

УДК 342.1

## ПОНЯТТЯ, ЗМІСТ ТА ВИДИ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

### CONCEPT, CONTENT AND TYPES OF INFORMATION OF THE PUBLIC AUTHORITIES OF UKRAINE

**Танчинець М.М.,**

*здобувач кафедри конституційного права  
та порівняльного правознавства*

*ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

У статті розглянуто поняття інформаційної діяльності та класифікаційні підходи до поділу такої діяльності на види, розкрито її зміст та сутність. На основі аналізу як доктринальних джерел, так і положень чинного законодавства України запропонована авторська дефініція поняття «інформаційна діяльність органів публічної влади».

**Ключові слова:** інформаційна діяльність, органи публічної влади, створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорона, захист інформації.

В статье рассмотрено понятие информационной деятельности и классификационные подходы к разделению такой деятельности на виды, раскрыты ее содержание и сущность. На основе анализа как доктринальных источников, так и положений действующего законодательства Украины предложена авторская дефиниция понятия «информационная деятельность органов публичной власти».

**Ключевые слова:** информационная деятельность, органы публичной власти, создание, сбор, получение, хранение, использование, распространение, охрана, защита информации.

The author has analyzed the notion of information activities and classification of them. He also has determined its content and nature. Based on the analysis of both the doctrinal sources and the current legislation of Ukraine the author has proposed his own definition of information activities of public authorities in Ukraine.

**Key words:** information activities, public authorities, creation, collection, receipt, possession, use, distribution, protection of information.

У сучасних умовах стрімкого розвитку глобального інформаційного суспільства, коли інформаційна сфера набуває ознак інтегрованого, транснаціонального явища, першочергове завдання вітчизняного законодавця полягає в розробці дієвих механізмів забезпечення входження України до світового інформаційного простору, з одного боку, та забезпечення від можливих загроз, що є зворотнім боком цих процесів, з іншого боку. Ключовим сегментом цієї сфери, розвиток якої повинен бути пріоритетним, є інформаційна діяльність органів публічної влади, оскільки саме в цій площині знаходиться інструментарій реалізації принципу прозорості та відкритості діяльності суб'єктів владних повноважень, забезпечення надання адмі-

ністративних послуг та задоволення інших потреб приватних суб'єктів.

Через прискорення розвитку процесів, що відбуваються в інформаційній сфері, розробка адекватного сучасним потребам законодавства у сфері інформаційної діяльності органів публічної влади є одним з найбільш важливих завдань. Проте на поточному етапі слід констатувати відсутність належного наукового підґрунтя для подальших законодавчих змін. На нашу думку, саме ця проблема й обумовлює фрагментарність правового регулювання визначених відносин.

Так, якщо звернутися до вітчизняного наукового доробку, то одразу стає очевидною відсутність комплексних досліджень, присвячених інформаційній

діяльності органів публічної влади. Частково питання компетенції суб'єктів владних повноважень у визначеній сфері висвітлюється у працях А.І. Марушака, Б.А. Кормича, В.С. Цимбалюк та інших вчених. Водночас праця, які були б укладені із врахуванням положень чинного законодавства, цей перелік не містить. Саме тому у нашій роботі ми будемо спиратися на загальнотеоретичні дослідження, здійснені у царині інформаційного права загалом.

Враховуючи вищезазначене, ставимо собі за мету в межах цієї статті на основі аналізу як доктринальних джерел, так і положень чинного законодавства, дослідивши зміст та розглянувши окремі види інформаційної діяльності органів публічної влади, розробити авторську дефініцію вказаного поняття.

Переходячи до безпосереднього вирішення сформульованих завдань, спершу визначимося зі змістом основних складових поняття «інформаційна діяльність органів публічної влади». Так, поняття публічної влади, що прийшло на заміну дещо застарілому та широко вживаному раніше у науці адміністративного права терміна «державна влада», за визначенням Р.С. Мельника, трактується як здатність розгалуженої системи державних та недержавних (органи місцевого самоврядування, комунальні підприємства, суб'єкти делегованих повноважень (юридичні особи приватного права, фізичні особи тощо), які на разовій або постійній основі виконують публічні функції) суб'єктів впливати на рішення, дії чи бездіяльність фізичних і юридичних осіб та / або вирішувати юридичну долю неживих об'єктів, що має на меті досягнення суспільно значимих цілей [1, с. 338]. Відповідно, реалізація вказаних функцій покладається на публічну адміністрацію, тобто сукупність органів та установ, які реалізують публічну владу шляхом виконання закону, підзаконних актів та вчинення інших дій у публічних інтересах. Вказана категорія має два виміри: функціональний – це діяльність відповідних структурних утворень з виконання функцій, спрямованих на реалізацію інтересу, та організаційно-структурний – сукупність органів, які утворюються для здійснення (реалізації) публічної влади [2, с. 13–14].

