

## МІСЦЕ ТА ЗНАЧЕННЯ ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ В СТРУКТУРІ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПУБЛІЧНОЮ ІНФОРМАЦІЄЮ З ОБМЕЖЕНИМ ДОСТУПОМ У ДЕРЖАВНІЙ ПРИКОРДОННІЙ СЛУЖБІ УКРАЇНИ

У статті розглянуто особливості місця та значення правового механізму в структурі механізму державного управління публічною інформацією з обмеженим доступом у Державній прикордонній службі України.

**Ключові слова:** публічна інформація, інформації з обмеженим доступом, доступ до інформації, механізм державного управління, механізм управління, правовий механізм.

Ефективність функціонування будь-якого суб'єкта владних повноважень залежить від належної роботи механізмів державного управління різними сферами його діяльності.

Однією з найбільш важливих таких сфер є діяльність зі створення, збереження та поширення публічної інформації.

Питання забезпечення ефективного управління інформацією, що використовується в процесі оперативно-службової діяльності, завжди було пріоритетним для Адміністрації Держприкордонслужби як центрального органу виконавчої влади, що реалізовує державну політику у сфері охорони державного кордону та здійснює управління Державною прикордонною службою України як правоохоронним органом спеціального призначення.

Управління цією інформацією на рівні центральних органів виконавчої влади, як і Адміністрації Держприкордонслужби, здійснюється за допомогою відповідного механізму державного управління. Складовими цього механізму є конкретні механізми управління (економічний, мотиваційний, організаційний, політичний, правовий механізми тощо), що в сукупності забезпечують його збалансоване та ефективне функціонування.

Закон не встановлює обов'язкового переліку механізмів управління, що можуть становити механізм державного управління, зокрема системою захисту публічної інформації з обмеженим доступом у Державній прикордонній службі України.

Такі переліки визначають за своїм переконанням різні науковці, зокрема В.Д. Бакуменко, О.В. Балуєва, А.В. Владзимиський, В.М. Князєва, О.Б. Коротич, О.М. Кравченко, М.І. Круглов, Р.Р. Ларіна, Н.Р. Нижник, В.М. Олуйко, О.В. Федорчак та ін.

Усі ці автори визначають як окрему складову механізму державного управління так званий правовий механізм.

Ми поділяємо підхід вказаних науковців і, крім того, робимо спробу довести позицію про те, що правовий механізм є провідним

у переліку інших механізмів управління, а застосування інших механізмів може відбуватися лише в правовому полі.

Актуальність статті зумовлена тим, що об'єктом дослідження є діяльність Адміністрації Держприкордонслужби України у сфері захисту публічної інформації з обмеженим доступом, що є новою сферою її діяльності, історія якої розпочалася лише в січні 2011 р.

### Мета статті:

- на підставі аналізу підходів різних науковців, законодавства щодо основ діяльності органів державної влади показати виняткове місце правового механізму в переліку різних механізмів управління;
- обґрунтувати, що всі механізми управління повинні мати правове підґрунтя;
- показати стан нормативного врегулювання діяльності Державної прикордонної служби України у сфері державного управління системою захисту публічної інформації з обмеженим доступом.

Державна прикордонна служба України як правоохоронний орган спеціального призначення у процесі виконання своїх завдань створює і використовує бази даних, у тому числі й ті, що містять інформацію з обмеженим доступом (п. 10 ст. 20 Закону України "Про Державну прикордонну службу України" та п. 3 ч. 5 ст. 2 Закону України "Про прикордонний контроль").

З правом щодо створення та використання цих баз даних кореспондує встановлений Законом України "Про інформацію" обов'язок із вживання правових, адміністративних, організаційних, технічних та інших заходів, що забезпечують збереження, цілісність інформації та належний порядок доступу до неї.

Закон України "Про інформацію" однією з умов, що гарантують збереження цілісності інформації та належного порядку доступу до неї, визначив необхідність створення механізму реалізації права на інформацію.

З огляду на це після прийняття Закону України "Про доступ до публічної інформації"

ції”, яким було запроваджено принципово новий підхід до питань поширення інформації, зібраної в процесі діяльності суб’єктів владних повноважень, перед Адміністрацією Держприкордонслужби, як володільцем баз персональних даних, постала потреба створення механізму реалізації права на доступ до публічної інформації, зокрема публічної інформації з обмеженим доступом.

Категорію “механізм” у “Короткому економічному словнику” визначено як послідовність станів, процесів, які визначають собою які-небудь дії, явища; систему, устрій, який визначає порядок якого-небудь виду діяльності [1, с. 401].

Механізми, які використовують органи державної влади з метою реалізації своєї функції, у підручниках з теорії державного управління дістали назву “механізми державного управління” та “механізми управління”.

