

Кушнір І.П.

к.ю.н.,

старший викладач кафедри теорії та історії
держави і права та приватноправових дисциплін
Національна академія Державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького

ОРГАНИ ОХОРОНИ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ ЯК СУБ'ЄКТИ ІНФОРМАЦІЙНИХ ПРАВОВІДНОСИН

Постановка проблеми. Охорона державного кордону – важлива функція будь-якої держави, її забезпечення потребує впровадження сучасних інноваційних підходів з урахуванням вимог часу і наявних загроз прикордонній безпеці. Розвиток інформаційного суспільства зумовлює необхідність здійснення якісних перетворень у діяльності органів охорони державного кордону з урахуванням інформаційної відкритості та забезпечення інформаційної безпеки. Органи охорони державного кордону реалізують свої повноваження як суб'єкти інформаційних правовідносин під час безпосереднього виконання поставлених перед Державною прикордонною службою України (далі – ДПСУ) завдань у межах визначеної ділянки щодо забезпечення недоторканності державного кордону України [1, п. 1].

Поява нових викликів у сфері безпеки державного кордону України зумовила нагальну потребу в розвитку інформаційного складника ДПСУ, що передбачено Стратегією розвитку Державної прикордонної служби України [2]. Теоретичні та практичні аспекти розвитку участі органів охорони державного кордону в інформаційно-правових відносинах зумовлюють актуальність їх наукового аналізу як суб'єктів цих відносин.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Багато наукових праць (І. Діордіци, А. Кафтя, К. Калюжного, К. Полетило, В. Ліпкана, Ю. Максименко й ін.), присвячених суб'єктам інформаційних пра-

вовідносин, переважно стосуються фізичних осіб і забезпечення їх інформаційних прав. Органи державної влади як суб'єкти інформаційних правовідносин досліджені І. Арістовою, О. Барановим, В. Беляковим, Ю. Битяком, Р. Калюжним, Л. Коваленко, О. Кондратенком, В. Цимбалюком, Є. Резченком, І. Сопілко, Д. Шпенюком і багатьма іншими науковцями. Розкриті питання правового становища, поняття та видів суб'єктів інформаційно-правових відносин не вичерпують всі аспекти правового становища органів державної влади в цих відносинах. Крім цього, розвиток інформаційного суспільства, розширення меж відкритості діяльності органів охорони державного кордону ДПСУ і необхідність охорони їх службової інформації потребують детального аналізу та визначення правового становища їх як суб'єктів інформаційних відносин, що досі залишається поза увагою науковців.

Формулювання завдання дослідження. Метою статті є дослідження та розкриття правового статусу органів охорони державного кордону як суб'єктів інформаційних правовідносин.

Виклад основного матеріалу. Органи охорони державного кордону України є учасниками інформаційних правовідносин, мають власний рівень правосуб'єктності, що визначається нормативно-правовими актами, які врегульовують інформаційні та прикордонні відносини. Особливість правового статусу цих органів як державно-владних суб'єк-

тів визначається тим, що вони вповноважені діяти лише в спосіб, передбачений законом. У цьому вони суттєво відрізняються від приватноправових суб'єктів суспільних (зокрема інформаційних) відносин, які вповноважені діяти в межах, не заборонених законом [3, с. 107].

Закон України «Про інформацію» закріплює право кожного на інформацію, що передбачає можливості вільного одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації, необхідної для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів [4, ст. 5]. Під кожним необхідно розуміти суб'єктів інформаційно-правових відносин, до яких Закон України «Про інформацію» відносить фізичних і юридичних осіб, об'єднання громадян і суб'єктів владних повноважень [4, ст. 4]. Із цієї норми незрозуміло, до яких суб'єктів належить орган охорони державного кордону – до юридичних осіб чи суб'єктів владних повноважень, які в згаданому Законі розмежовані.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» до суб'єктів владних повноважень відносить органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, органи влади Автономної Республіки Крим, інших суб'єктів, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства, рішення яких є обов'язковими для виконання [5, п. 1, ч. 1, ст. 13]. Ще одне значення терміна «суб'єкт владних повноважень» розкрито в Кодексі адміністративного судочинства України, де маються на увазі органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові чи службові особи, інші суб'єкти під час здійснення ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, зокрема під час виконання ними делегованих повноважень або надання адміністративних послуг [5, ч. 7 ст. 4]. Ці дві законодавчі норми хоча й стосуються регулювання різних сфер правових відносин, але аналогічно пов'язують суб'єктів владних повноважень зі здійс-

ненням управлінських функцій і реалізацією законодавчих рішень (чи адміністративних функцій). Отже, ключовою характерною ознакою суб'єкта владних повноважень є здійснення управлінських функцій.

