

УДК 342.951:351.82

А. Г. Черноус
аспірант кафедри адміністративного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ПОНЯТТЯ ТА СТРУКТУРА МЕХАНІЗМУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ УКРАЇНИ

Одним із першочергових завдань уряду на шляху до розбудови інформаційного суспільства є належне правове забезпечення національної інформаційної інфраструктури. Для комплексного розуміння вказаного явища необхідним є розкриття змісту правового регулювання інформаційної інфраструктури як напряму діяльності держави, який характеризується власною метою, структурою і методологією.

Так, як зазначав видатний радянський вчений Алексеев С.С., «право по своїй суті є утворенням з життя людей, яке логічно та історично призначене бути інститутом, покликаним реалізовувати свободу кожної людини, надавати їй визначеність і забезпеченість, а звідси – істинно людську цінність» [3, с. 712]. При цьому загальною метою права є створення умов, необхідних для реалізації людиною своїх свобод, протидія свавілля та насильству інших людей, громадських організацій та держави.

Перед початком дослідження поняття та структури механізму адміністративно-правового регулювання Національної інформаційної інфраструктури України, перш за все, слід визначитися з дефініцією механізму адміністративно-правового регулювання.

Так, зазвичай механізм визначається як внутрішній устрій чого-небудь, що приводить його в дію, або як система, що визначає порядок будь-якого виду діяльності [14, с. 695]. При цьому необхідність повного і комплексного розуміння поняття механізму адміністративно-правового регулювання суспільних відносин обумовлена тим, що його ефективне функціонування напряму залежить від наявності належного законодавчого забезпечення.

У науці адміністративного права питанням детермінування механізму адміністративно-правового регулювання приділяло увагу багато національних та зарубіжних дослідників, однак, незважаючи на це, в сучасній науці й досі відсутній єдиний підхід до визначення згаданого базисного теоретико-правового явища.

Під час написання даної роботи використані різні точки зору українських та зарубіжних вчених-адміністративістів, зокрема: Алексеева С.С., Головіна А.П., Голосніченка І.П., Гончарук Т.С., Горшеньова В.М., Ківалова С.В., Когут Я.М., Крестовської Н.Н., Малька А.В., Матвеева Л.Г.,

Матузова М.І., Середи Г.П., Скакун О.Ф., Федорова К.І., Хропанюка В.Н., Шемшученка Ю.С. та інших. Окрім цього, за результатами проведеного дослідження запропоновано власне визначення та структуру механізму Національної інформаційної інфраструктури України.

Так, що стосується дослідження та розкриття змісту явища механізму правового регулювання, то його основоположником варто вважати радянського вченого-правознавця Алексеева С.С., який у своїй роботі «Механізм правового регулювання в соціалістичній державі» визначив механізм правового регулювання як взяті в єдності сукупність юридичних засобів, за допомогою яких здійснюється правовий вплив на суспільні відносини [2, с. 24]. Вчений у своїй роботі зазначає, що процес правового регулювання включає в себе три основні стадії: регламентацію суспільних відносин, дію юридичних норм та реалізацію суб'єктивних юридичних прав та обов'язків. При цьому трьома згаданими стадіями відповідають три основоположні елементи або частини механізму правового регулювання: 1) юридичні норми; 2) правовідносини; 3) акти реалізації суб'єктивних юридичних прав і обов'язків. Окрім цього, в якості додаткового елементу механізму правового регулювання Алексеев С.С. називає нормативні юридичні акти та правову культуру і правосвідомість.

На думку Голосніченка І.П., під механізмом адміністративно-правового регулювання варто розуміти сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється вплив на суспільні відносини, що виникають у процесі реалізації виконавчої влади. До елементів, які входять до структури механізму адміністративно-правового регулювання, він відносить: норми адміністративного права, адміністративно-правові відносини, акти тлумачення норм адміністративного права та акти реалізації адміністративно-правових норм і відносин [5, с. 20].

