

УДК 342.9

*М. М. Танчинець**здобувач кафедри конституційного права та порівняльного правознавства  
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

## ІНФОРМАЦІЙНІ ПРАВОВІДНОСИНИ ЗА УЧАСТЮ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: АНАЛІЗ ЗАКОНОДАВСТВА ТА ПРАВОВОЇ ДОКТРИНИ

Слід констатувати, що на сьогодні інформаційна сфера є такою, що найбільш динамічно розвивається. З одного боку, прискорення темпів розвитку інформаційного суспільства можна розцінювати як безумовно позитивне зрушення, оскільки з появою новітніх інформаційних технологій та інформатизацією усіх сфер суспільного життя у кожного з нас з'являється безліч нових можливостей. З іншого боку, постійні зміни у сфері інформаційних правовідносин породжують нові виклики, на які вітчизняний законодавець повинен вчасно та адекватно реагувати.

Так, згідно зі Стратегією розвитку інформаційного суспільства в Україні до кінця 2015 року було заплановано розробку та прийняття Інформаційного кодексу України, проте цієї мети на сьогодні не досягнуто. Саме тому у сфері правової регламентації інформаційних правовідносин залишаються невирішеними безліч проблем, зокрема неузгодженість та колізійність норм, фрагментарне регулювання їх окремих різновидів.

Серед усього різноманіття суспільних відносин, що виникають з приводу інформації, на особливу увагу заслуговують інформаційні правовідносини за участю органів публічної влади.

У межах цього дослідження ставимо собі за мету визначити специфіку такого різновиду інформаційних правовідносин, розглянути їх структуру та надати характеристику окремим елементам.

Вирішуючи поставлені завдання, ми спиратимемося на наукові доробки таких вчених: Б.А. Кормича, В.А. Копилова, А.І. Марущака, М.М. Рассолова та ін.

Інформаційні правовідносини – це врегульовані правовими нормами суспільні відносини, які виникають у процесі збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони та захисту інформації.

Специфіка будь-яких правовідносин незалежно від їх суб'єктного складу визначається насамперед об'єктом. Так, В.А. Копилов до об'єктів інформаційних правовідносин поряд з інформацією відносить інформаційні продукти і послуги, виключні права, елементи інформаційної безпеки (інформаційні права і свободи особи, стан захищеності особи, захищеність інформації, інформаційні ресурси, інформаційні послуги тощо), інформаційні технології та засоби їх забезпечення

(зокрема програми для ЕОМ), інші об'єкти в інформаційній сфері [1, с. 53].

У свою чергу, М.М. Рассолов об'єктами права в інформаційних відносинах називає різного роду інформаційні ресурси та інформацію, програми, бази даних, друковані твори, аудіо- та відеовізуальні матеріали, рекламні продукти, самі комп'ютери, інформаційні системи, засоби зв'язку та ін. [1, с. 54].

Згідно з ч. 2 ст. 4 Закону України «Про інформацію» об'єктом інформаційних відносин є інформація [2]. Водночас, як слідує з наведених вище доктринальних підходів, саме інформація визнається в якості якщо не єдиного, то принаймні основного об'єкта інформаційних правовідносин. Саме прагматичний аспект інформації, який фіксує і визначає її корисність у сфері суспільних відносин, надає їй якість блага, яке відповідно до плюралістичної концепції виступає як об'єкт правовідносин [3, с. 76].

На нашу думку, обмеження переліку об'єктів інформаційних правовідносин однією лише інформацією вбачається цілком виправданим. Так, наприклад, запропоновані в якості об'єктів інформаційних правовідносин у межах розглянутих вище доктринальних підходів комп'ютери, засоби зв'язку, інформаційні технології та засоби їх забезпечення набагато частіше виступають об'єктом договорів купівлі-продажу, що укладаються в процесі цивільних та господарських правовідносин, ніж об'єктом інформаційних правовідносин. У свою чергу, програми, бази даних, друковані твори, аудіо- та відеовізуальні матеріали є результатом відображення або матеріальним носієм конкретної інформації. Інформація ж завжди виступає об'єктом лише інформаційних відносин, саме тому, на нашу думку, найбільш прийнятною є позиція законодавця, відповідно до якої єдиним об'єктом інформаційних правовідносин є інформація.

