

ПРАВОВА ТА СОЦІАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ІНФОРМАЦІЇ

§ 1 Інформація в житті держави та суспільства

Протягом всієї історії людства інформація розглядалася як важливий військовий, політичний, економічний, соціальний чинник, що значною мірою обумовлював подальший розвиток держави, суспільства та особистості в конкретно-історичних умовах. Володіння певною інформацією означало володіння певною цінністю суспільного характеру. Здатність індивідуумів збирати, накопичувати, трансформувати та передавати інформацію взагалі стала одним з головних чинників, що сформував людину як соціальну істоту, чинником, що дав змогу передавати досвід та знання наступним поколінням, тим самим ставши основою суспільного прогресу.

Взагалі соціальна взаємодія як окремих індивідуумів, так і соціальних груп, суспільства в цілому будується передусім на процесі обміну інформацією.

Здавалося б, така важлива субстанція, як інформація, повинна була давно стати предметом наукових досліджень. Але проблемами інформації, її сутністю, процесами її збирання, обробки, зберігання, передачі, поширення вчені стали безпосередньо займатися лише у XX столітті. Інформація стала предметом окремої галузі науки – кібернетики (від грецького *kybernetike* – мистецтво управління), яка являє собою науку про загальні риси процесів та систем управління в технічних пристроях, живих організмах та людських організаціях.

В цьому аспекті, як не дивно, юридична наука та право взагалі почали приділяти увагу проблемам інформації набагато раніше. Передовсім в аспектах регулювання обігу інформації, пов'язаної з діяльні-

стю держави та державними інтересами. Це твердження має право на існування тому, що вже починаючи з існування держав — Стародавніх Єгипту та Вавилону ми можемо зустріти такі поняття, як державна таємниця, можемо знайти правові норми, що передбачали покарання за зраду, яка включала в себе передачу ворогові певної інформації, і таке інше.

Існує багато визначень інформації. В загальному розумінні вона являє собою «певні відомості, сукупність яких-небудь даних, знань»¹. Причому наукове поняття інформації багато в чому відрізняється від її змістового боку, беручи до уваги лише її кількісний аспект, що найбільш яскраво виявляється у кібернетиці. Таким чином було введено поняття кількості інформації, яке визначається як величина обернено пропорційна ступеню вірогідності тієї пригоди, про яку йдеться у повідомленні. Тобто чим більша вірогідність тієї чи іншої пригоди, тим менше інформації несе в собі повідомлення про її настання, і навпаки. Філософія виділяє два аспекти існування інформаційної субстанції. По-перше, це так звана структурна інформація, яка являє собою міру організації або впорядкованості системи чи процесу і є їхнього внутрішньою характеристикою. В другому аспекті інформація безпосередньо пов'язана з процесом *віддзеркалення* як в матеріальному, так і в нематеріальному світі. Якщо предмет зазнає певних змін, що є результатом (віддзеркаленням) впливу іншого предмета, то перший предмет стає носієм інформації про другий предмет. І якщо для неживої природи процес віддзеркалення носить пасивний характер, будучи простим механізмом констатації певних даних, то для об'єктів живої природи, передусім індивідуума, процес віддзеркалення носить активний характер і пов'язаний не лише із сприйняттям інформації, а й з її аналізом і переробкою. Говорячи про переробку інформації, слід зазначити, що на сьогоднішній день лише людина може аналізувати і свідомо переробляти та передавати інформацію. Сьогодні, коли говорять про так зване «інформаційне право», дуже часто намагаються сприймати інформацію в чистому вигляді, хоча незалежно від носія вона стає предметом правового регулювання лише тоді, коли стосовно неї виникають певні суспільні відносини, тобто лише тоді, коли цією інформацією починають оперувати конкретні особи.

Слід зазначити, що на сьогоднішній день поняття «інформація» є одним з найпоширеніших у науці та практиці. Але разом з тим ця поши-

¹ Философский словарь / Под ред. Розенталя М.М. — М.: Политиздат, 1972. — С. 153.

реність поєднується з невизначеністю та дискусійним характером самого визначення поняття інформації. Багато в чому ця дискусійність пов'язана з тим, що представники різних галузей науки та практичної діяльності по-різному сприймають поняття інформації, що обумовлено специфічним характером галузевих принципів та методів вивчення і використання інформації. Ці розбіжності виявляються у сприйнятті самої інформації як специфічної субстанції, у визначенні форм її прояву у матеріальному світі, її місця у певних системах світогляду, її ролі у функціонуванні індивідів, суспільних груп, держави та суспільства в цілому.

Засновником теорії інформації вважається К. Шеннон, який у своїй роботі «Праці по теорії інформації та кібернетиці»¹ на початку 60-х рр. ХХ століття виклав кількісно-математичні принципи інформації, визначаючи останню як невизначеність, що скорочується. Таким чином, інформація розглядається ним як чинник, що усуває невизначеність вибору, причому кількість інформації тим більша, чим більша невизначеність усувається за допомогою цієї інформації. Теорія інформації К. Шеннона стала затребуваною із зростанням інформатизації суспільства для визначення розмірів інформаційних потоків і згодом дала можливість розвинути нові концепції впорядкування інформаційних процесів.

Один із засновників кібернетики Н. Вінер розглядав інформацію як специфічну субстанцію, відмінну як від матеріального, так і від ідеального, стверджуючи, що «інформація — це ані матерія, ані енергія»².

На розвиток цієї ідеї ряд дослідників розглядають інформацію як основу всього існуючого, першопричину всіх явищ і процесів. Так, І.Й. Юзвишин сформулював поняття інформації як «генералізаційно єдиної первинної субстанції Всесвіту»³. Згідно з цими поглядами всі відносини у Всесвіті між об'єктами та елементами побудовані на процесі обміну інформацією, і звідси сама інформація є головним ресурсом розвитку як в мікро-, так і в макросвіті, головним ресурсом розвитку людства. Названі точки зору більшою мірою відбивають динаміку поглядів на сутність інформації, якою вона сприймається «точними науками», але не менші зрушення в підходах до визначення місці і ролі інформації відбулися і в суспільних науках.

¹ Шеннон К.Е. Работы по теории информации и кибернетике. — М., 1963 — С. 718.

² Винер Н. Кибернетика и управление, их связь в животном и машине. — М.: Иностранная литература, 1958. — С. 418.

³ Тронь В. Феномен інформації — майбутнє Всесвіту // Вісник Академії державного управління при Президентові України, 1998. — № 4. — С. 206.

Кінець ХХ століття вніс значні зміни у сприйняття самого поняття інформації та її соціального значення в суспільстві. Це пов'язано з процесом формування так званого інформаційного суспільства, тобто суспільства, основною характеристикою якого є стрімко зростаюча, всепроникаюча інформація про всі сторони життєдіяльності такого суспільства. Головними аспектами, що характеризують соціальне і політичне обличчя та рівень розвитку такого суспільства, є «інформованість населення, безперешкодна робота всіх служб масової інформації та їх здатність збирати і передавати об'єктивні відомості і їх оцінки, а також, що не менш важливе, інтерес до їх роботи у всіх верствах народу, доступність інформації та наявність технічних засобів, що дають змогу її отримати»¹. Сучасні технології вже не обмежуються рамками однієї країни, а мають загальносвітове значення. На перше ж місце в сучасних умовах виходять саме інформаційні технології. За словами канадського вченого Маршала Маклюєна, інформаційна ситуація світу схожа на велике селище. Події, що відбулися у найвіддаленішому регіоні планети, того ж дня стають відомі людям у всіх цивілізованих країнах. Електронні засоби масової комунікації та передачі інформації діють зі швидкістю світла, тим самим стираючи кордони та зменшуючи відстані. Завдяки розвитку сучасних інформаційних технологій інформацію з будь-якого куточка нашої планети можна за лічені секунди передати в будь-яку іншу точку земної кулі.

Ми можемо сказати, що так само, як в XVII ст., промислова революція змінила тогочасний світ і стала економічною базою для народження нового економічного укладу – капіталізму (чи індустріального суспільства), в наші дні відбувається так звана «інформаційна революція», яка змінює традиційні схеми загальної взаємозалежності постійним підвищенням кількості каналів комунікації у світовій політиці і стає передумовою становлення та розвитку нової формації – інформаційного суспільства. Прихильники теорії інформаційної революції американці Р. Кохане та Дж. Най класифікують всю інформацію, що обертається в сучасному світі, за трьома типами: вільна інформація, комерційна інформація та стратегічна інформація.²

До вільної інформації можна віднести таку, що поширюється безкоштовно, без будь-якої матеріальної компенсації. До такої вільної

¹ Политология: Энциклопедический словарь / Общ. ред. и сост.: Ю.И. Аверьянов. – М., 1993. – С. 130.