Співвідношення цих термінів не врегульовано законодавством, але з праць різних науковців, які досліджували цю проблему, дізнаємося, що механізм державного управління слід розглядати як складний (комплексний), який включає в себе окремі механізми управління.

У переліку механізмів управління, що становлять механізм державного управління, більшість авторів виокремлюють правовий механізм.

Розглянемо особливості функціонування правового механізму в структурі механізму державного управління публічною інформацією з обмеженим доступом.

Перед тим, як перейти до формування оціночних суджень, що характеризують роботу правового механізму, доцільно ознайомитися з визначеннями терміна “механізм управління”, поданим у науковій літературі з державного управління:

Так, Н.Р. Нижник та О.А. Машкова, розмежовуючи ці два поняття, зазначають, що:

- механізм державного управління – це складова системи управління, що забезпечує вплив на внутрішні (коли йдеться про механізм управління організацією) та зовнішні (коли говорять про механізм взаємодії з іншими організаціями) фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об’єкта;
- механізм управління – це категорія управління, що включає цілі управління, елементи об’єкта та їх зв’язки, на які здійснюється вплив, дії в інтересах досягнення цілей, методи впливу, матеріальні й фінансові ресурси управління, соціальний та організаційний потенціали. Реальний механізм управління завжди конкретний, оскільки спрямований на досягнення конкретних цілей за допомогою впливу на конкретні фактори, і цей вплив здійснюється через використання конкретних ресурсів [2, с. 37, 49].

Ю.А. Тихомиров зазначає, що механізм управління є способом організації та функ-

ціонування управління, що знаходить своє вираження у висуненні обґрунтованих цілей, у створенні та розвитку керуючої системи, яка покликана здійснювати під час управлінського процесу досягнення цілей.

Науковець розглядає поняття “механізм управління” як систему та виділяє такі складові:

- систему управління;
- соціальні й правові норми;
- способи визначення цілей;
- управлінський процес як цикл дій керуючої системи, що послідовно змінюють одна одну.

На думку дослідника, лише такий набір елементів характеризує механізм управління як своєрідний та динамічний прояв управління [3, с. 35–50]. Заслугує на увагу й підхід науковців щодо поділу механізмів управління за видами.

О.В. Федорчак зазначає, що механізм державного управління являє собою комплексну систему державного управління, складовими якої є конкретні механізми управління (економічний, мотиваційний, політичний, правовий тощо), які в сукупності здатні забезпечити збалансоване та ефективне функціонування єдиного державного механізму [4].

Автори “Словника-довідника з державного управління” В.М. Князев та В.Д. Бакуменко за характером факторів впливу виділяють політичні, економічні, соціальні, організаційні та правові механізми [5, с. 117].

Відповідно до набору методів управління, що входять до складу конкретного механізму державного управління, О.Б. Коротич виділяє адміністративні (організаційно-розпорядчі), правові, економічні, політичні, соціально-психологічні, морально-етичні та комплексні державні механізми управління [6, с. 126–127].

Р.Р. Ларіна, А.В. Владзимирський, О.В. Балуюєва дотримуються думки щодо існування єдиної за своєю природою системи механізмів управління, яка включає: економічні, мотиваційні, організаційні, правові механізми [7, с. 50–51].

Н.Р. Нижник та В.М. Олуйко вважають, що комплексний механізм державного управління являє собою систему економічних, мотиваційних, організаційних, політичних та правових механізмів [8, с. 236].

М.І. Круглов, трактує механізм державного управління як сукупність економічних, мотиваційних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу суб’єктів державного управління на діяльність об’єктів, що забезпечує узгодження інтересів учасників державного управління, які взаємодіють, вважає, що, оскільки фактори державного управління можуть мати економічну, соціальну, організаційну, політичну й правову природу, то комплексний механізм державного управління повинен являти собою систему економічних, моти-

ваційних, організаційних, політичних і правових механізмів. [9, с. 111].

О.М. Кравченко зазначає, що механізм державного управління являє собою комплексну систему державного управління, складовими якої є конкретні механізми управління (економічний, мотиваційний, політичний, правовий тощо), які в сукупності здатні забезпечити збалансоване та ефективне функціонування єдиного державного механізму [10].

Отже, усі згадані автори виділяють окремо правовий механізм, що є механізмом нормативно-правового забезпечення, який реалізується через закони та постанови Верховної Ради України, укази Президента, постанови й розпорядження Кабінету Міністрів України, відомчі нормативно-правові акти.

Цей механізм є провідним у структурі кожного механізму державного управління, що впливає з положень Конституції України. Згідно з Основним Законом, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст. 19). Ця імперативна умова функціонування системи органів державної влади є визначальною для прийняття управлінських рішень.

Не є винятком і діяльність Адміністрації Держприкордонслужби України та органів, що становлять систему Державної прикордонної служби України. Додержання й правильне застосування законів тут контролюється прокуратурою, що є додатковою гарантією дотримання законності в їхній діяльності (ст. 1 Закону України "Про прокуратуру").

