



УДК 342.95

РЕАЛИЗАЦИЯ НОРМ ПРАВА В ПРАВООТНОШЕНИЯХ ОРГАНАМИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ УКРАИНЫ КАК РАСПОРЯДИТЕЛЯМИ ПУБЛИЧНОЙ ИНФОРМАЦИИ

Роксолана СТАДНИК,

аспирант

Научно-исследовательского института информатики и права
Национальной академии правовых наук Украины

Аннотация

Потребность в надлежащей реализации органами исполнительной власти Украины норм права в отношении публичной информации обуславливает активизацию научных исследований, в частности, по формированию модели надлежащей реализации указанными органами как распорядителями публичной информации соответствующих норм права в конкретных правоотношениях. Предлагается и обосновывается правовая модель исследования на третьем уровне реализации норм права в отношении публичной информации указанными органами. Определяются и исследуются основные факторы, влияющие на развитие правовой модели: правовой статус и виды субъектов правоотношений; содержание и виды публичной информации как объекта правоотношений; характеристика структуры юридического содержания правоотношений; необходимость формирования сложных отношений (правоотношений); характер первичных отношений и вторичных правоотношений; взаимодействие информационного и административного права; взаимодействие правовых форм и правовых средств.

Ключевые слова: реализация норм права, информационное право, административное право, публичная информация, распорядитель публичной информации, органы исполнительной власти Украины, правоотношения, субъект, объект, содержание, правовая модель.

IMPLEMENTATION OF LAW NORMS WITHIN LEGAL RELATIONS OF EXECUTIVE AUTHORITIES OF UKRAINE AS THE ADMINISTRATORS OF PUBLIC INFORMATION

Roksolana STADNIK,

Postgraduate student of the Research Institute of Informatics and Law
National Academy of Legal Sciences of Ukraine

Summary

The need for proper implementation of law norms with respect to public information by executive authorities of Ukraine causes the intensification of scientific research, in particular, in the formation of a model for the proper implementation of the relevant law norms in specific legal relations by relevant agencies as administrators of public information. The author offers and grounds the legal model of the research at the third level of implementation of law norms with respect to public information by these agencies. The author determines and studies the main factors influencing the development of the legal model; the legal status and types of subjects of legal relations; content and types of public information as an object of legal relations; characteristics of the structure of the legal content of legal relations; the need to form complex relationships (legal relations); the nature of primary relations and secondary legal relations; interaction of information and administrative law; interaction of legal forms and legal means.

Key words: realization of law norms, information law, administrative law, public information, administrator of public information, executive authorities of Ukraine, legal relations, subject, object, content, legal model.

Постановка проблемы. Содержание и направленность деятельности органов исполнительной власти Украины, согласно Конституции Украины [1], определяются необходимостью обеспечения прав и свобод человека, в частности, права на доступ к публичной информации в условиях развития информационного общества в Украине. В то же время особую актуальность приобретает вопрос повышения эффективности правореализационной деятельности органов исполнительной власти Украины, которые, в соответствии с Зако-

ном Украины «О доступе к публичной информации» [2], определены как распорядители публичной информации. К сожалению, реалии свидетельствуют о существовании проблемы в сфере реализации норм права в отношении публичной информации указанными органами. Активизация научного поиска путей решения проблем, возникающих в процессе реализации норм права распорядителями публичной информации, будет способствовать, по нашему мнению, и надлежащему обеспечению прав человека на информацию.

В связи с указанным, есть все основания считать тему исследования актуальной как с научной, так и с практической точки зрения.