Звернемося до більш докладного розгляду інформації та визначення її специфіки. Термін «інформація» у перекладі з латинської «information» означає ознайомлення, викладення, роз'яснення. Широкий підхід до розуміння досліджуваного поняття відображає його використання у загальній системі суспільних відносин; вузький, тобто правовий, підхід – особливості інформації як елемента правовідносин (тієї частини суспільних від-

носин, які врегульовані нормами права). У загальному розумінні інформація – це певні відомості, сукупність певних даних, знань [4, с. 13].

У філософській науці прийнято виокремлювати два аспекти існування інформації як субстанції. По-перше, це внутрішня інформація, яка є мірою організації або впорядкованості системи чи процесу, їх внутрішньою характеристикою. По-друге, це зовнішня інформація, яка безпосередньо пов'язана з процесом відображення як у матеріальному, так і в нематеріальному світі [5, с. 6].

Інформація згідно зі ст. 1 Закону України «Про інформацію» – це будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді [2].

Специфіка інформаційних правовідносин обумовлюється тим, що інформація як їх об'єкт є благом особливого роду, тобто вона не належить ні до матеріальних благ (оскільки не має матеріального вираження, не є предметом оточуючого матеріального світу), ані до нематеріальних благ. Так, прикладами нематеріальних благ є життя, здоров'я, честь та гідність, ділова репутація тощо. Очевидно, що доволі складно розглядати інформацію як синонімічну їм категорію, тим більше, що вона, на відміну від нематеріальних благ, може виступати предметом договорів купівлі-продажу, тобто залучатись до цивільного обігу.

Для інформації як блага особливого роду характерна низка специфічних властивостей, які Б.А. Кормич пропонує поділяти на дві групи: загальні та юридичні. Власне, загальні властивості обумовлюють появу її специфічних юридичних характеристик. Наприклад, така загальна ознака інформації, як субстанціональна несамостійність, яка полягає в тому, що інформація не може існувати без свого носія, у правовідносинах виявляється в тому, що інформація не здатна відчужуватись від свого носія, а отже, передача інформації від однієї особи до іншої з правової точки зору замінюється й оформляється передаванням чітко визначеного комплексу прав на цю інформацію [5, с. 11].

Аналогічним чином загальна ознака невичерпності інформації (яка означає, що на відміну від предметів матеріального світу, використання яких призводить до фізичного зношення або вичерпання, використання інформації не впливає на її властивості, а тому вона може мати необмежену кількість використань та користувачів, залишаючись при цьому в незмінному стані) породжує таку її юридичну властивість, як здатність до розповсюдження, яка полягає в тому, що інформацію можна копіювати (тиражувати) необмежену кількість разів, при цьому вона не зменшується в обсязі та не втрачає своїх споживчих якостей [5, с. 11].

До інших загальних властивостей інформації належить також системність, яка означає,

що будь-яка інформація, створена людиною, має певну внутрішню організаційну структуру, зумовлену виробленими в суспільстві правилами та законами. Наприклад, будь-яка фраза, речення, документ мають свої правила побудови, що визначаються граматичними й орфографічними правилами, лексикою, логікою мислення, правилами документування тощо [5, с. 11].

Взаємопов'язаними та взаємообумовленими є такі характеристики інформації, як селективність та здатність до трансформації. Перша з названих властивостей полягає у залежності інформації від процесів її вибору та відбору. Це означає, що перетворення сукупності даних та відомостей на інформацію є суб'єктивним процесом, який залежить від суб'єкта, що одержує, використовує, поширює та зберігає інформацію. Тому на основі одних і тих самих даних або відомостей різними суб'єктами може бути створена різна за змістом інформація, зроблені різні висновки тощо. У свою чергу, здатність до трансформації виявляється в тому, що інформація здатна змінюватись, вдосконалюватись, деталізуватись; на її основі можна створити нову інформацію тощо. Суб'єкт, який отримав, спожив інформацію, може передавати її іншим суб'єктам у незмінному або переробленому вигляді [5, с. 11].

Під час врегульованого нормами права процесу передачі інформації виявляється така її юридична властивість, як необхідність відособлення, тобто для залучення у врегульований правом обіг інформація повинна бути відокремлена від її виробника способом подання її у формі сигналів, знаків, звуків, рухомих або нерухомих зображень чи іншим способом і в такій формі передана іншим суб'єктам інформаційних правовідносин [5, с. 11]. Це означає, що наші думки, ідеї, будь-які мисленеві конструкції поза їх відображенням в усній, письмовій чи образотворчій формі не є об'єктом інформаційних правовідносин, більш того, не будучи втіленими в певній формі, вони можуть бути навіть не структурованими, а отже, не характеризуватись основоположною ознакою системності та, відповідно, не вважатись інформацією взагалі.

