, 1974. – 352 с.
4. Бачило И.Л. Информационное право: основы практической информатики : [учебное пособие] / И.Л. Бачило. – М. : Юриформцентр, 2001. – 352 с.
5. Основи інформаційного права України : [навчальний посібник] / [В.С. Цимбалюк, В.Д. Гавлуцький, В.В. Гриценко та ін.] ; за ред. М.Я. Швеця, Р.А. Калюжного та П.В. Мельника. – К. : Знання, 2004. – 274 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://buklib.net/books/22031/>.
6. Інформаційне суспільство. Дефініції / [В.М. Брижко, О.М. Гальченко, В.С. Цимбалюк, О.А. Орехов, А.М. Чорнобров]. – К. : Інтеграл, 2002. – 219 с.
7. Арістова І.В. Концепція інформаційних правовідносин: сутність та особливості використання у сфері банківської діяльності / І.В. Арістова, В.Д. Чернадчук // Інформація і право. – 2012. – № 3 (6). – С. 47–55.
8. Баранов О.А. Правове забезпечення інформаційної сфери: теорія, методологія і практика : [монографія] / О.А. Баранов. – К. : Едельвейс, 2014. – 434 с.
9. Копылов В.А. Информационное право / В.А. Копылов. – М. : Юристь, 2002. – 512 с. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.studfiles.ru/preview/5227295/page:29>.
10. Теорія держави і права. Академічний курс : [підручник] / за ред. О.В. Зайчук, Н.М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 688 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ebk.net.ua/Book/law/zaychuk_tdp/part3/.
11. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 № 2657-ХІІ (станом на 25.06.2016) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.
12. Лапина М.А. Информационное право : [учебное пособие] / М.А. Лапина, А.Г. Ревин, В.И. Лапин ; под ред. И.Ш. Килияханова. – М. : Закон і право, 2004. – 235 с.
13. Дубняк М.В. Формування системи специфічних правових принципів інформаційної взаємодії в місцевому самоврядуванні / М.В. Дубняк // Інформація і право. – 2016. – № 3 (18). – С. 20–28.
14. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР (станом на 01.03.2016) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
15. Статут територіальної громади м. Києва, затв. Рішенням Київської міської ради від 28 березня 2002 р. № 371/1805 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kmr.gov.ua/uk/content/statut-terytorialnoyi-gromady-mista-kyuueva>.
16. Регламент Київської міської ради, затв. Рішенням Київської міської ради від 07.2016 № 579/579 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kmr.gov.ua/uk/content/reglament-kyuyivradu>.
17. Порядок внесення місцевої ініціативи в місті Києві, затв. Рішенням Київської міської ради від 08.10.2015 № 121/2024 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://document.ua/pro-zatverdzhennja-porjadjku-vnesennja-miscevoyi-iniciativi-v-doc247959.html>.
18. Ключковский Ю.Б. Критерии публично-правовой деятельности гражданина / Ю.Б. Ключковский // Наукові записки. – 2015. – Т. 168 «Юридичні науки». – С. 22–28.
19. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР (станом на 30.09.2016) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.