Горшеньов В.М., у свою чергу, визначив механізм правового регулювання як сукупність стадій процесу правового регулювання, під час якого задіяні спеціальні правові засоби. На думку останнього, структуру механізму правового регулювання становлять закріплені в нормах права способи впливу та способи реалізації права, а також суспільні правовідносини як проміжні ланки, що за рахунок нормативності права

впорядковують суспільні відносини. При цьому способи впливу являють собою активну сторону правового регулювання, а способи реалізації – результативну [7, с. 154].

Гончарук Т.С., у свою чергу, визначає механізм адміністративно-правового регулювання як систему адміністративно-правових засобів (елементів), за допомогою яких здійснюється правове регулювання (впорядкування) суспільних відносин у сфері державного управління, а до структури механізму адміністративно-правового регулювання відносить адміністративно-правові норми, адміністративно-правові відносини, акти тлумачення та акти реалізації адміністративно-правових норм [6, с. 23].

З позиції Ківалова С.В. та Білої Л.Р., до структури механізму адміністративно-правового регулювання входять такі елементи, як: 1) адміністративно-правові норми; б) адміністративно-правові відносини, до складу яких входять: об'єкт (матеріальні або нематеріальні блага, на які спрямовані правовідносини), суб'єкт (юридичні та фізичні особи, органи державної влади та місцевого самоврядування), зміст (сукупність прав та обов'язків сторін) [8, с. 14].

Коваль Л.В., своєю чергою, зазначає, що до складу механізму адміністративно-правового регулювання належать такі елементи, як норма права, юридичний факт та суб'єкти права [9, с. 18].

На думку Комарова С.А., механізм правового регулювання представляє собою діяльний бік процесу перетворення нормативності права в упорядкованість суспільних відносин. При цьому адміністративно-правове регулювання є довготривалим процесом, який поділяється на декілька окремих стадій, кожна з яких утворена особливими правовими засобами [10, с. 384].

Крестовська Н.Н. і Матвєєва Л.Г., пропонують під механізмом правового регулювання розуміти функціонуючу як єдине ціле систему правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин. При цьому метою механізму правового регулювання є оптимізація суспільних відносин, забезпечення суспільного і правового порядку на основі режиму законності. До елементів механізму правового регулювання віднесено: норми права; юридичний факт; акти безпосередньої реалізації права; акти застосування права [11, с. 354].

При цьому, на думку Матузова М.І. та Малька А.В., механізм правового регулювання являв собою систему правових засобів, організованих найбільш послідовним чином з метою подолання перешкод на шляху до задоволення інтересів суб'єктів права [12, с. 625].

Скакун О.Ф. запропонувала визначити механізм правового регулювання як взятую в єдності систему правових засобів, способів і форм,

за допомогою яких нормативність права переводиться в упорядкованість суспільних відносин, задовольняються інтереси суб'єктів права, встановлюється і забезпечується правопорядок. Механізм правового регулювання утворюють обов'язкові на окремих стадіях елементи: 1) принципи права, норми права, нетипові правові розпорядження (спеціалізовані норми права), об'єктивовані в нормативно-правових актах; 2) правовідносини, суб'єктивні юридичні права і обов'язки в їх індивідуалізації (конкретизації); 3) акти безпосередньої реалізації прав і обов'язків; 4) акти застосування норм права [15, с. 498].

Стеценко С.Г., даючи визначення механізму адміністративно-правового регулювання, розглядає його як сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права [13, с. 63].

Хропанюк В.Н. розглядає механізм правового регулювання як систему правових засобів, за допомогою яких здійснюється впорядкування суспільних відносин відповідно до мети й завдань правової держави. Основними структурними елементами механізму правового регулювання є: 1) норми права, які встановлюють загальні та юридичні обов'язкові правила поведінки тих учасників суспільних відносин, які перебувають у сфері правового регулювання; 2) правовідносини, що є найважливішим і необхідним елементом реального життя права; 3) акти реалізації юридичних прав та обов'язків – це фактична поведінка суб'єктів правовідносин щодо здійснення їхніх прав та обов'язків [17, с. 341].