² Johnston C.B. Global news access. The impact of new communications technologies. Westport: Praeger publishers, 1998. – P. 85.

інформації належать телебачення, радіомовлення, політична реклама, різного роду інформаційні акції, вільна інформація, розміщена в мережі Інтернет, тощо. Стрімке, практично в геометричній прогресії зростання потоків та обсягів вільної інформації, яке носить характер інформаційного вибуху, — один з результатів інформаційної революції.

Інший різновид інформації — комерційна, тобто та інформація, яка виробляється з метою отримання прибутку у вигляді компенсації за її використання іншими, набуває в наші дні дедалі більшого поширення. Взагалі однією з ознак формування інформаційного суспільства є те, що інформація сама по собі стала товаром, причому товаром, який має стратегічне значення для держави і суспільства. Поступово навіть рівень економічної могутності держави починає вимірюватись не лише обсягами та рівнем матеріального виробництва, а саме обсягами виробництва та поширення інформації. Як зазначають фахівці в галузі економіки: «З економічної точки зору інформація являє собою неречовий продукт інтелектуальної діяльності людини і суспільства»¹. При цьому виробництво та поширення інформації на сьогоднішній день є одним з найприбутковіших видів бізнесу, що підтверджується результатами роботи тієї ж корпорації Microsoft, лідера на ринку інформаційних технологій. Однією з найхарактерніших ознак інформаційної революції в цій сфері стало народження електронної комерції, яка розвивається у відповідності з усіма законами ринку та вільної конкуренції.

Взагалі в сфері електронної комерції найяскравіше виявляється та модель ринкових відносин, яка чекає наше суспільство в майбутньому, і ця модель ставить перед законодавцем непрості проблеми щодо правового регулювання таких відносин. Наведемо лише один приклад: особа — резидент (фізична або юридична) купує в Інтернет-магазині, що належить іноземній компанії, програмне забезпечення, оплачуючи його за допомогою системи електронних платежів, причому банк покупця може знаходитись у третій країні, а веб-сервер, на якому фізично розташована програма Інтернет-магазину і з якого покупець отримує потрібну йому інформацію, може знаходитись в четвертій країні. При такій схемі подібна комерційна операція взагалі ніяким чином не проявляється в матеріальному світі, придбаний товар — інформація перетинає кордони країни або країн без митного контролю, сплати податків тощо. І нарешті постає запитання: законодавством якої краї-

¹ Соболев В. Информатизация и переходная инфраструктура. // Бизнес информ. — 1999, № 3-4. — С. 36.

ни повинна регулюватися ця угода? Поки що, попри намагання створити міжнародно-правову систему регламентації подібного виду комерційної діяльності, єдиних стандартів не існує, а вітчизняне законодавство взагалі має жакливі прогалини в цій сфері.

Схожі проблеми передусім пов'язані з тим, що процес виробництва, поширення та споживання інформації має специфіку, відмінну від аналогічних процесів, що відбуваються з предметами матеріального світу. Ця специфіка полягає в ідеальній природі інформації. На відміну від матеріальних продуктів, споживання яких означає їх руйнування або втрату споживчих якостей, споживання інформації не призводить до аналогічних результатів. Інформація здатна копіюватися скільки завгодно разів, при цьому не зменшуючись і не втрачаючи своїх споживчих якостей. Інформація здатна зберігатися, накопичуватися на будь-яких, придатних для цього носіях, а також у свідомості як окремого індивідуума, так і в масовій свідомості суспільства. Інформація здатна змінюватися, вдосконалюватися, деталізуватися; на її основі можливе створення нової інформації тощо. Суб'єкт, що отримав, спожив інформацію, може передавати її іншим суб'єктам або в незмінному вигляді, або переробивши її завдяки власному розуму, або створивши нову інформацію. При цьому процесі передачі або поширення інформації вона, будучи отриманою іншими суб'єктами, залишається і у суб'єкта, що її поширює.

На цьому тлі найбільш традиційним та звичним виглядає третій тип інформації – стратегічна інформація. Стратегічна інформація безпосередньо пов'язана з діяльністю держави і має таке саме давнє коріння й історію, що й історія держави як правового та суспільно-політичного явища. Так само давнє коріння та історію має і основний шлях збору стратегічної інформації, який нерідко іменують шпигунством. Таким чином, головною характеристикою стратегічної інформації має виступити специфічний правовий режим її збирання, виробництва, зберігання та використання, а саме – режим таємності, який забезпечується силою державного примусу. Стратегічна інформація є такою лише до того моменту, доки вона недоступна іншим сторонам – імовірним противникам, і саме специфічний правовий режим цієї інформації надає їй стратегічного характеру. Але розвиток інформаційних процесів не обминув і цей «раритетний» вид інформації. Навпаки, якщо врахувати той факт, що розвитком більшості нових технологій, в тому числі інформаційних, людство зобов'язане передовсім відповідним розробкам з метою воєнного використання, то можна стверджувати,

що застосування нових сучасних технологій збирання та обробки інформації зробило державну таємницю не абсолютним, а відносним поняттям. Характерним є той факт, що одночасно із зростанням темпів розвитку суспільства та технологій зменшується час, протягом якого держава здатна забезпечувати секретність тієї чи іншої інформації, і це не в останню чергу пов'язано зі специфікою такої субстанції, як інформація. Так, на думку Х. Клівленда, «подібно до вірусу інформація намагається вразити все навколо себе. Найсуворіші бар'єри таємності, права інтелектуальної власності, а також питання конфіденційності будь-якого рівня легко долаються за допомогою цього всесильного ресурсу»¹. Характерним у цьому аспекті є те, що вже сам процес виникнення інформації безпосередньо пов'язаний з її передачею. В основі виникнення інформації лежить процес відображення, тобто передачі інформації від одного об'єкта до іншого та відображення цих процесів у свідомості індивідуума. Інакше кажучи, взагалі весь сенс існування інформації в суспільстві полягає у комунікації – процесі передачі інформації. А розвиток засобів комунікації багатократно прискорює цей процес і збільшує кількість та обсяг інформаційних потоків. Все це врешті-решт може призвести до значного скорочення режиму таємності і ставить завдання розробки нових методів її забезпечення. Якщо раніше ці методи носили в першу чергу пасивний характер – характер певних обмежень або заборон, то на сьогоднішній день ці методи повинні бути активними, зокрема, це стосується таких методів, як дезінформація та інформаційна експансія. Якщо неможливо повністю приховати інформацію, то потрібно її замаскувати, не обмежувати інформаційні потоки, а навпаки, розширювати з тим, щоб імовірні противники були неспроможні переробити та відділити корисну інформацію від некорисної або хибної.

Для розуміння впливу інформації та комунікації на сучасне суспільне життя дуже актуальними є ідеї, висловлені одним з провідних теоретиків інформаційного суспільства М. Кастельсом. Він підкреслює, що всі культури створені із комунікативних процесів. Відповідно, всі форми комунікації засновані на виробництві і споживанні знаків, що на практиці означає, що всі реальності передаються через систему символів. Тобто людина сприймає не саму реальність, а певну, прийнятну для її культури систему символів, які передають цю реальність. Таким

¹ Cleveland H. The knowledge executive. Leadership in an information society. – New York: Truman Talley books, 1989. – P. 32.

чином, «в людській, інтерактивній комунікації, незалежно від засобів, усі символи трохи зміщені відносно призначеного їм символічного значення. В певному сенсі *вся реальність сприймається віртуально* (виділено нами. — Б.К.)»¹. Причому така ситуація повністю відбиває етимологічне значення цих термінів: «Віртуальний (*virtual*) — такий, що існує на практиці, хоча не строго в даній формі або не під даним ім'ям», а «реальний (*real*) — фактично існуючий»².

Таким чином, на думку М.Кастельса, нова комунікаційна система, на відміну від історичного досвіду, створює *реальну віртуальність*, яка визначається як «система, в якій сама реальність (тобто матеріальне/символічне існування людей) повністю схвалена, повністю занурена у віртуальні образи, у вигаданий світ, світ, в якому зовнішні зображення знаходиться не просто на екрані, через який передається досвід, а й самі стають досвідом»³. Фактично ми можемо говорити, що сучасна людина живе в світі, більшу частину якого вона нездатна обстежити за рахунок власного досвіду, і тому уявлення окремої людини і цілих соціальних груп формуються за рахунок передачі чужого досвіду через комунікативні канали, чи то друковані видання, чи телевізійні або радіопрोगрами, документи мультимедіа тощо.