Однак це ніяк не заперечує того, що в своїй діяльності державні органи повинні керуватися й підзаконними актами. Так, відповідно до Конституції України, Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими для виконання на території України (ч. 3 ст. 105 Конституції України), Кабінет Міністрів України наділений повноваженнями в межах своєї компетенції видавати постанови і розпорядження, які є обов'язковими для виконання, зокрема міністерствами, іншими органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України (ст. 113, п. 9 ст. 116, 117 Конституції України).

Також відповідно до положень про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, які затверджуються указами Президента України, міністерства, а також центральні органи виконавчої влади наділені повноваженнями видавати накази. Нормативно-правові акти міністерств, тих центральних органів виконавчої влади, які мають право на їх видання, підлягають

державній реєстрації в установленому законодавством порядку.

Таким чином, крім Конституції та законів України, Державна прикордонна служба України і її посадові особи можуть діяти в спосіб та в порядку, визначеному нормами, що містяться в указах Президента України, постановах Кабінету Міністрів України, відомчих нормативно-правових актах, наказах.

Тому для того, щоб уявити повну картину функціонування правового механізму Держприкордонслужби у сфері доступу до публічної інформації з обмеженим доступом, доцільно систематизувати окремо законодавчі та підзаконні акти, що діють у цій сфері.

Отже, правове регулювання діяльності Державної прикордонної служби України у сфері управління системою захисту публічної інформації з обмеженим доступом здійснюється відповідно до:

*Законів України:*

"Про доступ до публічної інформації";

"Про інформацію";

*актів Кабінету Міністрів України:*

Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 27 листопада 1998 р. № 1893;

Концепції технічного захисту інформації в Україні, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 8 жовтня 1997 р. № 1126;

Положення про Реєстр інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем органів виконавчої влади, а також підприємств, установ і організацій, що належать до сфери їх управління, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 серпня 2005 р. № 688;

Правил забезпечення захисту інформації в інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 29 березня 2006 р. № 373;

Постанови Кабінету Міністрів України "Деякі питання обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави" від 19 липня 2006 р. № 1000;

додатків 1 і 2 до Постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у галузях картографічного та технічного захисту інформації і визначається періодичність проведення планових заходів, пов'язаних з державним наглядом (контролем)" від 6 серпня 2008 р. № 698;

Порядку надсилання електронною поштою службових документів, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України "Про електронний обмін службовими документами в органах виконавчої влади" від 17 липня 2009 р. № 733;

Порядку надання послуг конфіденційного зв'язку органам державної влади та органам місцевого самоврядування, державним підприємствам, установам та організаціям, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2002 р. № 1519;

наказів Адміністрації Державної прикордонної служби України:

"Про заходи з організації у Державній прикордонній службі України доступу до публічної інформації" від 4 червня 2011 р. № 401;

"Про затвердження Переліку відомостей, що становлять службову інформацію у Державній прикордонній службі України, та Інструкції із захисту публічної інформації у Державній прикордонній службі України" від 7 липня 2011 р. № 501;

"Про забезпечення доступу до публічної інформації у Державній прикордонній службі України" від 3 квітня 2012 р. № 222 (Мін'юст 25 квітня 2012 р. № 627/20940).

Іншою не менш важливою особливістю правового механізму є те, що його вплив не обмежується сферою нормативного урегулювання діяльності суб'єктів державного управління.

Лише із назви вказаних актів законодавства можна помітити, що ними врегульовано різний спектр питань реалізації механізму державного управління. Тому окремі автори не обмежуються визначенням правового механізму, а вживають такі терміни: державно-правовий механізм, адміністративно-правовий механізм (В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, С.В. Ківалов, А.Й. Присяжнюк, С.Г. Стеценко, Ю.О. Тихомиров, В.К. Шкарупа та ін.), організаційно-правовий механізм (О.Л. Леонов, Т.М. Гладченко, В.П. Гамаль).

Це свідчить про те, що правовий механізм, а якщо точніше – його інструменти (законодавчі й підзаконні акти), є визначальними для роботи інших механізмів управління. Під час реалізації кожного механізму управління органи державної влади повинні дотримуватися принципу законності. Лише за цієї умови вжиті державними органами практичні заходи, засоби, важелі, стимули в сукупності становлять той чи інший механізм державного управління.

Сказане впливає з вимог уже згаданої ст. 19 Конституції України. На цьому наголошує Ю.О. Тихомиров, коли говорить, що складовими кожного механізму є правові норми [3, с. 35–50]. Тому можна стверджувати, що правовий механізм є провідним у структурі механізму державного управління публічною інформацією в Державній прикордонній службі України.