Состояние исследования. Анализ научной проработки проблемы показал, что на сегодняшний день практически отсутствуют специальные научные исследования, посвященные поиску теоретико-правовых основ реализации органами исполнительной власти Украины норм права на третьем уровне реализации – «реализация в конкретных правоотношениях». Считаю целесообразным отменить работу И.В. Аристо-



вой и М.Ю. Кузнецовой [3], в которой исследована реализация правового статуса органов исполнительной власти Украины в информационных правоотношениях. По нашему мнению, указанная работа, с одной стороны, в определённой степени касается практических вопросов реализации правового статуса органов исполнительной власти Украины как распорядителей публичной информации, с другой – может служить основой для проведения дальнейших научных исследований. Несмотря на ситуацию в научной среде, а также учитывая практический опыт работы автора статьи в Управлении обеспечения доступа к публичной информации Департамента информации и коммуникаций с общественностью Секретариата Кабинета Министров Украины, в данной публикации будет осуществлена попытка интеграции научных и практических подходов для формирования модели исследования реализации (на третьем уровне) норм права органами исполнительной власти (далее – ОИВ) Украины как распорядителями публичной информации. Теоретико-методологическим фундаментом нашего исследования служат труды известных учёных, а именно: С.С. Алексеева, И.В. Аристовой, А.В. Зайчука, М.С. Кельмана, М.И. Козюбры, Б.А. Кормича, А.Г. Мурашина, Д.В. Огородова, Н.М. Онищенко, А.Е. Самсоновой, О.Ф. Скакун, Ю.К. Толстого, Г.А. Халфиной.

Целью и задачей статьи является обоснование и формирование правовой модели исследования реализации норм права в конкретных правоотношениях органами исполнительной власти Украины как распорядителями публичной информации.

Изложение основного материала.

Прежде всего считаем необходимым отметить, что в статье разделяется научная позиция о существовании трёх уровней реализации права: 1) реализация общих установлений; 2) реализация общих правовых норм вне правоотношений; 3) реализация норм права в конкретных правоотношениях [4, с. 559]. При этом следует понимать, что реализуются нормативные предписания, а не нормы права как «абстрактная модель» (то есть «логическая» норма права) и реализоваться они должны во время деятельности субъектов права (в частности, ОИВ Украины).

Поскольку в наших предыдущих исследованиях проанализированы особенности реализации норм права на первом и втором уровнях, в работе акцентируется внимание на исследовании третьего уровня реализации норм права ОИВ Украины как распорядителями публичной информации, а именно – реализации соответствующих норм права в конкретных правоотношениях. Для этого считаем целесообразным сформировать модель исследования. В работе предлагается указанную модель выстраивать последовательно на трёх этапах: 1) на первом этапе выясним особенности содержания понятия «правоотношения» и определимся с его структурой; 2) на втором этапе определимся с субъектным составом и возможными объектами правоотношений с участием ОИВ Украины как распорядителей публичной информации; 3) основываясь на полученных (на первом и втором этапах) выводах, на третьем этапе сформулируем наши предложения по формированию указанной модели исследования.

Следует отметить, что проведённый анализ научной литературы [4–8] доказывает следующее: любое исследование, связанное с правоотношением, должно основываться, прежде всего, на необходимости чёткого понимания понятия «правоотношения». Осознание этого, в свою очередь, обосновывает последовательность нашего исследования. Следует полностью согласиться с подходом И.В. Аристовой и М.Ю. Кузнецовой [3], которые считают, что при определении содержания понятия «правоотношение» необходимо учитывать существование различных концепций правопонимания. Проведённые исследования относительно понимания понятия «правоотношение» [9, 10] позволяют нам сделать вывод об обоснованности определения, данного И.В. Аристовой и М.Ю. Кузнецовой [3, с. 19], по мнению которых, правоотношение – это «урегулированное нормами права общественное отношение, взятое в неразрывном единстве правовой и фактической составляющей» [3, с. 19].

Вместе с тем следует понимать, что правоотношение имеет определённую структуру, то есть совокупность элементов, объединённых между собой связями. Кстати, в нашей работе разделяется научная позиция О.Ф. Скакуна,

согласно которой структура правоотношения состоит из: 1) субъектов правоотношений; 2) объекта правоотношения; 3) юридического содержания правоотношения [4, с. 506]. В то же время, как отмечает О.Ф. Скакун, юридическое содержание правоотношения также имеет свою структуру: а) субъективное право (законный интерес); б) юридическая обязанность (полномочия у должностных лиц); в) юридическая ответственность [4, с. 506]. Считаем необходимым подчеркнуть, что основанием возникновения, изменения или прекращения любого правоотношения является юридический факт [4, с. 507]. Таким образом, очевидным является вывод, что осознанию ОИВ Украины как распорядителями публичной информации особенностей реализации соответствующих норм права в конкретных правоотношениях способствует выяснение структурных элементов этих правоотношений. Исходя из этого, в дальнейшем акцентируем внимание на установлении возможных субъектов и объектов указанных правоотношений.