Шемшученко Ю.С. та Бобровник С.В. вирізняють такі компоненти механізму правового регулювання: а) норми права; б) юридичні факти; в) власне правові відносини, тобто суспільні відносини, опосередковані нормами права; г) акти реалізації прав та обов'язків суб'єктів суспільних відносин, тобто дії цих суб'єктів у межах приписів відповідних правових норм; д) правові санкції щодо порушників норм права [4, с. 40]. Варто зазначити, що дискусійним у теорії адміністративного права є віднесення юридичних фактів та санкцій до механізму правового регулювання.

На думку Шестопаолової Л.М., механізм правового регулювання є комплексним явищем, яке представляє собою сукупність правових засобів, за допомогою яких поведінка суб'єктів суспільних відносин приводиться у відповідність до приписів, що містяться в нормах права. Елементи механізму правового регулювання: а) норми права – основа механізму правового регулювання, оскільки з них, їхнього змісту, починається вплив права на суспільні відносини; б) правовідносини – суспільні відносини, що відбуваються у визначених нормах права межах; в) акти реалізації прав

і обов'язків – дії суб'єктів щодо здійснення приписів правових норм; г) акти застосування права; г) законність; д) правосвідомість; е) правова культура [18, с. 157].

Підсумовуючи вищенаведений аналіз різних позицій вчених та теоретиків права щодо визначення поняття механізму адміністративно-правового регулювання та з'ясування цілей механізму адміністративно-правового регулювання, варто зазначити, що під поняттям механізму адміністративно-правового регулювання правовідносин у сфері формування та розвитку національної інформаційної інфраструктури слід розуміти певну сукупність адміністративно-правових засобів, які забезпечують безпосередній юридичний вплив на поведінку суб'єктів та об'єктів відповідних суспільних відносин.

Очевидно, що вивчення механізму адміністративно-правового регулювання Національної інформаційної інфраструктури неможливе без встановлення його складових елементів. У сучасній науковій літературі переважна більшість вчених виділяють три основні обов'язкові елементи механізму адміністративно-правового регулювання, а саме: адміністративно-правові норми, адміністративно-правові відносини та акти реалізації суб'єктивних прав та обов'язків. Також виділяють факультативні елементи, до яких відносять: норми тлумачення права, принципи права, акти застосування права, законність, правосвідомість, правову культуру.

При цьому під адміністративно-правовою нормою в доктрині адміністративного права прийнято розуміти встановлене державою загальнообов'язкове правило поведінки, що має на меті регулювання суспільних відносин у сфері діяльності публічної адміністрації і забезпечується заходами державного примусу [16, с. 12].

Як відомо, адміністративно-правові норми містяться безпосередньо в джерелах адміністративного права, Конституції та інших законах України, Постановах Кабінету Міністрів України, Указах Президента та наказах нормативного характеру керівників підприємств, установ, організацій під час здійснення ними державних делегованих функцій.

При цьому норми, що регулюють правовідносини у сфері формування та розвитку національної інформаційної інфраструктури, безпосередньо містяться в джерелах адміністративного права, законах України, Постановах Кабінету Міністрів України, Указах Президента, локальних нормативних актах тощо. Подібна багаторівнева система розподілення правового регулювання суспільних відносин у сфері формування та розвитку національної інформаційної інфраструктури зумовлена, в першу чергу, багатоаспектністю та комплексністю досліджуваних правовідносин.