Подібна нова система комунікації здатна руйнувати звичну послідовність подій, адже минуле, сьогодення та майбутнє може бути об'єднане і взаємодіяти в одному повідомленні, що дає можливість говорити про «позачасовий час, який належить до простору потоків»⁴ і який залежить виключно від того, ким програмується послідовність передачі інформації або повідомлень.

Подібні, ще до кінця не осмислені, зміни у комунікаційних та інформаційних процесах, а особливо їхні темпи і обсяги дають нам всі підстави стверджувати, що традиційні підходи до проблеми забезпечення інформаційної безпеки з кожним днем втрачають свою ефективність.

У зв'язку з цим абсолютно новим, багато в чому ще не визначеним аспектом інформаційної безпеки можна назвати таке явище, як інформаційні війни. Адже з точки зору сучасного технологічного рівня знач-

¹ Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество, культура: Пер. с англ. под науч. ред. Шкаратана О.И. — М.: ГУ ВШЭ, 2000. — С. 351.

² Див.: Oxford Dictionary of Current English. — Oxford, Pergamon Press, 1992.

³ Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество, культура: Пер. с англ. под науч. ред. Шкаратана О.И. — М.: ГУ ВШЭ, 2000. — С. 351 352.

⁴ Там само.

но простішим шляхом досягнення переваги є застосування деструктивного впливу не на реальні об'єкти матеріального світу, а на реальну віртуальність (про яку говорилося вище), через яку люди сприймають ці об'єкти. І не суть важливо, де саме застосування такого впливу відбувається та яку мету має. Хай то буде традиційне змагання держав за сфери впливу, або боротьба у сфері комерції за ринки збуту, або політична боротьба. Застосування інформації як зброї має певні родові характеристики. Так, по-перше, інформаційну зброю можна абсолютно справедливо віднести до зброї «масового ураження», оскільки її вплив розраховано на значне коло осіб. По-друге, найбільш адекватною інформаційній зброї щодо умов застосування є лише ядерна зброя. Першу і другу єднає те, що від неї практично не існує захисту, а виграє той, хто зможе завдати першого та максимально потужного удару. Це ми мали можливість побачити на прикладах так званої «справи Гонгадзе», в останніх виборчих кампаніях в Україні, у сусідній Росії та на прикладі подій, що відбулися в світі після терористичних актів у США 11 вересня 2000 року.

Можна стверджувати, що в соціальному аспекті інформація постає перед нами складною і багатогранною субстанцією, яка має велику кількість вимірів та специфічних характеристик. На відміну від ряду тих галузей науки, які мають справу з інформацією в «чистому вигляді» і звертають увагу лише на її зовнішні, насамперед кількісні характеристики, в рамках суспільної науки і практики на перший план виходить такий аспект інформації, як її зміст. Саме змістовий аспект інформації дає змогу визначити такий важливий фактор, як *суспільна цінність інформації*. Ця цінність виявляється в різних сферах суспільної діяльності: управлінні, праві, економіці, політиці тощо.

Найактуальнішою проблема цінності інформації, безумовно, є в сфері її комерційного застосування. Це і не дивно, оскільки якщо, наприклад, в політичному аспекті ми можемо вести мову про гіпотетичну цінність інформації виходячи з можливого впливу використання цієї інформації на політичне життя в країні, то в економічному аспекті цінність інформації виражається в тих можливих прибутках або збитках, що їх вона може викликати. Інакше кажучи, в економічному аспекті існує необхідність виразити реальну цінність інформації в грошових одиницях, відповісти на запитання, скільки вона коштує.

На відміну від матеріального виробництва, в якому собівартість кожної одиниці товару однакова, при створенні інформаційних продуктів левова пайка витрат пов'язана зі створенням першого при-

мірника. Витрати на тиражування інформації є мізерними порівняно з витратами на її створення. Так, якщо створення сучасного кінофільму може коштувати десятки мільйонів доларів, то створення його копії на будь-якому носіїв інформації – відеокасеті або компакт-диску – коштуватиме не більше десяти доларів, тобто в кілька мільйонів разів дешевше. Те саме стосується і різного роду інформаційних технологій, комп'ютерних програм, статистичної, соціологічної, аналітичної інформації тощо. Цей приклад яскраво свідчить про потенціал бізнесу в інформаційній сфері і необхідність якісно нових підходів до вартісної оцінки самої інформації. Пріоритети починають зміщуватися від сфери матеріального виробництва до інформаційного. «Ми були певні, що бізнес заснований на матеріальних ресурсах, таких як мінерали, пальне, продукти харчування. Однак зараз фізичний компонент бізнесу становить лише меншу його частину порівняно з пірамідою організованої інформації. Зараз бізнесмени більшою мірою зайняті роботою над ідеями, процедурами, маркетингом, вдосконаленням управління, відносинами зі споживачем, суспільною думкою та законами».¹

Саме цим визначається, зокрема, особлива гострота відносин України із США, що виникли з приводу так званої піратської відео- та аудіопродукції і законодавчого врегулювання цієї проблеми. Прийнятий Верховною Радою в 2002 р. Закон «Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів господарювання, пов'язаної з виробництвом, експортом, імпортом дисків для лазерних систем зчитування»² не зміг розв'язати складне питання і потребує вдосконалення.

З юридичної точки зору змістовий бік інформації взагалі є найважливішим фактором, оскільки саме зміст, суспільна цінність та значення інформації є основою визначення правового режиму збирання, виробництва, зберігання, обробки та розповсюдження такої інформації. Саме виходячи зі змісту тієї чи іншої інформації можна визначити, чи є вона державною або комерційною таємницею, чи є відповідна інформація об'єктом інтелектуальної власності та авторських прав, чи шкодить розповсюдження тієї чи іншої інформації інтересам держави або

¹ Cleveland H. The knowledge executive. Leadership in an information society. – New York: Truman Talley books, 1989. – P. 29.

² Закон України «Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів господарювання, пов'язаної з виробництвом, експортом, імпортом дисків для лазерних систем зчитування» від 17 січня 2002 р. № 2953-III // Відомості Верховної Ради України, 2002 – № 17. – Ст. 121.

третіх осіб, чи є законним обмеження прав громадян на доступ до певної інформації тощо.

Визначення правового статусу та режиму обертання інформації вимагає чіткого юридичного визначення її поняття.

Конституція України правовими нормами, що містяться в ст. ст. 31, 32, 34 та 35, визначає права осіб в інформаційній сфері¹, але, згадуючи термін «інформація», не дає його тлумачення. Зокрема, ч. 2 ст. 34 Конституції України передбачається право кожного вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір. Підкреслюючи, що інформаційні права громадян можуть бути обмежені лише в випадках, передбачених законом, автори Конституції тим самим відсилають нас до інших законодавчих актів, у тому числі і для більш детального визначення самого поняття «інформація».

Зокрема, Закон України «Про інформацію» в ст. 1 визначає, що «під інформацією цей закон розуміє документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються у суспільстві, державі та навколишньому природному середовищі».²

Потрібно підкреслити в цьому нормативно-правовому визначенні інформації таку характеристику, як «документовані або публічно оголошені відомості». Таким чином, з юридичної точки зору інформацією є не будь-які відомості, а лише ті, які знайшли своє зовнішнє вираження поза свідомістю людини, тобто були оприлюднені для суспільного використання.

Таке визначення є додатковою гарантією передбаченого ст. 18 та 19 Міжнародного пакта про громадянські і політичні права і ст. ст. 34 та 35 Конституції України права кожної людини на свободу думки, на безперешкодне дотримання своїх поглядів, права на свободу совісті, світогляду та віросповідання, оскільки, як ми вже сказали, інформація, якою оперує окрема людина, безпосередньо не підлягає будь-якому правовому регулюванню, що залишає особі повну свободу щодо власних поглядів, переконань та системи цінностей. Такий підхід є актуальним, аби унеможливити повторення ситуації періоду тоталітарного режиму в СРСР, коли запровадження терміну «антирадянське мислення» ставало юридичною підставою для звинувачення та кримінального переслідування.

¹ Конституція України. Прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України, 1996. – №30 – С. 141.

