

ІНФОРМАЦІЙНА КОМПЕТЕНЦІЯ ВИЩИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

Пахомова І.А., викладач

*Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна,
пл. Свободи, 6, м. Харків, Україна
pair80@yandex.ua*

Досліджено інформаційну компетенцію вищих органів державної виконавчої влади України на прикладі Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств. Обґрунтовано особливий статус Президента України як суб'єкта інформаційних відносин у системі вищих органів виконавчої влади. Акцентовано увагу на інформаційній компетенції Міністерства інформаційної політики України як головного органу виконавчої влади в частині забезпечення інформаційного суверенітету України. Зроблено висновок, що інформаційні повноваження вищих органів виконавчої влади не лише розраховані на інформаційні відносини, що формуються в межах відносин державного управління, а й є обов'язковими для невизначеної кількості адресатів – усіх учасників суспільного життя.

Ключові слова: інформаційна компетенція, державний орган виконавчої влади, Президент України, Кабінет Міністрів України, міністерство, Міністерство інформаційної політики України.

ИНФОРМАЦИОННАЯ КОМПЕТЕНЦИЯ ВЫСШИХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ УКРАИНЫ

Пахомова И.А.

*Харьковский национальный университет имени В.Н. Каразина
пл. Свободы, 6, г. Харьков, Украина
pair80@yandex.ua*

Исследована информационная компетенция высших органов государственной исполнительной власти Украины на примере Президента Украины, Кабинета Министров Украины, министерств. Обоснован особый статус Президента Украины как субъекта информационных отношений в системе высших органов исполнительной власти. Акцентировано внимание на информационной компетенции Министерства информационной политики Украины как главного органа исполнительной власти в части обеспечения информационного суверенитета Украины. Сделан вывод, что информационные полномочия высших органов исполнительной власти не только рассчитаны на информационные отношения, которые формируются в пределах отношений государственного управления, но и являются обязательными для неопределенного количества адресатов – всех участников общественной жизни.

Ключевые слова: информационная компетенция, государственный орган исполнительной власти, Президент Украины, Кабинет Министров Украины, министерство, Министерство информационной политики Украины.

INFORMATION COMPETENCE OF HIGHER AUTHORITIES OF STATE EXECUTIVE POWER OF UKRAINE

Pakhomova I.A.

*V.N. Karazin Kharkiv national university, sq. Svobody, 6, Kharkiv, Ukraine
pair80@yandex.ua*

Analysis of scientific legal literature evidences a gap in the study of information competence of public authorities of higher level. In this regard, the article aims at: formulation of the definition of “information competence of public authorities”; establishment of the specific information environment that develops in the functioning of the higher levels of administration; disclosure of power and information potential of public authorities in the information field.

In the article, information competence of public authorities is understood as the totality of rights and obligations stipulated by government regulations, which the state vests authorities and public officials with for the implementation of various operations regarding information within the tasks and functions of the state. The information competence of higher authorities of state executive power of Ukraine is studied based on the example of the President of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, and ministries. The author grounds special status of the President of Ukraine as a subject of information relations in the system of higher authorities of executive power. The attention is paid to information competence of the Ministry of Information Policy of Ukraine as the main executive body providing information regarding the sovereignty of Ukraine.

The article states that the higher executive authorities are vested with information competence in order to effectively perform essential tasks of public administration.

It is concluded that information powers of higher authorities of executive branch are designed not only for information relationships formed within the relationship of public administration, but also are mandatory for an indeterminate number of recipients, all members of society.

Key words: information competence, public executive authority, President of Ukraine, Cabinet of Ministers of Ukraine, ministry, Ministry of Information Policy of Ukraine.

Дослідження інформаційної складової функціонування вищих органів державної влади висуває перед юридичною наукою необхідність доктринальної розробки їх державно-владної компетенції як суб'єктів інформаційних відносин. Слід відзначити, що в усіх галузях юридичної науки компетенція органів державного управління завжди посідала одне із центральних місць. Здебільшого питання компетенції потрапляли до спектра наукової уваги тоді, коли мова йшла про адміністративні відносини за участю суб'єктів публічного права. Про це свідчить науковий доробок таких науковців, як Ю.П. Битяк, А.М. Шульга, П.М. Любченко, Ю.С. Шемшученко та інші. Водночас аналіз наукової юридичної літератури дає підстави констатувати певну прогалину в дослідженні інформаційної компетенції органів державної влади вищого рівня. У зв'язку із цим метою статті є формулювання визначення «інформаційна компетенція органів державної влади», встановлення специфіки інформаційного середовища, що розвивається у сфері функціонування вищих ланок державного управління, а також розкриття владно-інформаційного потенціалу органів державної влади в інформаційній сфері.