Таким чином, ключовою категорією, на основі якої поняття публічної влади відмежовується від поняття державної влади, є вид інтересу, що задовольняється в процесі її реалізації. У свою чергу, публічні інтереси в доктрині адміністративного права трактуються як усвідомлені інтереси усього суспільства або його частини (територіальної громади, держави тощо), які є відображенням економічних, соціальних та правоохоронних потреб населення. При цьому вони не є простою сукупністю індивідуальних інтересів членів суспільства чи його частини, а розглядаються як своєрідна квінтесенція (поєднання) інтересів членів суспільства, тобто об'єднують у собі лише ті інтереси, які однаковою мірою є важливими для кожного члена суспільства. Публічним інтересом треба визнати такий інтерес, «доступ» до якого має будь-яка особа на безумовній основі. Публічний інтерес є відносно стабіль-

ною категорією, оскільки належність того чи іншого інтересу до категорії публічного залежить від економічних, політичних, соціальних факторів, які час від часу можуть змінюватись [1, с. 340].

Отже, враховуючи безумовний пріоритет людиноцентристської концепції у сучасному праворозумінні, що знаходить своє закономірне відображення на рівні Основного Закону України, зокрема статті 3, відповідно до якої права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [3], використання нами поняття «органи публічної влади» є цілком виправданим та, окрім того, дає змогу дослідити проблему інформаційної діяльності у більш широкому аспекті, оскільки коло суб'єктів правовідносин, що виникають з її приводу, не обмежується виключно органами державної влади. Тобто, якщо звернутися до конкретного переліку органів публічної влади, то можна побачити, що, виходячи зі змісту положень статті 1 Закону України «Про інформацію», слід говорити не тільки про органи державної влади, але й про органи місцевого самоврядування та інших суб'єктів, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень [4]. Водночас беззаперечним є те, що кожен з цих суб'єктів здійснює інформаційну діяльність.

Визначившись із суб'єктом складом аналізованих правовідносин, звернемося до другої складової досліджуваного поняття – «інформаційна діяльність». Відповідно до визначення, наданого у тлумачному словнику Д.М. Ушакова, діяльність – це праця, систематичне застосування своїх сил в якій-небудь сфері [5]. Схожу дефініцію містить тлумачний словник С.І. Ожегова: «Діяльність – це: 1) заняття, праця; 2) робота певних органів, а також сил природи» [6]. У свою чергу, праця тлумачиться як знаходження в дії, виробнича діяльність зі створення, обробки чогось; служба; заняття (в тому числі як джерело заробітку) [6]. Узагальнюючи наведені положення, можна констатувати, що діяльність як така – це систематичний, відносно тривалий процес докладання зусиль, спрямований на створення певних благ, що можуть мати як матеріальну, так і нематеріальну природу.

В означеному контексті звернемося до аналізу положень вітчизняної правової доктрини. Слід акцентувати увагу на тому, що праці, присвячені цій проблематиці, майже відсутні. Так, у вітчизняній правовій науці розробленими є визначення різних видів інформаційної діяльності (інформаційно-аналітичної, інформаційно-наукової тощо), проте відсутня єдина, загальна дефініція, якою б усі вони охоплювалися.

Так, Л.П. Коваленко трактує інформаційну діяльність через призму реалізації соціального призначення інформаційного права, зазначаючи, що інформаційна діяльність характеризує напрям необхідного впливу інформаційного права на інформаційні відносини, тобто такого, без якого суспільство на цьому