² Закон України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

Інформація стає предметом правового регулювання лише при її комунікаційній конвертації для використання іншими членами суспільства. Таким чином, юридично певна інформація може існувати і бути предметом правового регулювання лише за умови її використання в суспільстві, тобто ми можемо говорити про відповідний, врегульований правом *суспільний обіг інформації*. Такий підхід ще раз підтверджує вже висловлену нами тезу про те, що інформація не може існувати окремо від механізмів її передачі, тобто засобів комунікації.

Цінність однієї і тієї ж інформації буде різною в різних типах суспільства, оскільки вони мають різні можливості її використання. Ці можливості безпосередньо пов'язані з рівнем розвитку суспільства та рівнем розвитку засобів суспільної комунікації. Будь-які «найсвіжіші» новини не матимуть значення в державі, в якій не розвинута система засобів масової інформації. Ясна річ, будь-яка комерційна інформація має цінність лише тоді, коли є можливість її своєчасно отримати і так само своєчасно відреагувати на неї. Так само стратегічна інформація має значення для органів державної влади лише в тому випадку, якщо вони здатні її обробити, проаналізувати і використати у прийнятті управлінських рішень.

У принципі, якщо керуватися тим, що будь-яка інформація зменшує невизначеність щодо тих чи інших явищ, процесів та подій, які мають відбутися, формується пряма залежність ефективності управління від кількості інформації про об'єкт управління. Але чи є така залежність універсальною?

По-перше, для будь-якої системи управління (державної чи комерційної) можна визначити певний мінімальний обсяг інформації, необхідний їй для ефективного виконання своїх управлінських функцій. Нижче цього мінімуму ефективність управління істотно падає, оскільки немає можливості усунути невизначеність щодо становища, в якому перебуває об'єкт управління, так само як і неможливо визначити конкретні цілі його діяльності. На цьому етапі, справді, цінність інформації зростає пропорційно до її кількості.

По-друге, ми також можемо визначити і певний максимальний обсяг інформації, яку суб'єкт управління за наявних людських та технічних ресурсів здатен використати. Таким чином, будь-яка кількість інформації, вища мінімально необхідного рівня, буде корисною лише за наявності у суб'єкта управління потужностей для її обробки. В протилежному разі система управління просто може захлинутися інформаційними потоками. На певному етапі цінність інформації починає різко знижуватися зі збільшенням її кількості.

Подібна аргументація означає також, що існує індивідуальна для кожного суб'єкта управління оптимальна кількість інформації, що забезпечує максимальну ефективність виконання своїх функцій. Так само як і те, що існує певне оптимальне співвідношення кількості та цінності інформації.

Здатність суб'єкта або системи управління обробити значний обсяг інформації складається з багатьох компонентів. Велике значення, наприклад, має рівень кваліфікації працівників, причому це стосується не тільки і не стільки посадових осіб, насамперед апарату, що виконує інформаційно-аналітичні функції. Не меншою є залежність управлінської системи від її матеріально-технічного забезпечення, що включає рівень забезпеченості та якісний рівень технічних засобів збирання, зберігання та обробки інформації, розвиток засобів комунікації, причому як таких, що використовуються для внутрішньоорганізаційних потреб, так і засобів масової комунікації, які, по-перше, можуть доводити керівну інформацію безпосередньо до виконавців (більшою мірою стосується державного управління), так і створювати позитивний імідж системи управління в суспільстві, що підвищує її авторитет і сприяє виконанню її розпоряджень. На практиці в сучасних схемах управління їхня інформаційна база являє собою двокомпонентну субстанцію, яка, з одного боку, складається з інформаційних потоків, каналів, інформаційних мереж, а з другого — з поєднання людського та технологічного ресурсу, які цю інформацію обробляють.

Інформатизація суспільства докорінно змінила як сам процес та методи державного управління, так і менеджменту в сфері бізнесу та комерції. Якщо раніше в традиційному тріумвіраті методів переконання, заохочення та примусу головними прийнято було вважати примус та заохочення, то в сучасних умовах демократизації суспільства, підвищення суспільної активності індивідів на перше місце виходить саме метод переконання.

Переконання, зміст якого полягає у здійсненні суб'єктами управління низки заходів роз'яснювального, виховного, організаційного характеру з метою формування або перетворення власної волі об'єкта управління. В рамках переконання здійснюється цілеспрямований вплив на свідомість людей шляхом роз'яснення їхніх прав та обов'язків, привернення уваги, підвищення зацікавленості, поєднання соціальних інтересів конкретної особи з інтересами держави та суспільства. Невід'ємною умовою дієздатності та ефективності методів переконання є розуміння громадянами цілей та завдань держави на конкретному етапі,

відповідність національних інтересів держави конкретним особистим соціальним інтересам та потребам, активна участь громадян у відстоюванні та забезпеченні національних інтересів. Результатом застосування методів переконання повинно бути добровільне виконання об'єктом управління правових норм та приписів, що виражають волю суб'єкта. Правильне застосування методів переконання забезпечує високий рівень правосвідомості громадян.

У своїй суті переконання є передачею від суб'єкта до об'єкта управління відповідної інформації про теперішній стан речей в тій або іншій сфері суспільної діяльності, конкретні цілі і завдання яких потрібно досягти або які потрібно вирішити, і, нарешті, про способи досягнення названих цілей. Чим більшою та якісною є інформація, тим ефективнішим є переконання.

Необхідність більш широкого застосування методів переконання, підвищення рівня інформованості населення про діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, поліпшення інформаційного забезпечення державного управління неодноразово підкреслюється в Концепції адміністративної реформи. Зокрема, одним з найважливіших напрямків адміністративної реформи називається «наукове та інформаційне забезпечення системи державного управління, формування механізмів наукового та інформаційного моніторингу її функціонування»¹.

Відомий американський вчений А.Тофлер в одній зі своїх робіт висловлює сучасні погляди на роль інформації для функціонування системи публічної влади. Зокрема, він підкреслює, що на сьогоднішній день традиційна система влади, заснована на силі або на багатстві, вже втрачає свою ефективність. Як зазначає автор, суб'єкти управління «виявили, що більше ніхто не бажає сліпо підкорятися, як це було раніше. Підлеглі ставлять запитання і вимагають на них відповіді. Відбулася революція в самій природі влади. Зміщення влади – це не просто її зміна, це її перетворення»².

Взагалі А.Тофлер виділяє три компоненти влади: сила, багатство та знання, що в принципі є трансформацією більш звичної нам класифікації методів управлінського впливу на примус, заохочення та переконання, тільки в даному разі мова йде не про самі методи здійснення

¹ Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 року № 810/98.

² Toffler A. Powershift. Knowledge, wealth, and the violence at the edge of the 21 century. New York: Bantam books, 1990. – P.4.

влади, а про владні ресурси, що лежать в основі відповідних методів. Він, зокрема, відзначає: «Знання, сила та багатство, відносини між ними визначають владу в суспільстві. Френсіс Бекон сказав «знання – сила», але він не згадав про її якість, про значення його зв'язку з іншими значними ресурсами влади»¹.

Для аналізу можливостей використання відповідних владних ресурсів важливими факторами є рівень їх доступності та наявності в управлінському арсеналі. Як влада, так і багатство є обмеженими та вичерпними ресурсами, що призводить до наявності відповідних обмежень щодо їх використання. Як застосування сили має певні обмеження та вичерпує значні ресурси – людські, технічні, матеріальні, так само і застосування багатства обмежене розмірами наявних фінансових ресурсів. Інформація ж, навпаки, є невичерпним ресурсом через її властивості копіювати сама себе будь-яку кількість разів. При застосуванні такого владного ресурсу, як знання або інформація, витрачається не сам ресурс, а наявні лише витрати на функціонування засобів комунікації та тиражування носіїв інформації.

Але реформування влади в напрямку орієнтації на використання інформаційного ресурсу регулятивного впливу сам по собі не означає демократизму цієї влади. Навпаки, згідно з рядом концепцій, розвиток у геометричній прогресії засобів масової комунікації привів до виникнення такого суспільного феномену, як *інфократія*, яка являє собою владу інформації². Завдяки розвитку засобів комунікації та інформаційних технологій влада отримала можливість, по-перше, здійснювати тотальний контроль та збирання інформації щодо своїх громадян, а по-друге, маніпулювати свідомістю мас. Ці два чинники можуть призвести до обмеження громадянських прав і свобод людини і навіть до утворення нового типу диктатури чи принаймні до порушень рівноваги між дефініціями «інститути держави» та «інститути громадянського суспільства».

Можливості влади контролювати власних громадян справді багатократно збільшилися, і не так за рахунок спеціальних технологій збору інформації, як через зміни, яких зазнає суспільство в процесі інформатизації. Введення систем електронних розрахунків, розвиток електронних засобів комунікації (передусім Інтернет, мобільний

¹ Toffler A. Powershift. Knowledge, wealth, and the violence at the edge of the 21 century. New York: Bantam books, 1990. – P. 16.