Автори науково-практичного коментаря Кодексу адміністративного судочинства України під владними управлінськими функціями, що здійснюються на основі законодавства, розуміють будь-які владні повноваження в рамках діяльності держави чи місцевого самоврядування, що не належать до законодавчих повноважень чи повноважень здійснювати правосуддя [6, п. 19].

Є. Білокур функції управління розглядає як основні базові види, напрямки управлінської діяльності, тобто з погляду змісту та спрямованості управлінської діяльності [7, с. 35]. При цьому зазначає, що зміст цих функцій може полягати як у впливі на керування суб'єктів (організація, регулювання, координація), так і в необхідній допоміжній діяльності, не пов'язаній із безпосереднім впливом на поведінку людей (наприклад, планування). Через реалізацію функцій управління суб'єкти виконавчої влади здійснюють управлінські процеси, досягають поставленої мети [8, с. 12].

Серед різноманітності видів управлінських функцій ми відзначимо ті функції, які реалізуються силами прикордонного загону та стосуються теми нашого дослідження, а саме: правове регулювання, нагляд і контроль.

Функція регулювання дозволяє впорядкувати поведінку підпорядкованих суб'єктів (персонал ДПСУ) і правові відносини, за які відповідальна посадова особа органу охорони державного кордону (забезпечення надійної охорони державного кордону). Реалізуючи цю функцію, начальник прикордонного загону видає накази та розпорядження з урегулювання питань охорони державного кордону в межах наданих повноважень (про встановлення режиму в пунктах пропуску через державний кордон України), вводить

посилену охорону державного кордону, виносить постанови щодо обмеження мореплавства та заборони виходу в море українських невійськових суден і плавзасобів у територіальному морі та внутрішніх водах України та з інших питань для запобігання незаконному перетинанню державного кордону України [1, пп. 1–4, п. 10].

Нагляд передбачає спостереження за додержанням законності у відповідних суспільних відносинах, які здійснюються компетентним органом, із застосуванням наданих йому законом (підзаконним нормативним актом) повноважень і спрямовані на попередження, виявлення й припинення порушень, а також притягнення порушників до відповідальності [9, с. 36]. Нагляд за додержанням прикордонного режиму, режиму в пунктах пропуску, режимом державного кордону і под. здійснюється в повсякденній діяльності прикордонного загону, завдяки чому досягаються поставлені завдання із забезпечення охорони визначеної ділянки державного кордону України та суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні [1, п. 4].

Завдяки контролю надходить інформація про дійсний стан справ щодо виконання завдань із подальшим прийняттям рішення про відповідну корекцію в системі управління [8, с. 128]. У нормативно-правових актах, які врегульовують питання охорони державного кордону, недостатньо розмежовані поняття «контроль» і «нагляд». Переважно використовується термін «контроль»: контроль за плаванням і перебуванням українських та іноземних невійськових суден і військових кораблів у територіальному морі та внутрішніх водах України [10, ст. 9]; контроль за дотриманням прикордонного режиму [10, п. 11 ст. 19]; контроль за режимом у пункті пропуску [10, п. 13 ст. 19]. Поняття «нагляд» застосовується лише відносно дотримання законності в діяльності ДПСУ [10, ст. 32]. Співвідношення контролю та нагляду сьогодні залишається дискусій-

ним серед науковців і чітко не розмежоване в законодавстві, але це питання виходить за межі наукової статті.