Прежде всего проанализируем положения ст.ст. 12, 13 Закона Украины «О доступе к публичной информации» [2], в которых определён перечень субъектов отношений в сфере доступа к публичной информации. Во-первых, это запрашиватели информации, среди которых: 1) физические лица; 2) юридические лица; 3) объединения граждан без статуса юридического лица, кроме субъектов властных полномочий (ст. 12). Во-вторых, распорядители информации: определены пять категорий распорядителей, среди которых и субъекты властных полномочий. Очевидно, что ОИВ Украины относятся к этой категории распорядителей. В-третьих, структурное подразделение (или ответственное лицо) по вопросам запросов на информацию распорядителей информации (ст. 12). В то же время относительно первой категории субъектов отношений в сфере доступа к публичной информации – запрашивателей информации, следует осознавать следующее. Каждая из групп запрашивателей, в свою очередь, также делится на виды, а именно: физические лица – это: 1) граждане Украины; 2) иностранцы; 3) лица без гражданства. Юридические лица – это: 1) юридические лица



частного права; 2) юридические лица публичного права. Наконец, общественные объединения, включающие в себя объединения: 1) физических лиц; 2) юридических лиц частного права (на основании Закона Украины «Об общественных объединениях»).

Таким образом, проведённое исследование относительно определения субъектов отношений в сфере доступа к публичной информации позволило выявить их категории и виды. Итак, ОИВ Украины как распорядители публичной информации могут вступать в конкретные правоотношения: во-первых, с запрашивателями информации, во-вторых, с другими распорядителями информации, в-третьих, со структурным подразделением (или ответственным лицом) по вопросам запросов на информацию распорядителей информации. Исходя из этого, следует говорить о трёх типичных вариантах правоотношений с участием ОИВ Украины как распорядителей публичной информации. Проведённые исследования позволили установить, что только в пределах первого типового варианта правоотношений (между ОИВ Украины как распорядителями, с одной стороны, и запрашивателями публичной информации, с другой стороны) потенциально можно выделить три группы запрашивателей и семь видов правоотношений.

Вместе с тем считаем, что для целостного формирования модели исследования учёта только одного критерия – по «субъектам правоотношений» – недостаточно. По нашему мнению, расширению этой модели должно способствовать осознание понятия объектов правоотношений и их видов. В связи с этим проанализированы выводы С.А. Комарова о существовании двух научных подходов к пониманию объекта правоотношений: монистического, плюралистического [11, с. 339]. Основываясь на положениях плюралистического подхода, в работе установлено, что объектом правоотношений с участием ОИВ Украины как распорядителей публичной информации являются нематериальные блага (например, публичная информация), результаты действий субъектов этих правоотношений, документы.

Исследования показали, что, например, информация как объект

правоотношений может быть классифицирована по различным критериям. Проведённый анализ позволяет нам полностью согласиться с выводами [3, с. 91] о целесообразности определения следующих видов информации. Во-первых, «по режимам доступа» информация делится на две группы: 1) общедоступная информация: а) публичная информация; б) массовая информация; 2) информация с ограниченным доступом: а) конфиденциальная информация; б) служебная информация; в) секретная информация. В свою очередь публичная информация по «режимам доступа» делится на: а) публичную открытую информацию; б) публичную информацию с ограниченным доступом [3, с. 91]. Во-вторых, согласно Закону Украины «Об информации» [12], информация делится на девять видов «по содержанию» [12]. Наконец, в-третьих, следует выделить ещё один критерий, а именно, в зависимости от «предмета ведения распорядителя»: 1) публичная информация в экологической сфере; 2) публичная информация в информационной сфере; 3) публичная информация в образовательной сфере и тому подобное.