етапі розвитку не може існувати (регулювання, охорона, закріплення певного виду суспільних відносин) [7, с. 12]. Розкриваючи авторське розуміння цього поняття, вчений звертається до порівняльної характеристики із поняттям «функціонування інформаційного права»: «поняття «інформаційна діяльність» і «функціонування інформаційного права» є дуже близькими, у чомусь тотожними, але не такими, що повністю збігаються. Функціонування інформаційного права – питання, безпосередньо пов'язане з проблемою інформаційної діяльності, оскільки характеристика системи інформаційної діяльності – це, по суті, характеристика функціонування інформаційного права. У конкретному ж значенні поняття «функціонування інформаційного права» означає дію права як елемента соціальної системи поряд з державним механізмом, мораллю, політикою, іншими соціальними регуляторами. Іншими словами, функціонування інформаційного права – це дія інформаційного права у соціальній системі, реалізація його інформаційної діяльності, втілення їх у суспільних відносинах. Під інформаційною діяльністю інформаційного права слід розуміти головні напрями його впливу на інформаційні відносини. Ці напрями обумовлені соціальним призначенням інформаційного права» [7, с. 13]. Як бачимо, ставлячи собі за мету розробити дефініцію поняття «інформаційна діяльність», вчений доходить глибинних висновків про сутність процесів об'єктивізації норм інформаційного права у суспільних відносинах, проте дещо суперечливим з огляду на заявлену мету виглядає використане словосполучення «інформаційна діяльність інформаційного права», оскільки, враховуючи проведений вище аналіз поняття діяльності, говорити про діяльність, що здійснюється певною галуззю права, недоцільно.

О.В. Синсокий визначає інформаційну діяльність як сукупність інформаційних дій, технічних засобів, організаційних умов і модернізаційних заходів, що ґрунтуються на ефективному використанні високих технологій, метою чого є оптимальне задоволення інформаційних потреб громадян і юридичних осіб, а також реалізація інформаційних функцій і завдань держави [8, с. 49–50]. Як бачимо, запропонованим визначенням охоплюється не тільки власне процес створення певних благ, як це було нами визначено вище, але й об'єкти матеріального світу – технічні засоби – та сукупність зовнішніх умов, що мають вплив на протікання визначених процесів. Окрім того, невинувато, на нашу думку, звужується коло учасників таких правовідносин (воно обмежене особами приватного права та державою, тоді як інформаційною правосуб'єктністю наділені також щонайменше ще й органи місцевого самоврядування) та, відповідно, обмежено трактується поняття інтересу, що задовольняється в ході такої діяльності. Так, поза увагою залишається публічний інтерес, який також може задовольнятися внаслідок здійснення інформаційної діяльності органами публічної влади.

У свою чергу, А.І. Марущак надає таке визначення: «Інформаційна діяльність – це сукупність дій,

спрямованих на задоволення інформаційних потреб громадян, юридичних осіб і держави» [9]. Власне, науковцем подається визначення, використане законодавцем у частині 1 статті 12 Закону України «Про інформацію» в редакції від 6 січня 2011 року [10]. На нашу думку, при формулюванні дефініції поняття «інформаційна діяльність органів публічної влади» доцільно керуватися саме такою логікою із одночасним врахуванням положень чинного інформаційного законодавства.

Чинний Закон України «Про інформацію» не містить визначення поняття інформаційної діяльності, проте законодавцем закріплюється перелік її видів. Зокрема, статтею 9 встановлено, що основними видами інформаційної діяльності є створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорона та захист інформації [4].

У редакції вказаного Закону України станом на 6 січня 2011 року цей перелік звужувався до одержання, використання, поширення, захисту та зберігання інформації [10]. При цьому одержання інформації розумілось як набуття, придбання, накопичення відповідно до чинного законодавства України документованої або публічно оголошеної інформації громадянами, юридичними особами або державою; використання інформації як задоволення інформаційних потреб громадян, юридичних осіб і держави; поширення інформації як розповсюдження, обнародування, реалізація у встановленому законом порядку документованої або публічно оголошеної інформації; захист інформації як комплекс правових, організаційних, інформаційно-телекомунікаційних засобів і заходів, спрямованих на запобігання неправомірним діям щодо інформації; зберігання як забезпечення належного стану інформації та її матеріальних носіїв [10].

Водночас зі всього переліку видів інформаційної діяльності у чинному Законі України «Про інформацію» міститься лише визначення захисту інформації, який трактується як сукупність правових, адміністративних, організаційних, технічних та інших заходів, що забезпечують збереження, цілісність інформації та належний порядок доступу до неї [4].

У свою чергу, правовою доктриною напрацьовано визначення вперше використаних у чинному Законі України «Про інформацію» понять створення, збирання та охорони інформації. Так, створення трактується як процес розумової діяльності людини, що полягає у певних логічних перетвореннях, для якого характерним є досягнення поставленої мети, а також наступне відображення створеної інформації на матеріальних носіях, в електронному вигляді або в усній формі тощо. Збирання інформації є пошуком необхідної інформації за допомогою використання особою певних методів та засобів. Охорона інформації здійснюється відповідно до законодавства України про інформацію і є комплексом відповідних гарантій держави щодо рівності прав доступу до інформації, неможливості обмеження прав особи щодо вибору форм, джерел одержання інформації тощо [11].