Проаналізовані нормативні та теоретичні положення, тісно пов'язані з поняттям «суб'єкт владних повноважень», дозволили визначити таку логічну послідовність: суб'єкт владних повноважень – органи державної влади – владні управлінські функції – владні повноваження. Отже, здійснення управлінських функцій є характерним для органів охорони державного кордону, що дає нам підстави вважати їх суб'єктами владних повноважень у контексті Закону України «Про інформацію» як учасників інформаційних відносин.

Наказ Адміністрації ДПСУ, яким затверджене «Положення про орган охорони державного кордону Державної прикордонної служби України» закріплює, що орган охорони державного кордону є юридичною особою [1, п. 12]. Цивільний кодекс України (далі – ЦК України) визначає юридичну особу як організацію, що створена й зареєстрована у встановленому законом порядку, і визначає правові межі її функціонування (наділяється цивільною правоздатністю й дієздатністю, може бути позивачем і відповідачем у суді) [11, ст. 80]. Згідно з ч. 2 ст. 81 ЦК України органи охорони державного кордону є різновидом юридичних осіб публічного права, тобто мають публічно-правову природу діяльності [11, ст. 81]. Це зумовлює виконання такими органами публічних повноважень. Статус юридичної особи публічного права більше властивий органу охорони державного кордону як учаснику цивільно-правових відносин.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» у сфері доступу до публічної інформації визначає таких суб'єктів: запитувачі інформації (фізичні, юридичні особи, об'єднання громадян без статусу юридичної особи, крім суб'єктів владних повноважень); розпорядники інформації (суб'єкти владних повноважень); структурний підрозділ або

відповідальна особа з питань доступу до публічної інформації розпорядників інформації [5, ст. 12].

Отже, проаналізовані положення дають нам підстави вважати, що з огляду на особливості інформаційного законодавства органи охорони державного кордону є суб'єктами інформаційно-правових відносин як суб'єкти владних повноважень у якості розпорядників інформації. Підтвердження такого статусу відображене в Інструкції «Про забезпечення доступу до публічної інформації у Державній прикордонній службі України», яка затверджена Наказом Адміністрації ДПСУ. Відповідно до цієї Інструкції «кожен з органів ДПСУ є розпорядником публічної інформації, яка отримана або створена ним у процесі здійснення своїх повноважень і перебуває в його володінні [12, п. 1.3].

Згідно зі ст. 5 Закону України «Про інформацію» можливості органів охорони державного кордону як учасників інформаційних відносин окреслюються питаннями одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації [4, ст. 5], яка є необхідною для забезпечення недоторканності державного кордону України на ділянці відповідальності. Загалом інформаційно-правові відносини, суб'єктом яких є ДПСУ, достатньо різноманітні, характеризуються динамічністю, стрімким розвитком, багатогранністю й залежністю від об'єктивних умов охорони державного кордону [13, с. 62].

І. Сопілко, досліджуючи інформаційні правовідносини за участю органів державної влади в Україні, піднімає проблемність їх правового регулювання з приводу отримання та надання інформації [3, с. 107]. На наш погляд, органи охорони державного кордону є учасниками ширшого кола правовідносин, які визначаються інформаційною правосуб'єктністю.

Суб'єктами інформаційних правовідносин, як визначає І. Арістова, є особи, які беруть участь у конкретних правовідноси-

нах і які є носіями інформаційних обов'язків і прав [14, с. 67]. Правосуб'єктність суб'єктів інформаційних правовідносин О. Баранов пов'язує з потенційною здатністю бути учасником інформаційних правовідносин, а суб'єкт інформаційних правовідносин є реальним учасником конкретних правовідносин [15, с. 49]. Л. Коваленко підсумовує, що наявність в особи правосуб'єктності є підставою визнання її суб'єктом інформаційних правовідносин. Суб'єктивні юридичні права й обов'язки у сфері інформаційної діяльності роблять осіб потенційно можливими учасниками інформаційних правовідносин [16, с. 7]. Під суб'єктами правовідносин в інформаційній сфері Д. Шпенюв пропонує розуміти носіїв передбачених інформаційно-правовими нормами прав і обов'язків, котрі здатні ці права реалізовувати, а покладені обов'язки – виконувати [17, с. 94].