Продолжая исследования элементов структуры правоотношения, выясним важные моменты, касающиеся юридического содержания (как элемента его структуры). Установлено [6], что: 1) субъективное право субъекта правоотношений реализуются через конкретные правомочия (правоисполнение, правоприменение, правозащита); 2) структура юридической обязанности состоит из обязанности активного поведения, обязанности воздержания от активного поведения и обязанности претерпевать меры государственного принуждения (санкции); 3) в законах Украины «Об информации», «О доступе к публичной информации» закреплены соответствующие элементы юридического содержания правоотношений с участием ОИВ Украины как распорядителей публичной информации. Обобщая полученные выводы, следует полностью согласиться с позицией О.Ф. Скакун о том, что и субъективное юридическое право, и субъективная юридическая обязанность: 1) вытекают из юридических норм; 2) обеспечиваются государством; 3) не безграничны, а существуют в определённых строгих

рамках – это всегда «мера» поведения [13, с. 354].

Считаем, что значение юридического содержания в структуре правоотношения точно определяется Д.В. Огородовым. В частности, автор отмечает, что «универсальность конструкции правоотношения заключается в том, что, каким бы ни был объект правоотношения (будь то информация, вещь или что-то другое), главным элементом, который связывает субъектов правоотношений, будут именно субъективные права и обязанности» [14, с. 53].

Возвращаясь к модели исследования реализации норм права в конкретных правоотношениях ОИВ Украины (как распорядителей публичной информации), важно отметить следующее: учитывая приведённые классификации видов информации как возможного объекта конкретных правоотношений с участием ОИВ Украины (как распорядителей публичной информации), предлагаем дополнить модель исследования правоотношениями, которые учитывают критерий – «объект правоотношений».

Обобщая полученные выводы, отметим, что сложившаяся модель исследования реализации соответствующих норм права в конкретных правоотношениях ОИВ Украины (по критериям «субъект правоотношений» и «объект правоотношений») позволяет нам системно представить возможные (потенциальные) варианты конкретных правоотношений с участием ОИВ Украины как распорядителей публичной информации.

В то же время каждый из вариантов типовых правоотношений (по критерию «субъекты правоотношений») имеет определённые особенности, связанные прежде всего с определением характера первичных общественных отношений, которые лежат в их основе. В связи с этим, в работе выдвинута и проверена такая гипотеза: характер первичных общественных отношений, в которых принимают участие ОИВ Украины (как распорядители публичной информации) – управленческий и информационный. Анализ характера возникающих общественных отношений позволяет сделать следующие выводы: 1) отношения определённого ОИВ Украины как распорядителя публичной информации с другими рас-



порядителями публичной информации и структурными подразделениями (или ответственными лицами распорядителя) – это преимущественно управленческие отношения; 2) отношения ОИВ Украины как распорядителя публичной информации с запрашивателями информации носят характер преимущественно информационных отношений. Это, в свою очередь, обуславливает формирование административных и информационных правоотношений в процессе правового регулирования.

По нашему мнению, модель исследования должна включать и некоторые другие характеристики. Прежде всего, следует подчеркнуть конструктивность научной позиции И.В. Аристовой о существовании так называемых «чистых» («однородных») и «комплексных» правоотношений. Исследуя этот вопрос применительно к информационным правоотношениям, учёный отмечает, что, если «чистые», или «однородные» (информационные) отношения регулируются нормами только информационного права, то «комплексные» отношения регулируются (кроме норм информационного права) также нормами других отраслей права, например, гражданского, административного и т. д. [15, с. 61].

Очевидно, что для нашего исследования выводы, полученные И.В. Аристовой, важны, поскольку ОИВ Украины как распорядители публичной информации могут быть субъектами как «однородных», так и «комплексных» правоотношений [15]. Более глубокому пониманию особенностей правоотношений должны способствовать, с нашей точки зрения, дальнейшие исследования классификации правоотношений по критерию «сложности» – простые и сложные. В нашей работе мы согласны с тем, что комплексные правоотношения, безусловно, являются сложными правоотношениями, части которых (простые правоотношения) регулируются нормами различных отраслей права.