Із поняттям матеріального втілення інформації пов'язана ще одна її юридична властивість – незалежність прав на інформацію та на її матеріальний носій. Тобто право на інформацію і право власності на матеріальний носій не залежать одне від одного. Відчуження матеріального носія не означає відчуження права на інформацію, і навпаки [5, с. 11], що ще раз підкреслює особливу природу інформації.

Розглянуті вище властивості інформації вказують на те, що інформаційні правовідносини мають яскраво виражену специфіку, що обумовлюється їх об'єктом – інформацією як благом особливого роду. Проте об'єкт правовідносин, хоча і є визна-

чальним елементом правовідносин, існує у нерозривному зв'язку з іншими структуроутворюючими складовими.

У теорії права загальноприйнятим є підхід, відповідно до якого будь-які правовідносини складаються з об'єктів, суб'єктів, змісту як сукупності взаємних прав і обов'язків суб'єктів та юридичного факту, що породжує такі правовідносини. На нашу думку, більш прийнятним стосовно визначення структури інформаційних правовідносин є підхід, запропонований Б.А. Кормичем. Так, науковець пропонує розглядати інформаційні правовідносини як сукупність таких елементів: 1) об'єкт – те, у зв'язку з чим або з приводу чого виникають інформаційні правовідносини; 2) суб'єкти – фізичні та юридичні особи, об'єднання громадян, суб'єкти владних повноважень, наділені інформаційною правосуб'єктністю; 3) правовий статус – права, обов'язки та відповідальність суб'єктів; 4) поведінка – визначені правовою нормою дії або бездіяльність суб'єктів [5].

Цілком логічним виглядає вживана Б.А. Кормичем категорія правового статусу суб'єктів, яка охоплює також аспект відповідальності на противагу традиційному сполученню прав та обов'язків суб'єктів, оскільки обов'язковою передумовою вступу останніх в правовідносини є наявність інформаційної правосуб'єктності, що охоплює поряд із правоздатністю та дієздатністю також деліктоздатність, тобто аспект відповідальності.

Проте найбільш очевидна відмінність між традиційним підходом та запропонованим Б.А. Кормичем полягає у підміні поняття «юридичний факт» категорією «поведінка», що може виявлятися як в активній діяльності учасників інформаційних правовідносин, так і в їхній бездіяльності. Достатньо суперечливою є теза про те, що бездіяльність суб'єктів може породжувати правовідносини. Водночас це не виключає того, що, будучи вже залученим до інформаційних правовідносин, суб'єкт може утримуватись від вчинення певних дій внаслідок покладених на нього обов'язків чи на порушення таких. Так, наприклад, суб'єкта може бути зобов'язано до нерозголошення конфіденційної, службової чи таємної інформації. В цьому випадку бездіяльність не набуває абсолютного характеру, а виявляється як свідоме, вольове утримання від вчинення визначених дій – поширення інформації. Іншим прикладом може слугувати протиправне ненадання суб'єктом владних повноважень відповіді на інформаційний запит. Через порушення покладених на нього обов'язків такий суб'єкт не втрачає статус учасника правовідносин, навпаки, з моменту такої бездіяльності набуває практичного вияву така складова його правового статусу, як деліктоздатність.

Отже, поведінка суб'єктів інформаційних правовідносин може виявлятися як у їхній інформа-

ційній діяльності, так і у свідомому – законному чи протизаконному – утриманню від вчинення певних дій. Саме інформаційна діяльність суб'єктів владних повноважень визначає специфіку інформаційних правовідносин, у яких вони виступають учасниками. Пропонуємо розуміти інформаційну діяльність органів публічної влади як сукупність дій щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони та захисту інформації, що реалізується органами державної влади, органами місцевого самоврядування, іншими суб'єктами, що здійснюють владні управлінські функції в межах визначеної законодавством компетенції, зокрема на виконання делегованих повноважень, спрямованих на задоволення як власних інформаційних потреб, так і інформаційних потреб сторонніх суб'єктів.

Таким чином, інформаційна діяльність органів публічної влади реалізується у двох основних напрямках – задоволення власних інформаційних потреб та задоволення інформаційних потреб сторонніх суб'єктів. Перш ніж перейти до розгляду порядку реалізації компетенції органами публічної влади в межах кожного з цих різновидів інформаційної діяльності, слід визначитись із суб'єктним складом таких правовідносин.