Порушуючи питання про інформаційну компетенцію органів державної влади, слід відзначити, по-перше, що в юридичній науці кожний науковець формулює свій варіант тлумачення терміна «компетенція» відповідно до різнопланових завдань і цілей власного дослідження. По-друге, на сьогодні сама категорія «компетенція» в Україні є законодавчо невизначеною, на що вже звертали увагу деякі науковці [1, с. 42]. У юридичній літературі в більшості випадків компетенція досліджується в контексті характеристики органів державної влади та (або) їх посадових осіб.

Термін «компетенція» походить від латинського «competentio», що означає «домагаюся, відповідаю, підходжу» [2, с. 289]. У юридичній літературі найчастіше компетенцію тлумачать як коло повноважень, прав та обов'язків. Так, Ю.П. Битяк визначає компетенцію як певний обсяг державної діяльності, що покладається на конкретний орган, або коло питань, передбачених законодавством, іншими нормативно-правовими актами, які орган має право вирішувати в процесі практичної діяльності. [3, с. 59]. У свою чергу Ю.С. Шемшученко компетенцією називає сукупність встановлених в офіційно-юридичній або неюридичній формі прав та обов'язків будь-якого органу чи посадової особи, які визначають можливості цього органу чи посадової особи приймати обов'язкові до виконання рішення, організувати й контролювати їх виконання, застосовувати в необхідних випадках заходи юридичної відповідальності [4, с. 196].

Певною «універсалізацією» відрізняються варіації розуміння категорії «компетенція», які пропонують С.С. Алексеев, В.Д. Перевалов та В.М. Корельський. Так, С.С. Алексеев розтлумачує компетенцію як зміст та обсяг владних правомочностей, які мають державний орган і посадові особи, визначені в юридичних документах. Саме тому слушною видається думка фахівця про те, що «компетенція є візитною карткою державного органу» [5, с. 40]. В.М. Корельський та В.Д. Перевалов пропонують більш стисле визначення змісту цієї категорії, визначаючи компетенцію як «владні правомочності певного змісту та обсягу» [6, с. 160]. Так чи інакше, проте змістовна особливість наведених визначень полягає в тому, що вони характеризуються наявністю таких понять, як «повноваження», «права» та «обов'язки». У цьому контексті А.М. Шульга наголошує, що права й обов'язки не віддільні одне від одного, вони є взаємозв'язаними складовими частинами повноважень як засобу реалізації функцій державного органу та їх посадових осіб [7, с. 104].

Юридичні права й обов'язки суб'єктів інформаційних відносин фактично є юридичною формою можливостей органів державної влади та їх посадових осіб здійснювати владні операції з інформацією. Спираючись на це, під **інформаційною компетенцією органів державної влади** пропонуємо розуміти *сукупність передбачених нормативно-правовими актами владних прав та обов'язків, якими держава наділяє органи влади й державних службовців для здійснення різноманітних операцій з інформацією в межах виконання завдань і функцій держави.*

Типова інформаційна компетенція органів державного управління нормативно регламентується положеннями законодавства, яке регулює функціонування конкретного органу влади. До кола суб'єктів, інформаційна компетенція яких підлягає аналізу, ми віднесемо компетенцію таких інституцій державного управління України, як Президент України, Кабінет Міністрів України, міністерство тощо.

Першим органом державної влади, інформаційна компетенція якого підлягає розгляду, є **Президент України**. Незважаючи на те, що формально Глава держави не належить до виконавчої гілки влади, Президент України наділяється значними виконавчо-розпорядчими повноваженнями. Так, Президент

України як впливовий суб'єкт інформаційних відносин реалізує інформаційну компетенцію здебільшого через функціонування допоміжного органу – Адміністрації Президента України, яка у своїй роботі керується Положенням про Адміністрацію Президента України, затвердженим Указом Президента України від 02.04.2010 р. № 504/2010 [8]. Згідно з положеннями цього документа Адміністрація Президента України є допоміжним органом, що здійснює організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне та інше забезпечення здійснення Президентом України визначених Конституцією України повноважень. Так, згідно з Положенням про Адміністрацію Президента України остання наділяється такими повноваженнями в інформаційній сфері:

- здійснює моніторинг інформаційного простору України;
- створює умови для доступу громадськості до інформації про діяльність Президента України, Адміністрації Президента України;
- забезпечує оперативне надання інформації про діяльність Президента України, Адміністрації Президента України засобом масової інформації;
- забезпечує роботу офіційного інтернет-представництва Президента України;
- розміщує на офіційному інтернет-представництві проекти законів України та актів Президента України, які потребують широкого обговорення, закони України, підписані Президентом України, укази й розпорядження Президента України, а також іншу інформацію про діяльність Президента України;
- забезпечує доступ до публічної інформації в установленому порядку, організовує розгляд, опрацювання, облік, систематизацію, аналіз і надання відповідей на запити на інформацію, що надходять до Президента України та Адміністрації Президента України, здійснює консультації під час оформлення запитів.