² Политология: Энциклопедический словарь / Общ. ред. и сост.: Ю.И. Аверьянов. – М., 1993. – С. 129.

телефонний зв'язок) значно спрощує процедури контролю за діяльністю громадян і, крім того, створює великі можливості щодо контролю за їх переміщенням. Так, наприклад, сучасні технічні засоби дають змогу встановити місцезнаходження мобільного телефону з точністю до кількох метрів.

Пріоритет у застосуванні органами публічної влади інформаційного ресурсу як засобу переконання також не завжди відображає демократичну сутність цієї влади. Засоби масової комунікації (преса, радіо, телебачення) являють собою один з масових процесів виробництва інформації і розраховані на передачу інформації не для окремих осіб, а для маси – специфічного стихійного угруповання індивідів. Нерідко саме засоби масової комунікації і стають інструментом формування такої маси, її відтворення та передачі їй певних моделей поведінки. Засоби масової комунікації стали вагомим інструментом концентрації політичної влади завдяки своїй здатності охопити більшу частину суспільства і пристосувати будь-які ідеї до середнього загального рівня сприйняття. Недаремно преса отримала назву «четвертої влади», але такі функції вона може виконувати лише в умовах її реальної незалежності або альтернативності джерел інформації та їх конкуренції в суспільстві. Тоді засоби масової комунікації справді стають одним з атрибутів громадянського суспільства. У випадку монополізації засобів масової комунікації ми маємо таку саму ситуацію, як і у випадку монополізації або узурпації державної влади. Масова комунікація перетворюється на інструмент маніпулювання свідомістю мас і стає основою концентрації та зростання державної влади.

Факт того, що інформація відіграє вирішальну роль у діяльності владних інститутів, певною мірою враховується і в процесі реформування українського суспільства. Вже згадана нами Концепція адміністративної реформи в Україні (частина п'ята)¹ передбачає ряд конкретних заходів у сфері інформаційного забезпечення побудови нової системи виконавчої влади та місцевого самоврядування, підкреслюючи, що проведення адміністративної реформи має супроводжуватися цілеспрямованим застосуванням нових інформаційних технологій у сфері державного управління, а підвищення ефективності останнього безпосередньо залежить від якісно нового рівня інформаційного забезпечення органів виконавчої влади.

¹ Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 року № 810/98.

Основними завданнями інформатизації державного управління визначено:

- створення інформаційної системи державного управління;
- визначення потреб органів влади у нових інформаційних технологіях та базах даних;
- розробка типових проектів та стандартів інформатизації державного управління;
- здійснення державного керівництва впровадженням нових інформаційних технологій у сфері державного управління;
- організація міжнародного співробітництва у галузі обміну інформацією щодо державного управління;
- здійснення безпаперового документообігу;
- удосконалення статистичної звітності стосовно функціонування органів виконавчої влади;
- розробка нормативно-правових актів з питань інформатизації адміністративної системи, у тому числі її захисту.

Окремим завданням визначається необхідність створення в рамках програми інформатизації державного управління, побудованої на єдиній методологічній і програмній основі державної інформаційно-аналітичної системи «Адміністративна система України». До основних завдань цієї системи буде віднесено моніторинг результативності та ефективності управлінської діяльності органів виконавчої влади, створення та підтримка банку даних про ці органи. Окремо підкреслюється важливість і необхідність забезпечення доступу органів державного управління та місцевого самоврядування до міжнародних інформаційних мереж, насамперед «Internet».

Визначення в Концепції адміністративної реформи умов та ресурсів, необхідних для утворення такої системи, ще раз підтверджує нашу тезу про двокомпонентний склад інформаційної бази управлінської діяльності. Зокрема, автори названої концепції відзначають, що створення інформаційно-аналітичної системи «Адміністративна система України» потребує, з одного боку, «сучасного технічного, технологічного, програмного та фінансового забезпечення, а також нових комунікаційних ліній», а з другого — «відповідної підготовки персоналу державного управління до роботи в умовах глобальної інформатизації»¹. Таким чином, інформаційне забезпечення управлінської діяль-

¹ Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 року № 810/98.

ності нового рівня знову ж таки залежатиме від ефективності симбіозу технічних засобів та індивідів.

Важливість «людського компонента» в будь-якій інформаційній системі пояснюється особливостями технічної обробки інформації на сучасному етапі розвитку науки та техніки. Як зазначається в Тлумачному словнику по обчислювальній техніці, виданому у видавництві Microsoft Press, «*information* – інформація – зміст, значення даних, яке бачать у ньому люди. Зазвичай дані складаються з фактів, які стають інформацією в певному контексті і зрозумілі людям. Комп'ютери обробляють дані без будь-якого розуміння того, що ці дані собою являють»¹. Таке, здавалося б, суто галузеве, розраховане на сферу обчислювальної техніки визначення інформації розкриває нам ще один аспект саме соціальної цінності і ролі інформації, формулює об'єктивний погляд на відносини людини та машини в інформаційному процесі.

Інформація в соціальному аспекті носить виключно суб'єктивний характер. Ті або інші дані стають інформацією лише тоді, коли сприймаються індивідом, зміст і значення одних і тих самих даних залежить від індивідуальних особливостей суб'єкта, що їх сприймає. Будь-які дані становитимуть певну інформацію для суб'єкта лише в тому разі, якщо він здатен їх осягнути, сприйняти, інтерпретувати. Будь яка інформація матиме цінність для окремого члена суспільства лише в тому випадку, якщо він здатен її оцінити, зрозуміти її значення, знайти для неї використання. Наприклад, дані про котирування акцій на біржі для особи, яка веде бізнес у цій сфері, будуть нести значний обсяг інформації та матимуть велику цінність. Для особи, яка обізнана з економічними науками, але не займається біржовою діяльністю, ці дані також нададуть таку саму інформацію, як для першої, але не матимуть великої цінності. І нарешті, для особи, яка не є спеціалістом в галузі економіки, ці дані не принесуть практично ніякої інформації і не матимуть абсолютно ніякої цінності. Але водночас в юридичному аспекті ці дані будуть вважатися інформацією, правові основи поширення та використання даної інформації будуть абсолютно однаковими для всіх осіб, незалежно від того, чи має вона якусь цінність та значення для них, чи ні. Нині прикладів подібної диференціації цінності предметів матеріального світу для різних осіб практично не існує, якщо не брати до уваги історичні приклади колоніальної торгівлі минулих століть.

¹ Гостев И.М. Информационное право в России. // Конфидент, 2000. – № 1-2, январь – апрель. – С. 15 – 22.

Ще одним важливим аспектом, який розкриває особливості технічної обробки даних, є цитоване нами твердження, що комп'ютери обробляють дані без будь-якого розуміння того, що ці дані собою являють. Одна і та сама логічна операція, яку виконує комп'ютер відповідно до програми, може, наприклад, обробляти елемент тексту і так само наводити ракету на ціль, але для самого технічного засобу, який виконує ці операції, це не має ніякого значення. Тут потрібно зазначити, що подібний стан речей існує саме на даному етапі розвитку обчислювальної техніки, адже експерименти щодо створення так званого «штучного інтелекту» тривають. Але лише людина на основі власного досвіду, знань і, що найважливіше, певних моральних принципів та установок може дати оцінку тим або іншим даним та інтерпретувати їх для суспільного використання. Ось чому для ефективного виконання будь-яких завдань потрібне саме поєднання людського та технічного чинників.

У суспільному значенні інформація має набагато більше вимірів, ніж у технічному, оскільки існує набагато більше критеріїв її класифікації. Якщо для техніки існує лише один критерій – кількість інформації, причому не має ніякого значення її зміст, то для соціально-гуманітарної сфери змістовий бік інформації виступає на перший план.

Виходячи зі змісту інформації, ми можемо класифікувати її по багатьох засадах. Так, інформацію можна класифікувати виходячи з її цінності для суспільства та окремих індивідів. Ми можемо класифікувати інформацію по галузях знань. Також, враховуючи умови поширення інформації, можна виділити відкриту та закриту (обмежену в поширенні) інформацію. Відкриту інформацію також можна класифікувати на вільну та комерційну, виходячи з того, чи передбачена матеріальна компенсація за використання цієї інформації, чи ні. Закрита інформація також не є однорідною, до неї можна віднести інформацію, що є приватною, комерційною або державною таємницею.