Так, інформаційні правовідносини за участю органів публічної влади можуть виникати як між такими органами з одного боку та фізичними, юридичними особами, об'єднаннями громадян з іншого, так і між суб'єктами владних повноважень з обох сторін. Прикладом першого різновиду є оприлюднення суб'єктами владних повноважень інформації про власну діяльність. Фізичні та юридичні особи при цьому є учасниками інформаційних правовідносин, але реалізують власну правосуб'єктність здебільшого в пасивний спосіб, ознайомлюючись із уже оприлюдненою інформацією. Іншим прикладом такого різновиду інформаційних правовідносин є отримання від населення необхідної інформації з метою формування адміністративних даних, проте в цьому випадку суб'єкти владних повноважень виступають не зобов'язаною стороною відносно до фізичних та юридичних осіб, а уповноваженою. Водночас слід констатувати, що в більшості випадків усе ж таки інформаційна діяльність, спрямована на задоволення потреб сторонніх суб'єктів, здійснюється органами публічної влади в силу покладених на них обов'язків надавати певну інформацію або послуги.

У тих випадках, коли інформаційні правовідносини виникають між органами публічної влади з обох сторін, вони виступають як рівні суб'єкти. Прикладами може слугувати формування та спільне користування базами даних, реєстрами тощо. Такий суб'єктний склад здебільшого характерний для інформаційної діяльності, спрямо-



ваної на задоволення власних інформаційних потреб органів публічної влади. Отже, здебільшого інформаційні правовідносини за участю суб'єктів владних повноважень врегульовуються на засадах рівності, або ж такі суб'єкти виступають «зобов'язаною» стороною. Таким чином, інформаційні правовідносини за участю органів публічної влади, попри їх суб'єктний склад, у більшості випадків характеризуються відсутністю такої ознаки, як владний примус.

Щодо останньої складової аналізованого виду правовідносин, правового статусу їх учасників, то всі органи публічної влади, які беруть участь в інформаційних правовідносинах, можна поділити на дві основні групи – суб'єктів із загальною компетенцією та суб'єктів із спеціальною компетенцією в інформаційній сфері. Так, до першої групи слід віднести Верховну Раду України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Президента України, Кабінет Міністрів України, а також місцеві державні адміністрації, місцеві ради та їх виконкоми.

Зокрема, до повноважень Верховної Ради України в інформаційній сфері належить визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики; затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля тощо. Особливої уваги заслуговує правовий статус Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, на якого покладаються обов'язки здійснювати контроль за додержанням законодавства про захист персональних даних.

Президент України призначає на посади та звільняє з посад половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, здійснює керівництво у сфері національної безпеки та оборони, очолює РНБО України, бере безпосередню участь у здійсненні координації та контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері інформаційної безпеки [6].

Щодо безпосередньої участі Кабінету Міністрів України в інформаційних правовідносинах, то вона обумовлюється його статусом найвищого органу в системі органів виконавчої влади. Місцеві державні адміністрації здійснюють виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, зокрема в інформаційній сфері. До органів загальної компетенції належать також місцеві ради та їх виконкоми.

Таким чином, органи публічної влади із загальною компетенцією наділені широким спектром повноважень, а їхня інформаційна діяльність є лише одним із напрямків реалізації покладених на них повноважень.

Центральним органом виконавчої влади із спеціальною компетенцією є Міністерство інформаційної політики України, утворене 2 грудня 2014 року. На

Міністерство інформаційної політики України покладається забезпечення інформаційного суверенітету України, зокрема з питань поширення суспільно важливої інформації в Україні та за її межами, забезпечення функціонування державних інформаційних ресурсів, а також забезпечення здійснення реформ засобів масової інформації щодо поширення суспільно важливої інформації [7].

Крім Міністерства інформаційної політики України, органами державної влади зі спеціальною компетенцією є Державне агентство з питань електронного урядування, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державна служба інтелектуальної власності України, Державна архівна служба України, Державна служба статистики України, Державне агентство України з питань кіно, Державний комітет телебачення і радіомовлення України.

Таким чином, перераховані вище органи державної влади реалізують власні повноваження або виключно в межах інформаційної сфери, або ж інформаційна сфера є пріоритетним напрямком їхньої діяльності.