Водночас Президент України через Адміністрацію Президента України повноважний отримувати інформацію, документи й матеріали від державних органів та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій усіх форм власності та їх посадових осіб; користуватися інформаційними базами даних державних органів, державними, у тому числі урядовими, системами зв'язку й комунікацій, мережами спеціального зв'язку та іншими технічними засобами; скликати інформаційні наради; керувати діяльністю прес-секретаря тощо.

Традиційно наступним після Президента України суб'єктом інформаційних відносин у сфері державної служби є **Кабінет Міністрів України**. В Україні, як і в більшості держав світу, цей орган є вищим органом виконавчої влади. Згідно з положеннями законодавства Уряд України наділяється цілою системою владних повноважень, які дають йому змогу бути повноцінним суб'єктом інформаційної політики. Зокрема, слід зауважити, що одним із засадничих принципів роботи Кабінету Міністрів України є принцип обов'язковості інформування громадськості через засоби масової інформації про свою діяльність. Проте найголовнішим і найбільш «масштабним» є повноваження Кабінету Міністрів України щодо формування й реалізації державної політики у сфері інформатизації, сприяння становленню єдиного інформаційного простору на території України. Вказана функція Уряду України є широкою за змістом і впливає на всі сторони суспільного життя, спонукає систему державної служби й кожного державного службовця уважно ставитися до будь-яких службових операцій з інформацією.

Крім викладеного, Кабінет Міністрів України має право вимагати від місцевих державних адміністрацій інформацію про їх діяльність, а також регулярно заслуховувати звіти голів державних адміністрацій із питань їх діяльності, вступати в інформаційно-консультативні відносини з дорадчими органами, що створюються Президентом України, у тому числі й Радою національної безпеки і оборони, надавати на запит Рахункової палати фінансову й статистичну інформацію, а також вимагати від Рахункової палати відомості про результати перевірок, ревізій та обстежень, а також пропозиції щодо притягнення до передбаченої законом відповідальності осіб, винних у порушенні вимог законодавства, нецільовому й неефективному використанні коштів, заподіянні матеріальної шкоди державі. Крім означеного, Кабінет Міністрів України повноважний налагоджувати інформаційну взаємодію з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, зобов'язаний надавати відповіді на інформаційні запити та звернення народних депутатів, тимчасових слідчих і контрольних комісій Верховної Ради України, брати обов'язкову участь у

«Годині запитань до Уряду», інформаційно взаємодіяти з органами влади, органами місцевого самоврядування, інститутами громадянського суспільства. Отже, якщо вдається до інформаційної компетенції Кабінету Міністрів України, то можна зробити висновок, що інформаційні повноваження Уряду України мають загальне координаційне значення для всієї системи державного управління й державної служби.

Наступним логічним кроком щодо з'ясування інформаційної компетенції суб'єктів інформаційних відносин є **інформаційна компетенція міністерства**. Згідно з Указом Президента України «Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади» від 24.12.2010 р. № 1199/2010 затверджено Типове положення про міністерство України (далі – Положення) [9]. Згідно із цим документом міністерство є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади України під час формування й забезпечення реалізації державної політики в одній або декількох сферах. Слід зазначити, що Положення деталізовано не встановлює інформаційну компетенцію міністерства. Проте, аналізуючи предмет відання й повноваження міністерства, на доктринальному рівні можна окреслити основні компоненти такої компетенції.

Пункт 4 Положення містить основні завдання (предмет відання) міністерства щодо управління конкретною галуззю. Серед них ми зацентруємо увагу лише на тих, які стосуються тематики нашого дослідження. Зокрема, на міністерство та на державних службовців, які в ньому працюють, покладається виконання таких завдань інформаційного змісту:

- узагальнення практики застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розроблення пропозицій щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та внесення їх в установленому порядку на розгляд Президентів України й Кабінету Міністрів України;
- офіційне інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики у відповідній сфері.