Власне, сукупність усіх вищеназваних дій по відношенню до інформації й становить зміст інформаційної діяльності. На нашу думку, цілком виправданим було б введення до статті 1 Закону України «Про інформацію» визначень усіх різновидів інформаційної діяльності, що перелічуються у статті 9, з одночасним розмежуванням понять охорони та захисту. Слід акцентувати увагу на тому, що трактування захисту, надане у статті 1 вказаного Закону України, не відповідає його традиційному розумінню у правовій доктрині, а використання поряд з цим поняття охорони породжує ще більшу плутанину. Оскільки, якщо виходити зі змісту визначень, вжитих у інших нормативно-правових актах (Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», Закон України «Про охорону земель», Закон України «Про охорону атмосферного повітря», Закон України «Про охорону праці» тощо), то охорона – це комплекс заходів, спрямованих на захист, збереження, убезпечення певних соціальних благ, або діяльність із практичної реалізації таких. Тоді як захист поглинається поняттям охорони і традиційно визначається як застосування до правопорушника визначених законодавством заходів вже після вчинення ним посягання на охоронюваний законом об'єкт. Як бачимо, доволі велика проблема, пов'язана з нечіткістю трактування поняття охорони інформації в правовій доктрині, породжена саме недосконалістю вжитої законодавцем дефініції захисту інформації. Вважаємо, що при введенні до статті 1 Закону України «Про інформацію» визначень вказаних понять слід виходити з їх усталеного розуміння у науці.

Дослідивши поняття та зміст інформаційної діяльності, задля більш глибокого розкриття її сутності перейдемо до розгляду наявних у доктрині інформаційного права класифікаційних підходів до поділу такої діяльності на види. Так, А.І. Марущак пропонує виділяти такі різновиди інформаційної діяльності за законодавством України: 1) діяльність друкованих засобів масової інформації; 2) діяльність інформаційних агентств; 3) науково-інформаційна діяльність; 4) статистична діяльність; 5) рекламна діяльність; 6) бібліотечна справа; 7) архівна справа; 8) надання телекомунікаційних послуг тощо [9].

І.Л. Бачило виділяє такі види інформаційної діяльності за характером: 1) інформаційна діяльність загального характеру – така інформаційна діяльність, що пов'язана з інформаційним забезпеченням усіх ділянок роботи органу, організації, службовця, працівника будь-якої професії і приватної особи; 2) спеціальна інформаційна діяльність – інформаційна діяльність, що здійснюється органами, організаціями та професійно орієнтованими працівниками, які вирішують завдання у сфері масової інформації та інформатизації, забезпечують консультативну, експертну та аналітичну роботу для необмеженого кола користувачів; 3) спеціалізована інформаційна діяльність – діяльність, у результаті якої вирішуються завдання з формування та використання державних інформаційних ресурсів, технологій і комунікацій, необхідних для виконання державних і міжнародних

програм в галузі розвитку інформаційної індустрії та інфраструктури, здійснення інновацій на основі інформаційних технологій, забезпечення інформаційної безпеки суспільства, держави, особи [12].

В межах комплексної класифікації, розробленої К.І. Беляковим, на основі поєднання таких критеріїв, як соціальна спрямованість, функції інформаційних ресурсів та технологій, а також правомірність чи неправомірність інформаційної діяльності (соціально-корисна та соціально-шкідлива), пропонується виділяти такі види інформаційної діяльності: 1) державна інформаційна діяльність, суб'єктами якої є органи державної влади, їх службовці та посадові особи, інші держави та міжнародні організації; 2) комерційна (недержавна) інформаційна діяльність, суб'єктами якої виступають фізичні та юридичні особи, громадські об'єднання, суб'єкти владних повноважень, інші держави, їх громадяни та юридичні особи, міжнародні організації та особи без громадянства; 3) приватна інформаційна діяльність, суб'єктами якої є фізичні особи, громадяни інших держав та особи без громадянства; 4) неправомірною інформаційна діяльність, що визначається як соціально шкідлива інформаційна діяльність у державному чи недержавному секторі соціального забезпечення або приватні дії в інформаційній сфері, які здійснюються з порушенням чинного національного законодавства чи норм міжнародного права, завдають матеріальної чи моральної шкоди фізичним та юридичним особам або порушують їх права, та спричиняє притягнення до юридичної відповідальності винних осіб [13, с. 67–68].