Другим обов'язковим елементом механізму адміністративно-правового регулювання Національної інформаційної інфраструктури є адміністративно-правові відносини, в яких сторони реалізують права та дотримуються обов'язків, визначених адміністративно-правовими нормами. Загальновизнаним в юридичній літературі є поділ структури адміністративно-правових відносин на суб'єктів публічної адміністрації, об'єктів охоронного впливу та юридичні факти [1, с. 94]. При цьому, якщо із суб'єктно-об'єктними складниками все більш менш зрозуміло, то під юридичними фактами прийнято розуміти різного роду дії та події, які являють собою конкретні життєві обставини, з наявністю та/або відсутністю яких норми права пов'язують виникнення, зміну або припинення правових відносин. Під діями слід розуміти факти, які виникають за волею людей, а події – це факти, які виникають поза їх волею. Дії можуть бути як правомірними, так і неправомірними. Правомірні дії відповідають вимогам адміністративно-правових норм. До правомірних дій, що породжують адміністративно-правові відносини, належать акти управління – укази й розпорядження Президента, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України тощо. Адміністративно-правові відносини виникають також у зв'язку з діями окремих громадян і посадових осіб: наприклад, у разі звернення суб'єкта права зі скаргою на дії або бездіяльність оператора телекомунікаційних мереж або скаргою на обмеження доступу фізичних та юридичних осіб до відкритої частини державних інформаційних ресурсів. До неправомірних дій, що породжують адміністративно-правові відносини, належать адміністративні та дисциплінарні правопорушення. Наприклад, порушення порядку та умов надання послуг зв'язку в мережах загального користування (стаття 148-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення (надалі – КУпАП)), порушення права на інформацію та права на звернення (стаття 212-3 КУпАП), здійснення незаконного доступу до інформації в інформаційних (автоматизованих) системах, незаконне виготовлення чи розповсюдження копій баз даних інформаційних (автоматизованих) систем (стаття 212-6 КУпАП) тощо.

Третім основним елементом механізму адміністративно-правового регулювання у сфері формування та розвитку національної інформаційної інфраструктури є акти реалізації прав та обов'язків суб'єктів. У науковій літературі поняття «акт» застосовується у двох значеннях. По-перше, як дія, вчинок громадянина або посадової (службової) особи, по-друге, як документ, який видається державним органом, органом місцевого самоврядування, посадовою особою або громадською організацією в межах їхньої компетенції: закон, указ, постанова, наказ, розпорядження тощо [4, с. 74].

Водночас найбільш влучним визначенням актів реалізації прав та обов'язків вбачається визначення, запропоноване Скакун О.Ф., відповідно до якого під актами реалізації прав та обов'язків слід розуміти фактичну поведінку суб'єктів правовідносин, пов'язану зі здійсненням (реалізацією) своїх прав та обов'язків [15, с. 501].

Як вже зазначалося вище, до структури механізму адміністративно-правового регулювання у сфері формування та розвитку національної інформаційної інфраструктури можуть бути виділені й інші факультативні елементи. Вважаємо за потрібне до них віднести: акти застосування права (індивідуально-правові акти), норми тлумачення права, принципи права, правосвідомість та правову культуру. На нашу думку, саме наведені елементи механізму правового регулювання є факультативними, оскільки, на відміну від норм права, які є визначальними під час регулювання адміністративно-правових відносин, та актів реалізації суб'єктивних прав та обов'язків, за допомогою яких норми права втілюються в життя, вищенаведені додаткові елементи лише доповнюють механізм правового регулювання.

Таким чином, з огляду на вищевикладене, доцільним буде сформулювати наступні висновки.

1. Механізм адміністративно-правового регулювання національної інформаційної інфраструктури України – це сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється вплив на суспільні відносини у сфері формування та розвитку національної інформаційної інфраструктури, що виникають у процесі реалізації влади суб'єктами публічної адміністрації.

2. Проведений аналіз механізму адміністративно-правового регулювання національної інформаційної інфраструктури та його структурних елементів є передумовою створення необхідних засобів забезпечення захищеності адміністративно-правової охорони прав у вказаній сфері.

3. В сучасній науковій літературі вчені розподіляють елементи механізму адміністративно-правового регулювання на основні та факультативні.

4. До структури механізму адміністративно-правового регулювання національної інформаційної інфраструктури прийнято відносити такі обов'язкові елементи: 1) норми адміністративного права; 2) адміністративно-правові відносини; 3) акти реалізації адміністративно-правових норм та відносин. При цьому до факультативних компонентів механізму адміністративно-правового регулювання доцільно відносити акти застосування права (індивідуально-правові акти), норми тлумачення права, принципи права, правосвідомість та правову культуру.