**Висновки.** Запропонований погляд на питання місця та значення правового механізму в структурі механізму державного управління публічною інформацією з обмеженим доступом у Державній прикордонній службі України дає змогу акцентувати увагу на таких значущих підсумках:

1. Правовий механізм забезпечує завдяки своїм інструментам законність функціонування механізму державного управління публічною інформацією з обмеженим доступом у Державній прикордонній службі України.

2. Правовий механізм посідає провідне місце в переліку інших механізмів управління публічною інформацією державного управління публічною інформацією з обмеженим доступом у Державній прикордонній службі України.

3. Застосування інших механізмів управління у відповідних сферах цілеспрямованого впливу на процес відносин суб'єктів відносин у сфері доступу до публічної інформації з обмеженим доступом у Державній прикордонній службі України може здійснюватися лише в межах правового регулювання, що визначені за допомогою правового механізму.

Загалом потребують дослідження питання становлення та функціонування в Державній прикордонній службі України мотиваційного й організаційного механізмів державного управління системою захисту публічної інформації з обмеженим доступом.

### Список використаної літератури

1. Краткий экономический словарь / под ред. А.Н. Азрилияна. – М. : Ин-т новой экономики, 2001. – 1088 с.
2. Нижник Н.Р. Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. / Н.Р. Нижник, О.А. Машков ; за заг. ред. Н.Р. Нижник. – К. : УАДУ, 1998. – 160 с.
3. Тихомиров Ю.А. Механизмы управления в развитом социалистическом обществе / Ю.А. Тихомиров ; отв. ред.: Б.М. Лазарев. – М. : Наука, 1978. – 336 с.
4. Федорчак О.В. Класифікація механізмів державного управління [Електронний ресурс] / О.В. Федорчак // Демократичне врядування : наук. вісн. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2008. – Вип. 1. – Режим доступу: [http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/-devr/2008-01/o\\_fedorchak.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/-devr/2008-01/o_fedorchak.pdf).
5. Державне управління : словник-довідник / за заг. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
6. Коротич О.Б. Класифікація та зміст механізмів управління державою / О.Б. Коротич // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ. – О., 2006. – Вип. 2 (26). – С. 122–128.
7. Державний механізм забезпечення інформатизації системи охорони здоров'я : монографія / Р.Р. Ларіна,

- А.В. Владзимирський, О.В. Балуєва ; під заг. ред. В.В. Дорофійенко. – Донецьк : ТОВ "Цифрова типографія", 2008. – 252 с.
8. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади : навч. посіб. / за заг. ред. Н.Р. Нижник, В.М. Олуйка. – Л. : Вид-во Національного університету "Львівська політехніка", 2002. – 352 с.
9. Круглов М.И. Стратегическое управление компанией / М.И. Круглов. – М. : Русская деловая литература, 1998. – 356 с.
10. Кравченко О.М. Теоретичні підходи до визначення поняття "механізм державного управління" [Електронний ресурс] / О.М. Кравченко // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2009. – № 3. – Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?operation=1&iid=56>.

Стаття надійшла до редакції 11.02.2014.

**Коротушак А.И. Место и значение правового механизма в структуре механизма государственного управления публичной информацией с ограниченным доступом в Государственной пограничной службе Украины**

*В статье рассматриваются особенности места и значения правового механизма в структуре механизма государственного управления публичной информацией с ограниченным доступом в Государственной пограничной службе Украины.*

**Ключевые слова:** публичная информация, информация с ограниченным доступом, доступ к информации, механизм государственного управления, механизм управления, правовой механизм.

**Korotushak A. Place and the legal mechanism mechanism within the government publicly undisclosed information in the company Ukraine**

*In the article we describe features of the place and meaning of the legal mechanism in the structure of the state governance mechanism functioning of the public information with a limit access in the State Border guard service of Ukraine.*

*Based on differentiation of the concept of state governance mechanism and governance mechanism, author shows sense and place that legal mechanism has in the list of other management mechanisms in the structure of state governance mechanism of public information with a limit access.*

*The author shows the position that:*

*Legal mechanism via instruments (laws and resolutions of Verhovna Rada of Ukraine, President Decrees, resolutions and orders of Cabinet of Ministries of Ukraine, departmental regulations) provides legal functioning of the state governance mechanism by one or other sphere, public information with a limited access in the State border guard service in particular.*

*Legal framework taking the head place in the list of other management mechanisms (administrative, legal, economic, political, social and psychological, motivational) in the structure of the public information state governance mechanism with a limit access in the State Border guard service of Ukraine;*

*Usage of other management mechanisms in certain spheres of purposeful impact on a process of relationship between subjects in a sphere of access to information with the limit access in the State Border guard service of Ukraine is possible to realize only in the scope of legal regulation which are defined with a help of legal mechanism.*

**Key words:** public information, information with the limit access, access to information, state governance mechanism, management mechanism, legal mechanism.