§ 2 Класифікація інформації в українському законодавстві

Як ми бачимо, існує безліч підстав та критеріїв для класифікації різних типів інформації. Але ці класифікації важливі насамперед для розуміння місця і ролі інформації та інформаційних відносин в суспільному та державному житті. Водночас існує офіційна державна класифікація інформації, яка закріплюється в нормативно-правових ак-

тах, і саме вона є основою для запровадження правового регулювання інформаційних відносин.

Закон України «Про інформацію» в ст.ст. 18 – 25 визначає, що основними видами інформації є:

статистична інформація;

масова інформація;

інформація про діяльність державних органів влади та органів місцевого і регіонального самоврядування;

правова інформація;

інформація про особу;

інформація довідково-енциклопедичного характеру;

соціологічна інформація.¹

Статистична інформація (ст. 19 Закону України «Про інформацію») являє собою офіційно документовану державну інформацію, що дає кількісну характеристику подій та явищ, які відбуваються в економічній, соціальній, культурній та інших сферах життя України.

Державна статистична інформація підлягає систематичному відкритому публікуванню. Забезпечується відкритий доступ громадян, наукових закладів та інших зацікавлених організацій до неопублікованих статистичних даних. Обмеження вільного доступу до статистичної інформації можливі лише у випадках, передбачених законами України.

Більш детально правовий режим статистичної інформації встановлюється Законом України «Про державну статистику»². Зокрема, цим законом передбачається наявність конфіденційної статистичної інформації (ч. 7 ст. 1), тобто статистичної інформації, яка належить до інформації з обмеженим доступом і перебуває у володінні, користуванні або розпорядженні окремого респондента та поширюється виключно за його згодою відповідно до погоджених з ним умов. Це стосується передусім первинних статистичних даних та інформації, на підставі якої можна визначити конфіденційну статистичну інформацію щодо конкретного респондента. Такі дані заборонені для вільного розповсюдження, окрім випадків, коли вони отримані із загальнодоступних джерел (ст.ст. 21, 22).

Згаданий закон регулює також право власності на статистичну інформацію. Зокрема, в ст. 23 передбачено, що статистична інформація

¹ Закон України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України, 1992. – № 48. – Ст.650.

² Закон України «Про державну статистику» від 17 вересня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України України, 1992. – № 43. – Ст.608.

ція, отримана у процесі державних статистичних спостережень, а також первинні дані, отримані у процесі проведення інших статистичних спостережень, є державною власністю, що перебуває в оперативному управлінні органів державної статистики, які володіють, використовують і розпоряджаються цією статистичною інформацією, визначають правила її збирання, опрацювання, поширення, збереження, захисту та використання. Подібна норма є додатковою гарантією зберігання конфіденційності статистичних даних щодо окремого респондента, оскільки забороняє передачу таких даних у приватну власність.

Фізичні або юридичні особи можуть отримувати у власність лише зведену знеособлену статистичну інформацію, отриману органами державної статистики у процесі статистичних спостережень, що проведені за рахунок коштів цієї особи-замовника. В цьому разі право власності визначається договорами на створення цієї інформації, які також передбачають умови поширення органами державної статистики вказаної інформації.

Визначальну роль у механізмі публічної влади відіграє масова інформація, яка визначається Законом «Про інформацію» (ст. 20) як публічно поширювана друкована та аудіовізуальна інформація. Законодавець класифікує цей вид інформації відносно її носіїв або засобів комунікації, за допомогою яких вона поширюється. Так, до друкованих засобів масової інформації закон відносить періодичні друковані видання (преса) – газети, журнали, бюлетені тощо і разові видання з визначеним тиражем. Аудіовізуальна інформація поширюється за допомогою таких засобів масової інформації, як радіомовлення, телебачення, кіно, звукозапис та відеозапис. Треба підкреслити, що в такій класифікації застосовується два різні принципи. Так, друковані періодичні та разові видання, кіно-, звуко- та відеозаписи за своєю суттю є носіями інформації, тоді як радіомовлення і телебачення є засобами масової комунікації. Принциповою різницею в даному разі є те, що засоби масової комунікації є самодостатніми щодо механізмів передачі інформації до її споживачів і завдяки своєму існуванню є засобами масової інформації, а носії інформації, аби бути повноцінними засобами масової інформації, потребують окремих механізмів розповсюдження. Саме це зумовлює той факт, що радіомовлення і телебачення вважаються найефективнішими інструментами поширення інформації.

Конкретні правові режими розповсюдження масової інформації, так само як і порядок створення та функціонування засобів масової інформації, визначаються окремими нормативно-правовими актами.

Згідно з ч. 1 ст. 21 Закону України «Про інформацію», інформація державних органів та органів місцевого самоврядування – це офіційна документована інформація, яка створюється в процесі поточної діяльності законодавчої, виконавчої та судової влади, органів місцевого самоврядування.

Інакше кажучи, в даній нормі йдеться про інформацію, що виробляється органами публічної влади в процесі здійснення ними своїх владних функцій. Як ми вже зазначали, сам процес управління побудовано на механізмах передачі інформації від суб'єктів управління до об'єктів і навпаки. Без таких комунікативних зв'язків здійснення влади неможливе. Власне кажучи, інформація у формі нормативно-правових актів, розпоряджень, повідомлень і є основним продуктом діяльності владних інституцій.

Основними джерелами інформації державних органів та органів місцевого самоврядування є законодавчі акти України, інші акти, що приймаються Верховною Радою та її органами, акти Президента України, підзаконні нормативні акти, ненормативні акти державних органів, акти органів місцевого самоврядування.

Ця інформація може передаватися і розповсюджуватися шляхом: опублікування її в офіційних друкованих виданнях або поширення інформаційними службами відповідних державних органів і організацій;

опублікування її в друкованих засобах масової інформації або публічного оголошення через аудіо- та аудіовізуальні засоби масової інформації;

безпосереднього доведення її до зацікавлених осіб (усно, письмово чи іншими способами);

надання можливості ознайомлення з архівними матеріалами;

оголошення її під час публічних виступів посадових осіб.

Деякі з цих пунктів викликають певні запитання. По-перше, згідно зі ст. 5, 6 та 7 Конституції України в систему публічної влади України входять органи державної влади та місцевого самоврядування. Звідси використання в Законі «Про інформацію» такого терміна, як «органи регіонального самоврядування», є неконституційним, так само суперечить Конституції термін «державні органи», замість якого слід вживати термін «органи державної влади».

По-друге, визначивши інформацію органів державної влади та органів місцевого самоврядування як офіційну документовану інформацію, законодавець значно звузив поняття цього виду інформації.

Відомо, що посадові особи органів державної влади та місцевого самоврядування можуть давати розпорядження, вказівки, роз'яснення в усній формі. І така інформація також може вважатися офіційною, хоча вона не є документованою і не підпадає під дію норм ст. 23 Закону України «Про інформацію».

По-третє, ч. 3 ст. 23 Закону України «Про інформацію», яка визначає шляхи розповсюдження інформації державних органів та органів місцевого і регіонального самоврядування, суперечить ч. 1 та 2 цієї ж статті, оскільки згідно з ними розповсюдження цієї інформації як офіційної можливе лише на фізичних носіях, які визнано офіційними. При розповсюдженні подібної інформації в усній формі, за допомогою аудіо-, аудіовізуальних засобів масової інформації вона втрачає характер документованої, таким чином не матиме юридичного значення.

На наш погляд, названі норми потребують істотного вдосконалення. Передусім у частині, що офіційною слід вважати будь-яку інформацію органів державної влади та місцевого самоврядування, яку було публічно розповсюджено або посадовими особами, або спеціально на те уповноваженими особами чи структурними підрозділами – прес-секретарями, прес-службами тощо.

Частково прогалини в цій сфері покликаний заповнити Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації»¹, який вводить такий термін, як «офіційна інформація органів державної влади та органів місцевого самоврядування» або «офіційна інформація». Відповідно до ч. 8 ст. 1 цього закону «офіційна інформація» – це офіційна документована інформація, створена в процесі діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, яка доводиться до відома населення в порядку, встановленому Конституцією України, Законом України «Про інформацію», цим законом. У цій нормі офіційною визнається лише документована інформація, але, на наш погляд, це так само є значним звуженням. З другого боку, позитивним моментом є застосування самого терміна «офіційна інформація», а не просто інформація, як це має місце у ст. 23 Закону «Про інформацію», та встановлення відповідного механізму поширення цієї інформації.

¹ Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» від 23 вересня 1997 року // Відомості Верховної Ради України, 1997. – № 49. – Ст. 299.