Для виконання вказаних завдань міністерство наділяється правом реалізовувати низку спеціальних заходів управлінської політики інформаційного змісту. Насамперед слід виокремити такі права міністерства:

- 1) отримувати інформацію, документи й матеріали від державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій усіх форм власності та їх посадових осіб;
- 2) користуватися відповідними інформаційними базами даних державних органів, державними, у тому числі урядовими, системами зв'язку й комунікацій, мережами спеціального зв'язку та іншими технічними засобами передачі інформації;
- 3) скликати наради, створювати комісії й робочі групи;
- 4) налагоджувати в процесі виконання завдань інформаційну взаємодію з іншими органами виконавчої влади, допоміжними органами та службами, утвореними Президентом України, а також з органами місцевого самоврядування, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій, підприємствами, установами, організаціями.

Поряд з інформаційною компетенцією міністерства як центрального органу управління доцільно підкреслити *персональну інформаційну компетенцію міністра* як посадової особи (державного службовця), що очолює міністерство. Так, складовими інформаційної компетенції міністра як керівника є заслуховування звітів про виконання покладених на центральні органи виконавчої влади завдань і планів їх роботи, здійснення аналізу й погодження пропозицій керівників центральних органів виконавчої влади щодо утворення, реорганізації, ліквідації територіальних органів, визначення порядку обміну інформацією між міністерством і центральними органами виконавчої влади, періодичності її подання, порушення питання щодо проведення службового розслідування стосовно керівників центральних органів виконавчої влади, їх заступників, інших державних службовців і працівників апаратів центральних органів виконавчої влади та їх територіальних органів, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління центральних органів виконавчої влади (пункт 10 Положення). Аналогічною є компетенція інших центральних органів виконавчої влади України (державної служби, державної інспекції, державного агентства) згідно з Положенням про центральний орган виконавчої влади України, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідного члена Кабінету Міністрів України,

що є затвердженим Указом Президента України «Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади» від 24.12.2010 р. № 1199/2010 [9].

Для поглиблення контексту аналізу інформаційної компетенції міністерства доцільно акцентувати увагу на інформаційній компетенції спеціального органу виконавчої влади – Міністерства інформаційної політики України, яке було утворено Постановою Кабінету Міністрів України «Питання діяльності Міністерства інформаційної політики України» від 14.01.2015 р. № 2 [11]. Особливістю адміністративно-правового статусу цього новоствореного органу є його призначення: міністерство є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у сфері забезпечення інформаційного суверенітету України, зокрема, з питань поширення суспільно важливої інформації в Україні та за її межами, а також забезпечення функціонування державних інформаційних ресурсів. Тобто Україна, створивши такий орган, уперше за час своєї незалежності визнала інформаційну політику одним із пріоритетних напрямів урядової політики держави. При цьому основним вектором роботи є поширення суспільно важливої інформації. Розділ 4 Постанови Кабінету Міністрів України «Питання діяльності Міністерства інформаційної політики України» визначає широкий перелік завдань Міністерства інформаційної політики України (28 позицій). Для їх успішного виконання держава наділяє Міністерство інформаційної політики України низкою важливих повноважень у сфері розвитку інформаційних відносин у державному секторі, а саме:

- отримувати безоплатно від інших міністерств, центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування інформацію, копії документів і матеріалів, статистичні дані, необхідні для виконання покладених на Міністерство інформаційної політики України завдань;
- залучати спеціалістів центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій (за погодженням із їх керівниками), учених, представників інститутів громадянського суспільства (за згодою) для розгляду питань, що належать до його компетенції;
- проводити публічні заходи (з'їзди, конференції, семінари, наради тощо) з питань, що належать до його компетенції;
- користуватися урядовими системами зв'язку й комунікацій, мережами спеціального зв'язку та іншими технічними засобами;
- налагоджувати взаємодію в установленому порядку з іншими державними органами, допоміжними органами й службами, утвореними Президентом України, тимчасовими консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами, утвореними Кабінетом Міністрів України, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, громадськими спілками, профспілками й організаціями роботодавців, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій, а також підприємствами, установами та організаціями;
- видавати нормативні акти (накази), які є обов'язковими до виконання центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами й організаціями незалежно від форми власності, громадянами та організовувати їх виконання.

Отже, вищі органи державної виконавчої влади наділено інформаційною компетенцією, щоб вони могли ефективно виконувати найважливіші завдання державного управління. *Особливістю їх інформаційної компетенції є те, що надані інформаційні повноваження розраховані не лише на інформаційні відносини, які формуються в межах відносин державного управління, а й є обов'язковими для невизначеної кількості адресатів, усіх учасників суспільного життя.* Це обумовлюється тим, що реалізація інформаційно-владних повноважень вищих органів виконавчої влади є специфічним заходом управлінської політики в інформаційній сфері, що здійснюється відповідно до цілей і завдань суспільного й державного розвитку.