Література

1. Административное право: учебник / Ю.М. Козлов, Д.М. Попов, Д.М. Овсянко; под. ред. Л.Л. Попова. М.: Юрист, 2002. 697 с.
2. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М.: Юридическая литература, 1966. 188 с.
3. Алексеев С.С. Право. Азбука. Теория. Философия. Опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. 712 с.
4. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. 2-ге вид., переробл. і доповн. К.: Вид-во «Юридична думка», 2012. 1020 с.
5. Голосніченко І.П., Стахурський М.Ф. Адміністративне право України: основні поняття: навч. посіб. К.: ГАН, 2005. 231 с.
6. Гончарук С.Т. Адміністративне право України. Загальна та Особлива частини: навч. посіб. К.: НАВС, 2000. 240 с.
7. Горшенёв В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М.: Юрид. лит., 1972. 266 с.
8. Ківалов С.В. Біла Л.Р. Адміністративне право України: навч.-метод. посіб. 2-ге вид., переробл. і доп. О.: Юрид. л-ра, 2002. 312 с.
9. Коваль Л.В. Адміністративне право: курс лекцій для студ. юрид. вузів та фак-тів. 3-тє вид. К.: Вен-турі, 1998. 208 с.
10. Комаров С.А. Общая теория государства и права: учебник. М.: Юрайт, 1998. 416 с.
11. Крестовська Н.М., Матвеева Л.Г. Теорія держави і права: Елементарний курс. Видання друге. Х.: ТОВ «Одіссей», 2008. 432 с.
12. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: курс лекций. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2001. 776 с.
13. Серета Г.П., Стеценко С.Г. Проблеми теорії держави і права: навч. посібник у визначеннях і схемах. К.: КНТ, 2009. 184 с.
14. Словник української мови: в 11 т. / ред. коллег. Білодід І.К. та ін. К.: Наукова думка, 1970–1980. Т. 4: І–М; ред. Бурячок А.А., Гнатюк Г.М., Доценко П.П. К.: Наукова думка, 1973. 840 с.
15. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник; пер. з рос. Харків: Консум, 2001. 656 с.
16. Теорія держави і права: курс лекцій: навч. посіб. / авт.-упоряд. В.В. Галунько, Г.О. Пономаренко, В.К. Шкарупа; за ред. В.К. Шкарупи. Херсон: Вид-во ВАТ ХМД, 2008. 280 с.
17. Хропанюк В.Н. Теория государства и права; под ред. В.Г. Стрекозова. М.: Юрист, 2000. 373 с.
18. Шестопалова Л.М. Теорія держави і права: навч. посіб. К.: Прецедент, 2006. 197 с.

Анотація

Чорноус А. Г. Поняття та структура механізму адміністративно-правового регулювання національної інформаційної інфраструктури України. – Стаття.

У статті розглянуті існуючі доктринальні підходи та автором запропоновано власне визначення поняття механізму та структури правового регулювання, зокрема, адміністративно-правового регулювання національної інформаційної інфраструктури України.

Ключові слова: механізм правового регулювання, механізм адміністративно-правового регулювання, структура механізму правового регулювання, інформаційна інфраструктура, національна інформаційна інфраструктура.

Аннотация

Чорноус А. Г. Понятие и структура механизма административно-правового регулирования национальной информационной инфраструктуры Украины. – Статья.

В статье рассмотрены существующие доктринальные подходы и предложено авторское определение понятия механизма и структуры правового регулирования, в частности, административно-правового регулирования национальной информационной инфраструктуры Украины.

Ключевые слова: механизм правового регулирования, механизм административно-правового регулирования, структура механизма правового регулирования, информационная инфраструктура, национальная информационная инфраструктура.

Summary

Chornous A. G. The concept and structure of the administrative legal regulation mechanism of the national information infrastructure of Ukraine. – Article.

The author of the article examines the existing doctrinal approaches and proposes his own definition of concept of the mechanism and structure of legal regulation, in particular, the administrative legal regulation of the national information infrastructure of Ukraine.

Key words: mechanism of legal regulation, mechanism of administrative legal regulation, structure of the mechanism of legal regulation, information infrastructure, national information infrastructure.