В частині 1 ст. 24 Закону «Про інформацію» визначається такий термін, як «правова інформація», що являє собою «сукупність документованих або публічно оголошених відомостей про право, його систему, джерела, реалізацію, юридичні факти, правовідносини, правопорядок, правопорушення і боротьбу з ними та їх профілактику тощо».

Серед основних джерел правової інформації (ч. 2 ст. 24) називаються Конституція України, інші законодавчі і підзаконні нормативні правові акти, міжнародні договори та угоди, норми і принципи міжнародного права, а також ненормативні правові акти, повідомлення засобів масової інформації, публічні виступи, інші джерела інформації з правових питань.

Потрібно зазначити, що важливим джерелом правової інформації є надання громадянам правової допомоги. Відповідно до ч. 2 ст. 59 Конституції для забезпечення права на захист від обвинувачення та надання правової допомоги при вирішенні справ у судах та інших державних органах в Україні діє адвокатура.

На наш погляд, значною прогалиною є те, що передбачене Конституцією джерело правової інформації не згадується в основному нормативно-правовому акті щодо інформації. Потрібно включити в перелік джерел правової інформації правову допомогу, що надається представниками адвокатури України в рамках забезпечення права на захист від обвинувачення та надання правової допомоги при вирішенні справ у судах та інших державних органах.

Дуже важливим елементом захисту громадянських прав є нормативно-правове регулювання питань збирання, зберігання та розповсюдження інформації про особисте життя громадян. Основи цього правового регулювання закладені в ст. 32 та 34 Конституції України.¹ Зокрема, ст. 32 Конституції вводить поняття «конфіденційної інформації про особу», збирання, зберігання, використання та поширення якої не допускається без згоди цієї особи, крім випадків, визначених законом і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини. Враховуючи те, що в Конституції відсутній перелік даних, які вважаються інформацією про особу та особисте життя, важливою є необхідність чіткого нормативно-правового визначення поняття цієї інформації як предмета захисту.

Закон України «Про інформацію» (ст. 23) визначає інформацію про особу як сукупність документованих або публічно оголошених відомо-

¹ Конституція України. Прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України, – 1996. – №30 – Ст. 141.

стей про особу, до яких належать національність, освіта, сімейний стан, релігійність, стан здоров'я, а також адреса, дата і місце народження. Причому в нормах цього закону не визначено, які з названих відомостей про особу належать до конфіденційної інформації, а які до відкритої.

У рішенні Конституційного суду України у справі щодо офіційного тлумачення статей 3, 23, 31, 47, 48 Закону України «Про інформацію» та статті 12 Закону України «Про прокуратуру» (справа К.Г.Устименка)¹ перелік відомостей, що вважаються конфіденційною інформацією про особу, конкретизовано і розширено. Так, згідно з рішенням Конституційного суду, «до конфіденційної інформації, зокрема, належать свідчення про особу (освіта, сімейний стан, релігійність, стан здоров'я, дата і місце народження, майновий стан та інші персональні дані)»².

Таким чином, на основі аналізу норм національного законодавства ми можемо стверджувати, що існує два типи інформації про особу – відкрита та конфіденційна. Що стосується безпосереднього розподілу даних на відкриті та конфіденційні, то навіть наявність рішення Конституційного суду все ще залишає прогалини, оскільки якщо вважати конфіденційними ті дані, збирання яких заборонене, крім випадків, передбачених законом, то згідно із Законом України «Про інформацію» забороняється збирання даних про національність та адресу особи, тоді як рішення Конституційного суду не називає ці дані як конфіденційні, залишаючи можливість розширюваного тлумачення переліку, завершуючи його фразою «та інші персональні дані». Деякою мірою відповіді на ці запитання можуть дати інші нормативно-правові акти. Так, наприклад, згідно із ст. 25 Кодексу законів про працю України³ забороняється вимагати в осіб, що приймаються на роботу, відомості про їхній партійний та національний стан, походження тощо. На цій підставі можна стверджувати, що подібні відомості теж включаються в перелік конфіденційних, та все-таки, на наш погляд, необхідне внесення відповідних змін до Закону України «Про інформацію» з метою визначення чіткого переліку відомостей про особу, які є конфі-

¹ Рішення Конституційного суду України у справі щодо офіційного тлумачення статей 3, 23, 31, 47, 48 Закону України «Про інформацію» та статті 12 Закону України «Про прокуратуру» (справа К.Г.Устименка) від 30 жовтня 1997 року № 5-зп. – Справа № 18/203-97

² Там само

³ Кодекс законів про працю України. – Харків: Одиссей, 2001

денційними, що допоможе уникнути порушень та зловживань у цій сфері.

Закон України «Про інформацію» вирізняє ще два види інформації – інформацію довідково-енциклопедичного характеру (ст. 24) та соціологічну інформацію (ст. 25).

Інформація довідково-енциклопедичного характеру являє собою систематизовані, документовані або публічно оголошені відомості про суспільне, державне життя та навколишнє природне середовище.

Ця інформація за своїм змістом є відкритою, оскільки від початку орієнтована на задоволення інформаційних потреб суспільства щодо навколишнього світу, явищ та процесів, що відбуваються в ньому. До основних джерел такої інформації входять: енциклопедії, словники, довідники, рекламні повідомлення та оголошення, путівники, картографічні матеріали тощо, а також довідки, що даються уповноваженими на те органами державної влади та місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, організаціями, їхніми працівниками та автоматизованими інформаційними системами.

Соціологічну ж інформацію становлять документовані або публічно оголошені відомості про ставлення окремих громадян і соціальних груп до суспільних подій та явищ, процесів, фактів.

Соціологічна інформація може виконувати кілька функцій у суспільстві. Так, вона є одним з видів інформаційного ресурсу владних інституцій, несе в собі інформацію щодо цілей, потреб та соціальних установок об'єктів управління. Соціологічна інформація може використовуватися як один з інструментів політичного процесу, з одного боку, допомагаючи визначити політичні орієнтації електорату, що дає можливість формувати стратегію і тактику політичної боротьби, а з другого – поширення соціологічної інформації про рейтинги тих чи інших політичних сил або лідерів, сприйняття суспільством тих чи інших ідей само по собі може впливати на формування громадської думки. Соціологічна інформація міститься в документованих або публічно оголошених відомостях про результати соціологічних опитувань, спостережень та інших соціологічних досліджень тощо.

При аналізі переліку основних видів інформації, що його встановлено Законом України «Про інформацію», постає справедливе запитання щодо невизначеності ознак, за якими запроваджувалася ця класифікація. Так, наприклад, у класифікації інформації про діяльність органів державної влади і місцевого самоврядування та інформації про особу визначальним є безпосередній об'єкт, відомості про якого скла-

дають, відповідно, органи публічної влади та фізичні особи. Головною характерною ознакою визначення статистичної та соціологічної інформації є специфічні способи і методи збирання та обробки відповідних даних шляхом проведення спеціальних статистичних та соціологічних досліджень. Об'єктом правової інформації виступає специфічне суспільне явище, яким є право. Особливістю масової інформації є специфічний спосіб її поширення за допомогою засобів масової інформації. Такий вид інформації, як інформація довідково-енциклопедичного характеру, взагалі не піддається будь-якому чіткому визначенню, оскільки вона як інформація про «суспільне, державне життя та навколишнє природне середовище» взагалі може включати в себе будь-який різновид інформації, і постає справедливим запитанням про те, чи існує взагалі необхідність законодавчого визначення такого типу інформації.

Треба зазначити, що національне законодавство передбачає ще цілу низку видів інформації. Наприклад, ратифікована Україною «Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля»¹ встановлює такий специфічний вид інформації, як екологічна.

Частина 3 ст. 2 цієї конвенції встановлює, що екологічна інформація означає будь-яку інформацію в письмовій, аудіовізуальній, електронній чи будь-якій іншій матеріальній формі про:

стан складових навколишнього середовища, таких як повітря й атмосфера, вода, ґрунт, земля, ландшафт і природні об'єкти, біологічне різноманіття та його компоненти, включаючи генетично змінені організми та взаємодію між цими складовими;

фактори, такі як речовини, енергія, шум і випромінювання, а також діяльність або заходи, включаючи адміністративні заходи, угоди в галузі навколишнього середовища, політику, законодавство, плани і програми, що впливають або можуть впливати на складові навколишнього середовища, зазначені вище, аналіз затрат і результатів та інший економічний аналіз і припущення, використані в процесі прийняття рішень з питань, що стосуються навколишнього середовища;

стан здоров'я та безпеки людей, умови життя людей, стан об'єктів культури і споруд, тією мірою, якою на них впливає або може вплинути стан складових навколишнього середовища або через ці складові, фактори, діяльність або заходи, зазначені вище.