ЛІТЕРАТУРА

1. Любченко П.М. Компетенція органів місцевого самоврядування / П.М. Любченко. – Х. : ООО «Модель всесвіту», 2001. – 224 с.
2. Ожегов С.И. Словарь русского языка : 70000 слов / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. – 23-е изд. испр., – М. : Русский язык, 1991, – 917 с.

3. Адміністративне право України / [В.В. Богуцький, В.М. Гаращук, І.М. Компанієць та ін.] : за ред. Ю.П. Битяка. – Х. : Право, 2001. – 528
4. Алексеев С.С. Теория государства и права (начальный курс) / С.С. Алексеев. – М. : «Юридическая литература», 1996. – 192 с.
5. Корельський В.М. Теория государства и права : учебн. [для студ. высш. уч. зав] / В.М. Корельский, В.Д. Перевалов. – М. : «Норма-Инфра», 2000. – 616 с.
6. Шульга А.М. Теорія держави і права : навчальний посібник для студентів [А.М. Шульга, О.С. Передерій, Є.І. Григоренко] ; за заг. ред. А.М. Шульги. – Х. : ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2014. – 464 с.
7. Про затвердження Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України № 504/2010 від 02.04.2010 р. // Офіційний вісник Президента України. – 2010. – № 13. – Ст. 468.
8. Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади : Типове положення про міністерство України затверджене Указом Президента України від 24.12.2010 р. № 1199/2010 // Офіційний вісник Президента України. – 2010. – № 34. – Ст. 1087.
9. Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади : Типове положення про міністерство України затверджене Указом Президента України від 24.12.2010 р. № 1199/2010 // Офіційний вісник Президента України. – 2010. – № 34. – Ст. 1087.
10. Питання діяльності Міністерства інформаційної політики України : Постанова Кабінету Міністрів України № 2 від 14.01.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/cardnpd>

REFERENCES

1. Lyubchenko, P.M. (2001), *Kompetentsiya orhaniv mistsevoho samovryaduvannya* [Competence of local authorities], ООО «Model vsesvitu», Kharkiv, Ukraine.
2. Ozhegov, S.I. and Shvedova, N.Yu. (1991), *Slovar russkogo yazyka : 70000 slov – 23-e izd. ispr.* [Dictionary of the Russian Language : 70,000 words – 23rd ed. corr.], Russkiy yazyk, Moscow, Russia.
3. Bogutskiy, V.V., Harashchuk, V.M., Kompaniets, I.M. et al. (2001), *Administrativne pravo Ukrayiny* [Administrative law of Ukraine], Pravo, Kharkiv, Ukraine.
4. Alekseev, S.S. (1996), *Teoriya hosudarstva i prava (nachalnyy kurs)* [Theory of state and law (curriculum)], «Yuridicheskaya literatura», Moscow, Russia.
5. Korelskiy, V.M. and Perevalov, V.D. (2000), *Teoriya hosudarstva i prava : uchebn.* [Theory of state and law : textbook], «Norma-Infra», Moscow, Russia.
6. Shulga, A.M., Perederiy, O.S. and Hrihorenko E.I. (2014), *Teoriya derzhavy i prava : navchalnyi posibnik dlya studentiv* [Theory of state and law : teaching aid for students], V.N. Karazin Kharkiv National University, Kharkiv, Ukraine.
7. “On approval of the Provision on the Presidential Administration of Ukraine” Decree of the President of Ukraine № 504/2010 of 02.04.2010, *Ofitsiynyi visnik Prezydenta Ukrayiny*, 2010, no. 13, art. 468.
8. “Some issues of the organization of ministries and other central executive authorities” Model Regulations of the Ministry of Ukraine approved by the Decree of the President of Ukraine of 24.12.2010. № 1199/2010, *Ofitsiynyi visnik Prezydenta Ukrayiny*, 2010, no. 34, art. 1087.
9. “Some issues of the organization of ministries and other central executive authorities” Model Regulations of the Ministry of Ukraine approved by the Decree of the President of Ukraine of 24.12.2010. № 1199/2010, *Ofitsiynyi visnik Prezydenta Ukrayiny*, 2010, no. 34, art. 1087.
10. “Issues of activity of the Ministry of Information Policy of Ukraine” Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine № 2 of 14.01.2015, available at : <http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/cardnpd>