Суб'єктами інформаційних правовідносин стають у ході реалізації своїх юридичних прав і обов'язків, які з'являються на початку правовідносин. Характерною ознакою суб'єктного складу інформаційних правовідносин є визначення місця та ролі суб'єкта владних повноважень [16, с. 7].

Отже, органи охорони державного кордону реалізують свої повноваження як суб'єкти інформаційних відносин під час безпосереднього виконання поставлених перед ДПСУ завдань у межах визначеної ділянки, в інтересах забезпечення недоторканності державного кордону України, є повноправними учасниками інформаційних правовідносин відповідно до закріпленої нормативно-правовими актами інформаційної правосуб'єктності.

З урахуванням розвитку інформаційних правовідносин Є. Резченко вказує на проблемність правового регулювання інформаційних відносин в Україні, що потребує вирішення. Науковець наголошує на необхідності розробити та прийняти закон, що регулюватиме інформаційне забезпечення

органів державної влади [18, с. 7]. До базових положень запропонованого Закону «Про інформаційне забезпечення органів державної влади» Є. Резченко пропонує включити систему прав, обов'язків і відповідальності у сфері інформаційного забезпечення органів державної влади [18, с. 8].

Системне закріплення інформаційних прав і обов'язків учасників інформаційних відносин було в перших редакціях Закону України «Про інформацію», сьогодні ці статті з поточної редакції виключені. Тому підтримуємо позицію Є. Резченко щодо необхідності систематизації інформаційних прав і обов'язків органів державної влади.

Науковець пропонує визначити такі права: право на формування програм інформаційного забезпечення; право на отримання відомостей про інформаційні системи, мережі, інформаційні ресурси та послуги з чіткими правами та відповідальністю; право органів державної влади на створення інформаційного забезпечення, розповсюдження інформації й інформаційних послуг; право створювати системи інформаційного забезпечення, технології й засоби їх реалізації в порядку, який передбачено Законами України «Про інформацію» та «Про захист інформації в автоматизованих системах».

Є. Резченко вважає, що обов'язки органів державної влади в законі доцільно викласти у вигляді низки норм, згідно з якими такі органи зобов'язані формувати інформаційні ресурси відповідно до їх компетенції; видавати інформацію з державних ресурсів іншим державним органам, організаціям і фізичним особам в обумовлені строки; ефективно використовувати національні інформаційні ресурси в процесі державного управління; забезпечувати збереження та підтримку державних інформаційних ресурсів в актуальному стані; забезпечувати схоронність державної, комерційної, службової таємниці під

час формування та використання інформаційних ресурсів [18, с. 9].

Загалом визначення та конкретизація інформаційних прав та обов'язків органів охорони державного кордону потребує додаткового глибокого аналізу нормативно-правових актів у сфері інформаційних і прикордонних відносин.

Висновки. Органи охорони державного кордону реалізують свій статус суб'єкта інформаційних правовідносин у межах інформаційних прав і обов'язків, закріплених законодавством, та у зв'язку з виконанням завдань щодо забезпечення недоторканності державного кордону України в межах визначеної ділянки. Із переліку суб'єктів інформаційних відносин, визначених у Законі України «Про інформацію», однозначно незрозуміло, до яких належать органи охорони державного кордону – до юридичних осіб чи суб'єктів владних повноважень. Проведене дослідження дозволило автору сформулювати думку про те, що в контексті інформаційних правовідносин вони виступають як суб'єкти владних повноважень.

Сьогодні питання інформаційної правосуб'єктності органів охорони державного кордону, як і загалом органів державної влади, чітко не визначені й не систематизовані. Відносно суб'єктів владних повноважень, зокрема органів охорони державного кордону, їх інформаційна правосуб'єктність передбачена в значній кількості нормативно-правових актів, що, як правило, закріплюють обов'язки щодо оприлюднення офіційної публічної інформації та захисту інформації з обмеженим доступом. Але конкретизація інформаційних прав, обов'язків і відповідальності як основних елементів інформаційної правосуб'єктності органів охорони державного кордону виходить за межі завдань наукової статті та може стати предметом наступних наукових розвідок.