Проведённые исследования позволили установить, что в сфере публичной информации правоотношения могут быть: 1) простыми (только информационными); 2) сложными, состав которых может быть следующим: а) два и более простых однородных информационных правоотношений; б)

комбинация из простых однородных информационных правоотношений и информационно-обеспечивающих простых правоотношений. Выяснено, что информационно-обеспечивающие правоотношения регулируются не нормами информационного права, а нормами других отраслей права, прежде всего административного.

Таким образом, в работе обосновано, что при формировании модели исследования реализации соответствующих норм права в конкретных правоотношениях ОИВ Украины как распорядителей публичной информации необходимо учитывать существующую тенденцию формирования простых и сложных правоотношений, а также исходить из необходимости использования (соблюдения, исполнения) норм различных отраслей права (информационного, административного, гражданского и др.).

В то же время исследования показали важность учёта в модели исследования реализации норм права органами исполнительной власти Украины как распорядителями публичной информации: 1) существования различных форм реализации соответствующих норм права; 2) существования связи между формами реализации норм права и правовыми средствами (например, разрешение, запрет, регулятивные и охранительные акты применения права).

Выводы. Таким образом, комплексный учёт результатов трёх этапов проведённого исследования позволил сформировать правовую модель исследования реализации норм права в конкретных правоотношениях ОИВ Украины как распорядителей публичной информации. Формирование этой модели учитывает следующие важные аспекты, связанные с этими правоотношениями: во-первых, особенности правового статуса различных субъектов; во-вторых, содержание и виды объектов; в-третьих, характеристики структуры юридического содержания; в-четвертых, факт существования «однородных» и «комплексных» правоотношений; в-пятых, потребность в формировании «простых» и сложных правоотношений; в-шестых, характер первичных (управленческих, информационных и др.) отношений и вторичных (административных, ин-

формационных и др.) правоотношений; в-седьмых, взаимодействие норм, прежде всего, информационного и административного права; в-восьмых, конструктивную роль правовых форм и правовых средств при реализации соответствующих норм права обязательным субъектом этих правоотношений – ОИВ Украины.

Считаем необходимым дальнейшие научные исследования провести в направлении внедрения предложенной правовой модели для различных ОИВ Украины центрального и территориального уровней. По нашему мнению, это будет способствовать выработке предложений для конкретных органов исполнительной власти Украины относительно усовершенствования их правореализационной деятельности в сфере публичной информации.

Список использованной литературы:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://goo.gl/8lmc8>.
2. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.nau.ua/doc/?doc_id=606783.
3. Аристова І.В. Реалізація інформаційно-правового статусу органів виконавчої влади України в інформаційних правовідносинах : [монографія] / І.В. Аристова, М.Ю. Кузнецова ; за заг. ред. І.В. Аристової. – К. : Видавничий центр Національного університету біоресурсів і природокористування України, 2015. – 250 с.
5. Скаун О.Ф. Теорія держави і права. Енциклопедичний курс : [підручник] / О.Ф. Скаун. – 2-е вид, перероб. і доп. – Харків : Еспада, 2009. – 752 с.
6. Теорія держави і права. Академічний курс : [підручник] / за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко, В.С. Журавського та ін. – 2-е вид., перероб. і доп. – К. : Юрінком-Інтер, 2008. – 688 с.
7. Алексеев С.С. Общая теория права : в 2-х т. / С.С. Алексеев. – Т. II. – М. : Юридическая литература, 1982. – 709 с.



8. Загальна теорія держави і права : [підручник] / М.С. Кельман, О.Г. Мурашин. – К. : Кондор, 2006. – 477 с.

9. Загальна теорія права : [підручник] / за заг. ред. М.І. Козюбри. – К. : Ваіте, 2015. – 392 с.

10. Толстой Ю.К. К теории правоотношения : [монография] / Ю.К. Толстой. – Л. : Издательство Ленинградского университета, 1959. – 88 с.

11. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении / Р.О. Халфина. – М. : Юридическая литература, 1974. – 340 с.

12. Теория государства и права: учебно-методическое пособие : [краткий учебник для вузов] / С.А. Комаров, А.В. Малько. – М. : Издательская группа Норма-Инфра-М, 1999. – 448 с.

13. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.

14. Скакун О.Ф. Теория держави і права : [підручник] / О.Ф. Скакун. – Пер. з рос. – Харків : Консум, 2001. – 656 с.

15. Огородов Д.В. Правовые отношения в информационной сфере : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право, финансовое право, информационное право» / Д.В. Огородов ; Институт государства и права Российской академии наук. – М., 2002. – 241 с.

16. Арістова І.В. Концепція інформаційних правовідносин : сутність та особливості використання у сфері банківської діяльності / І.В. Арістова, В.Д. Чернадчук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://goo.gl/6ZPyTf>.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Стадник Роксолана Игоревна – аспирант Научно-исследовательского института информатики и права Национальной Академии правовых наук Украины

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Stadnik Roksolana Igorevna – Postgraduate student of the Research Institute of Informatics and Law National Academy of Legal Sciences of Ukraine

roksolanas@gmail.com

УДК 342.9

ГЕНЕЗИС И СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ПРАВОЗАЩИТНОЙ ФУНКЦИИ УКРАИНСКОГО ГОСУДАРСТВА

Александр СТАСЮК,

кандидат юридических наук, соискатель
Государственного научно-исследовательского института
Министерства внутренних дел Украины

Аннотация

Статья посвящена историческому аспекту развития правозащитной функции Украинского государства. Рассмотрены этапы становления и эволюции института защиты прав и свобод человека и гражданина. Проанализированы тенденции формирования правозащитной функции в Украине. Сформулированы выводы о современном состоянии правозащитной функции Украинского государства.

Ключевые слова: правозащитная функция, права и свободы человека и гражданина, государство, компетентные правозащитные субъекты, генезис.

THE GENESIS AND THE MODERN STATUS OF THE HUMAN RIGHTS FUNCTION OF THE UKRAINIAN STATE

Aleksandr STASYUK,

Candidate of Juridical Sciences, Applicant of the State Research Institute
of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine

Summary

The article is devoted to the historical aspect of the development of the human rights function of the Ukrainian state. The stages of formation and evolution of the institute of protection of human and civil rights and freedoms are considered. The tendencies of formation of human rights protection function in Ukraine are analyzed. Conclusions on the current state of the human rights function of the Ukrainian state are formulated.

Key words: human rights function, rights and freedoms of man and citizen, legal protection, state, competent subjects.

Постановка проблемы. Сегодня правозащитная функция является одной из неперемных функций современного государства. Важность ее формирования, роль в обеспечении прав и свобод человека и гражданина обуславливают необходимость фундаментальной разработки концепции правозащитной деятельности. Для того чтобы понять, что собой представляет правозащитная функция Украинского государства, следует изучить процесс ее становления. Именно исследование исторических этапов построения отечественной правозащитной системы позволяет определить будущие перспективы развития и сформулировать определенные выводы относительно имеющейся на сегодня системы, в том числе в аспекте ее эффективности.

Актуальность темы исследования. В связи с вышеизложенным, вопрос генезиса защиты прав и свобод

человека и гражданина как основной функции правового государства является актуальным.

Состояние исследования. Отдельные вопросы исторического развития правозащитной функции государства были предметом исследования таких ученых, как: В.Б. Аверьянов, О.Ф. Андрейко, М.Р. Аракелян, Н.А. Беспалова, И.Л. Бородин, В.И. Вышковская, В.М. Горшенев, А.А. Джураева, В.В. Лазарев, В.С. Нерсисянц, А.В. Чурилов и другие. Из-за недостаточной разработанности теоретико-методологических основ и наличия дискуссионных вопросов в сфере реализации правозащитной функции государства, а также в связи с изменениями условий и потребностей нынешних реалий, исследуемая тематика остается актуальной.

Целью и задачей статьи является исследование истории возникновения