Усі наведені вище класифікації стосуються інформаційної діяльності як такої. У свою чергу, А.І. Марущак [9] запропонував авторський підхід до поділу інформаційної діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування на два види залежно від її напрямку. Адаптуючи використаний науковцем понятійний апарат до цілей нашого дослідження, пропонуємо виходити з того, що інформаційна діяльність органів публічної влади залежно від її спрямованості поділяється на такі види.

*Інформаційна діяльність органів публічної влади як сукупність дій, пов'язаних із задоволенням інформаційних потреб сторонніх суб'єктів.*

Так, Законом України «Про доступ до публічної інформації» закріплюється, що кожному гарантується право на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, та інформації, що становить суспільний інтерес [14]. У процесі реалізації цього права в активний (наприклад, шляхом направлення запитів на інформацію) чи пасивний (ознайомлення з інформацією, оприлюдненою на стендах, офіційних сайтах органів публічної влади) спосіб фізичні та юридичні особи отримують інформацію про діяльність органів публічної влади, тобто задовольняються інформаційні потреби перших (сторонніх суб'єктів).

Окрім того, гарантії вказаного права закріплюються на рівні Основного Закону України. Так, згідно

зі статтею 57 Конституції України кожному гарантується право знати свої права і обов'язки. Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права й обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законом. Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права й обов'язки громадян, не доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, є нечинними [3].

*Інформаційна діяльність органів публічної влади як сукупність дій, пов'язаних із задоволенням власних інформаційних потреб.*

Відповідно до Конституції України органи державної влади, місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законами України [3]. Отже, виключною підставою для здійснення інформаційної діяльності органами публічної влади, спрямованої на задоволення власних інформаційних потреб, є передбачені Конституцією України та законами України відповідні повноваження.

Акцентуємо увагу на тому, що інформаційна діяльність органів публічної влади, спрямована на задоволення потреб сторонніх суб'єктів, не-

підково розглядається першою, оскільки саме їй надається пріоритет. Водночас призначення інформаційної діяльності органів публічної влади слід розглядати комплексно, оскільки саме в межах другого його різновиду досягається не менш важлива мета – забезпечення інформаційної безпеки на національному та місцевому рівнях (залежно від обсягу компетенції органу публічної влади).

Таким чином, розглянувши наявні у доктрині інформаційного права дефініції поняття інформаційної діяльності, розкривши зміст інформаційної діяльності, а також визначившись з її окремими проявами, пропонуємо інформаційну діяльність органів публічної влади розуміти як сукупність дій щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони та захисту інформації, що реалізуються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, іншими суб'єктами, що здійснюють владні управлінські функції в межах визначеної законодавством компетенції, у тому числі на виконання делегованих повноважень, спрямованих на задоволення як власних інформаційних потреб, так і інформаційних потреб сторонніх суб'єктів.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДжЕРЕЛ:

1. Адміністративне право України: словник термінів / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова. – К. : Ін Юре, 2014. – 520 с.
2. Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : [навч. посіб.] / В.К. Колпаков – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 256 с.
3. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 року № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
5. Ушаков Д.Н. Толковый словарь русского языка / Д.Н. Ушаков [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dict.t-mm.ru/ushakov>.
6. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка / С.И. Ожегов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ozhegov.org>.
7. Коваленко Л.П. Інформаційна діяльність / Л.П. Коваленко // Правова інформатика. – 2012. – № 4. – С. 10–13.
8. Синьокий О.В. Інформаційне право України та електронне право високих технологій: електронний курс лекцій українською мовою / О. В. Синьокий [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua>.
9. Марущак А.І. Інформаційне право: Доступ до інформації : [навчальний посібник] / А.І. Марущак. – К. : КНТ, 2007. – 532 с.
10. Про інформацію : Закон України від 6 січня 2011 року № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
11. Конспект лекцій з інформаційного права [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://jure.in.ua/tema-5-informatsijni-pravovidnosuny>.
12. Бачило И.Л. Информационное право : [учебник] / И.Л. Бачило [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://static.ozone.ru>.
13. Беляков К.І. Інформаційна діяльність: зміст та підходи до класифікації / К.І. Беляков // Інформація і право. – 2012. – № 1 (4). – С. 63–69.
14. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.