Анотація

У науковій статті досліджується правове становище органів охорони державного кордону як суб'єктів інформаційних правовідносин. На підставі аналізу нормативно-правових актів окреслені проблемні питання такого статусу. Визначено, що органи охорони державного кордону є суб'єктами інформаційних правовідносин відповідно до закріпленої нормативно-правовими актами інформаційної правосуб'єктності в межах реалізації повноважень із забезпечення недоторканності державного кордону України.

Ключові слова: органи охорони державного кордону, суб'єкти інформаційних правовідносин, інформаційна правосуб'єктність.

Аннотация

В научной статье исследовано правовое положение органов охраны государственной границы как субъектов информационных правоотношений. На основании анализа нормативно-правовых актов очерчены проблемные вопросы такого статуса. Определено, что органы охраны государственной границы являются субъектами информационных правоотношений в соответствии с закрепленной нормативно-правовыми актами информационной правосубъектностью в рамках реализации полномочий по обеспечению неприкосновенности государственной границы Украины.

Ключевые слова: органы охраны государственной границы, субъекты информационных правоотношений, информационная правосубъектность.

Kushnir I.P. Bodies of protection of the state border as a subject of information legal relations

Summary

In the scientific article the legal status of bodies of state border protection as subjects of information legal relations is researched. Based on the analysis of legal acts, the problem issues of such status are outlined. It is determined that the bodies of state border guard are subjects of information legal relations in accordance with the established legal acts of informational legal personality, within the limits of realization of powers to ensure the inviolability of the state border of Ukraine.

Key words: bodies of state border guard, subjects of information legal relations, information legal personality.

Список використаних джерел:

1. Положення про орган охорони державного кордону Державної прикордонної служби України: наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України від 15 лютого 2005 р. № 116. Дата оновлення: 16.06.2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0294-05> (дата звернення: 03.08.2018).
2. Про схвалення Стратегії розвитку Державної прикордонної служби: розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2015 р. № 1189-р. Офіційний вісник України. 2015. № 94. Ст. 3227.
3. Сопілко І. Інформаційні правовідносини за участю органів державної влади України: монографія. Київ: МП Леся, 2013. 220 с.
4. Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2657-XII Відомості Верховної Ради України. 1992. № 48. Ст. 650.
5. Про доступ до публічної інформації: Закон України 13 січня 2011 р. № 2939-VI. Відомості Верховної Ради України, 2011, № 32, ст. 314.

6. Банчук О. Науково-практичний коментар до кодексу адміністративного судочинства України. Київ. 2011. 753 с.
7. Білокур Є. Функції державного управління: поняття, особливості, правове регулювання: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00. Одеса, 2015. 195 с.
8. Битяк Ю., Гаращук В., Дьяченко О. та ін. Адміністративне право України: підручник / за ред. Ю. Битяка. Київ: Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
9. Денисова А. Співвідношення контролю та нагляду. Адміністративне право і процес. 2013. № 2(4). С. 30–37.
10. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 3 квітня 2003 р. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 27. Ст. 208.
11. Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV. Відомості Верховної Ради України, 2003, №№ 40–44, ст. 356.
12. Інструкція про порядок забезпечення доступу до публічної інформації у Державній прикордонній службі України: наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України від 03 квітня 2012 р. № 222. Офіційний вісник України. 2012. № 37, ст. 1404.
13. Кушнір І. Класифікація інформаційно-правових відносин у прикордонній сфері. Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки. 2017. № 4. С. 56–62.
14. Арістова І. Державна інформаційна політика та її реалізація в діяльності органів внутрішніх справ України: організаційно-правові засади: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2002. 476 с.
15. Баранов О. Інститути інформаційного права. Правова інформатика. 2006. № 3. С. 40–46.
16. Коваленко Л. Інформаційні відносини. URL: tlaw.nlu.edu.ua/article/download/62395/57938 (дата звернення: 08.08.2018).
17. Шпенюв Д. Суб'єкти правовідносин в інформаційній сфері. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. 2011. Вип. 89. С. 92–95.
18. Резченко Є. Необхідність розробки та прийняття закону України «Про інформаційне забезпечення органів державної влади» (робоча назва). Державне будівництво. 2007. № 1(2). С. 1–14.