Водночас слід акцентувати увагу на тому, що органи виконавчої влади із спеціальною компетенцією не утворюють єдину вертикаль влади, тобто зазначені відомства не підпорядковуються Міністерству інформаційної політики України, що можна розглядати як один із засобів забезпечення дотримання свободи слова та унеможливлення запровадження цензури, адже на Міністерство інформаційної політики не покладається обов'язок здійснення управління у визначеній сфері.

В окрему групу можна виокремити органи державної влади, що опікуються питаннями забезпечення інформаційної безпеки. Так, до суб'єктів загальної компетенції можна віднести Раду національної безпеки та оборони України, Службу безпеки України та Міністерство внутрішніх справ України. Спеціальною компетенцією наділена кіберполіція, яка є структурним підрозділом Національної поліції України, що спеціалізується на попередженні, виявленні, припиненні та розкритті кримінальних правопорушень, механізми підготовки, вчинення або приховування яких передбачають використання електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), телекомунікаційних та комп'ютерних інтернет-мереж і систем [8].

Підсумовуючи, слід акцентувати увагу на безумовній пріоритетності інформаційної діяльності органів публічної влади, спрямованої на задоволення потреб сторонніх суб'єктів, тобто фізичних та юридичних осіб, що звертаються до таких органів задля отримання послуг, із вимогою надання певної інформації чи для захисту власних інформаційних прав та інтересів. Звісно, зазначене жодним чином не спростовує важливість забезпечення безпеки інформаційних ресурсів, що вико-

ристовуються такими органами у процесі їхньої інформаційної діяльності, спрямованої на задоволення власних інформаційних потреб. Проте на поточному етапі саме законодавче регулювання надання інформаційних послуг суб'єктами владних повноважень потребує підвищеної уваги, оскільки визначальним критерієм ефективності діяльності органу публічної влади є саме міра задоволення потреб населення.

### Література

1. Кохановська О.В. Суб'єкти та об'єкти інформаційних правовідносин у сучасній правовій доктрині / О.В. Кохановська // Вісник КНУ ім. Т. Шевченка. – Серія «Юридичні науки». – № 67–69. – 2005. – С. 51–54.
2. Про інформацію : Закон України № 2657-ХІІ від 2.10.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
3. Кохановська О.В. Інформація як об'єкт правовідносин / О.В. Кохановська // Вісник КНУ ім. Т. Шевченка. – Серія «Юридичні науки». – № 63–64. – 2005. – С. 73–76.
4. Марущак А.І. Інформаційне право: доступ до інформації : [навч. посіб.] / А.І. Марущак. – К. : КНТ, 2007. – 532 с.
5. Кормич Б.А. Інформаційне право : [підруч.] / Б.А. Кормич. – Харків : БУРУН і К., 2011. – 334 с.
6. Конституція України : Закон України № 254к/96-ВР від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
7. Питання діяльності Міністерства інформаційної політики України : постанова Кабінету Міністрів України № 2 від 14.01.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2-2015-%D0%BF>.
8. Кіберполіція [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://uk.m.wikipedia.org/wiki/Кіберполіція>.

### Анотація

**Танчинець М. М. Інформаційні правовідносини за участю органів публічної влади: аналіз законодавства та правової доктрини.** – Стаття.

У статті на основі аналізу положень чинного інформаційного законодавства та правової доктрини розкрито специфіку інформаційних правовідносин за участю органів публічної влади, а також розглянуто їхню структуру, надано характеристику окремим елементам.

*Ключові слова:* органи публічної влади, інформаційні правовідносини, інформація, інформаційна діяльність, інформаційна правосуб'єктність.

### Аннотация

**Танчинец М. М. Информационные правоотношения с участием органов публичной власти: анализ законодательства и правовой доктрины.** – Статья.

В статье на основе анализа положений действующего информационного законодательства и правовой доктрины раскрыта специфика информационных правоотношений с участием органов публичной власти, а также рассмотрены их структура, охарактеризованы отдельные элементы.

*Ключевые слова:* органы публичной власти, информационные правоотношения, информация, информационная деятельность, информационная правосуб'єктность.

### Summary

**Tanchynets M. M. Information relationship involving public authorities: the analysis of law and legal doctrine.** – Article.

The article is devoted to specificity of informational relationships. The author has analyzed the current information legislation and legal doctrine, reviewed the structure of informational relationships and given description of it's individual elements.

*Key words:* public authorities, informational relations, information, informational activities, legal personality.