¹ Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, від 28 червня 1998 р. (Ратифіковано 16 липня 1999 р.)

Правове визначення екологічної інформації є дуже актуальним з огляду на те значення, яке має стан навколишнього середовища для гарантування безпечних умов життя громадян України і правового регулювання їх прав в екологічній сфері.

Закон України «Про науково-технічну інформацію» в частині 2 статті 1 визначає, що науково-технічна інформація являє собою «документовані або публічно оголошені відомості про вітчизняні та зарубіжні досягнення науки, техніки і виробництва, одержані в ході науково-дослідної, дослідно-конструкторської, проектно-технологічної, виробничої та громадської діяльності».¹

Закон України «Про телебачення і радіомовлення» окремо виділяє такий тип інформації, як аудіовізуальна, яку визначає як «зорову інформацію, що супроводжується звуком»²

Також у законодавстві окремо виділяється рекламна інформація або реклама, яка ч. 2 ст. 1 Закону України «Про рекламу»³ визначається як «спеціальна інформація про осіб чи продукцію, яка розповсюджується в будь-якій формі та в будь-який спосіб з метою прямого або опосередкованого одержання прибутку».

Закон України «Про захист інформації в автоматизованих системах» від 5 липня 1994 року⁴ оперує таким поняттям, як інформація в автоматизованих системах, яку згідно ч. 3. ст. 1 цього закону складає сукупність усіх даних і програм, які використовуються в автоматизованих системах незалежно від засобу їх фізичного та логічного представлення.

Як ми бачимо, законодавча практика майже так само, як і теорія, іде по шляху багатоманітності визначення поняття інформації залежно від сфери суспільного життя, що регулюється тим або іншим нормативно-правовим актом.

Ми вважаємо за доцільне виділити ряд суспільно-правових характеристик інформації, що є критичними для розуміння предмета даного дослідження.

По-перше, інформацією з правової точки зору можуть вважатися лише ті дані, які є систематизованими у формі, що робить їх придат-

¹ Закон України «Про науково-технічну інформацію» від 25 червня 1993 року

² Закон України «Про телебачення і радіомовлення» від 21 грудня 1993 року // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 10. – Ст. 43.

³ Закон України «Про рекламу» від 3 липня 1996 року // Відомості Верховної Ради України, 1996. – № 39. – Ст. 181.

⁴ Закон України «Про захист інформації в автоматизованих системах» від 5 липня 1994 року.

ною до передачі, тобто інформацією є дані, документовані на фізичних носіях або публічно оголошені в усній формі чи за допомогою відповідних технічних засобів.

По-друге, дані стають інформацією лише в певному контексті і лише в тому випадку, коли вони зрозумілі людям.

З придатністю до передачі та зрозумілістю нерозривно пов'язана інша характеристика інформації – її доступність для будь-якого члена суспільства. Ця характеристика ілюструється в універсальному визначенні, що його було наведено в роботі Марка Пора, присвяченій проблемам інформаційної економіки, а саме: «*інформацією є дані, що були організовані і передані*».¹ Процес передачі даних передбачає наявність щонайменше двох суб'єктів – того, хто передає дані, і того, для кого ці дані передаються, принаймні суб'єкт, що передає або документує дані, повинен розраховувати на те, що вони будуть кимось отримані. Так само як і публічне оголошення даних передбачає наявність суб'єктів, які ці дані отримують.

Виходячи з названих компонентів інформації, ми можемо визначити її як *дані, що були організовані в такій формі та документовані або передані таким чином, що можуть бути сприйняті іншою особою*.

Організованість, передача та зрозумілість даних, що перетворює їх на інформацію, робить їх придатними для суспільного використання, тоді як до цього моменту ці дані існують лише в свідомості окремого індивіда або всередині якого-небудь технічного пристрою.

Суспільне використання інформації передбачає наявність певних природних та соціальних правил і законів, за якими інформація переміщується від одного індивіда до іншого. Ці закони та правила обумовлюються як законами природи (наприклад, швидкість передачі інформації обумовлюється залежно від форми цієї передачі швидкістю звуку, швидкістю світла, технічними можливостями та фізичними можливостями людини), так і соціальними законами (наприклад, коло осіб, на яких поширюється певна інформація, може обмежуватися моральними або правовими нормами).

Останнє дає змогу говорити про таке явище, як *суспільний обіг інформації*, що охоплює будь-яку інформацію, яка є оприлюдненою для суспільного використання і передається від однієї особи до іншої. Цей обіг інформації регулюється як нормами моралі, так і нормами права.

¹ Porat M. The Informational Economy: Definition and Measurement. Washington D.C.: US Department of Commerce, Office of Telecommunications, 1977. – P. 2.

Окремо існує *правовий обіг інформації*, який охоплює лише ту частину суспільного обороту інформації, відносини щодо організації та передачі якої врегульовані правовими нормами. Природно, що об'єктом правового регулювання виступає не сама інформація, а певні суспільні відносини, які виникають з приводу її збирання, виробництва, зберігання, використання та поширення.

Кожна конкретна інформація також має певні індивідуальні характеристики, до яких належать її *кількість, зміст та цінність*.

Кількість інформації може виражатися як у кількісних одиницях, наприклад, в байтах, так і у відносному вимірі, наприклад, наскільки інформація знімає невизначеність.

Зміст інформації являє собою те, що конкретна особа розуміє з тих даних, які вона отримала.

Цінність інформації представляє її суспільне значення і може виражатися як у грошових одиницях, так і у відносному значенні (важлива, неважлива інформація тощо).

Різноманітність трактування сутності та змісту інформації в національному законодавстві ставить ряд запитань щодо визначення інформації як предмета інформаційної безпеки. Головне з них – це які саме види інформації охоплює політика національної безпеки. Прямої відповіді на це запитання в законодавстві ми не знаходимо. Але сам факт, що відносини, які виникають з приводу збирання, зберігання та розповсюдження певних видів інформації, врегульовані спеціальними нормативно-правовими актами, вказує на їхнє велике суспільне значення. Встановлення відповідних правових норм означає і те, що зловживання в цій сфері можуть становити значну суспільну небезпеку.

Вищесказане дає всі підстави стверджувати, що *будь-які суспільні відносини в інформаційній сфері, врегульовані національним або міжнародним законодавством, а також та інформація, з приводу якої вони виникають, повинні охоплюватись політикою національної безпеки України і є об'єктом захисту цієї безпеки*.

З другого боку, згідно з Концепцією (основ) державної політики національної безпеки України¹, розглядаючи питання захисту національних інтересів та національної безпеки, в розділі V передбачається створення системи забезпечення національної безпеки України, ме-

¹ Постанова Верховної Ради України «Про концепцію (основи державної політики) національної безпеки України» від 16 січня 1997 р. № 3/97-ВР // Голос України, 1997. – 4 лютого. – С.5

тою діяльності якої називається формування збалансованої державної політики та ефективного проведення комплексу узгоджених заходів щодо захисту національних інтересів.

Ця система забезпечення національної безпеки визначається як «організована державою сукупність суб'єктів: державних органів, громадських організацій, посадових осіб та окремих громадян, об'єднаних цілями та завданнями щодо захисту національних інтересів, що здійснюють узгоджену діяльність у межах законодавства України». Ключовим для визначення тієї межі, що окреслює сферу, яка охоплюється питаннями інформаційної безпеки, в даному разі є визначення того, що діяльність щодо її захисту відбувається виключно в межах законодавства України. Також потрібно враховувати, що згідно з ч. 2 ст. 6 Конституції України органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України. Інакше кажучи, органи публічної влади можуть здійснювати захист національних інтересів та національної безпеки лише в тих сферах, які врегульовані правовими нормами, і лише в тому разі, якщо це віднесено до їх компетенції.

Таким чином, *лише та інформація, що передбачена національним законодавством та міжнародно-правовими актами, які було підписано та ратифіковано Україною, а також суспільні відносини, що виникають з приводу збирання, обробки, зберігання та розповсюдження такої інформації, можуть розглядатися як об'єкт інформаційної безпеки.*

На нашу думку, саме наявність нормативно-правового регулювання є базовим інструментом захисту національної безпеки в тій або іншій сфері, оскільки саме це дає змогу державі та її компетентним органам здійснювати конкретні дії щодо виконання цих завдань.