

**О.Г. Комісаров**

кандидат юридичних наук, доцент  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 342.951

## **РОЛЬ ТА МІСЦЕ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ВЛАДИ У СУЧАСНОМУ ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ**

Надано оцінку ролі та місця інформаційної влади в управлінні державою. Визначено перспективи появи органів інформаційної влади в умовах інформаційного суспільства.

*Ключові слова:* інформація, інформаційне суспільство, інформаційна влада.

Дана оценка роли и места информационной власти в управлении государством. Определяются перспективы появления органов информационной власти в условиях информационного общества.

*Ключевые слова:* информация, информационное общество, информационная власть.

The estimation of role and place of informative power is given in a government. The prospects of appearance of organs of informative power are certain in the conditions of informative society.

*Keywords:* information, informative society, informative power.

**Постановка проблеми.** Традиційним об'єктом державного управління є забезпечення оптимальних організаційних умов будь-якої спільної діяльності людей, спрямованої на досягнення певного результату. При цьому навіть ініціативна, самостійна діяльність окремої особи вимагає отримання певної оцінки з боку оточуючих на будь-якому етапі її здійснення, яка, у свою чергу, містить ознаки владного впливу та відбувається у системі відносин «влада-підпорядкування». В умовах інформаційного суспільства такий об'єкт трансформується у певний вид інформаційної діяльності, спрямований на створення сукупності інформаційних ресурсів та їх об'єднання в окремому документі, а спільна діяльність людей та її результати, відповідно, ставляться у залежність від появи та «якості» такого документу, що породжує явище «інформаційної влади» та вимагає його суспільно-політичної та правової оцінки.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** У працях В. Бебика, Н. Власенко, О. Гриценко, В. Іванова, Т. Костецької, О. Литвиненко, Г. Почепцова, І. Слісаренко, О. Сосніна, Д. Швеця, Т. Шульги, Д. Яковлева та інших сучасних дослідників піддані глибокому аналізу зміни, що відбуваються у співвідношенні влад, виявлені місце і роль інформаційної влади у демок-

ратичному суспільстві. Однак переважна більшість таких робіт була опублікована з метою висвітлення політичного впливу інформаційної влади і насамперед її головних носіїв – засобів масової інформації (ЗМІ) – на всі сфери суспільного життя, їх сприянню розвиткові процесів глобальної демократизації тощо. З переходом до розбудови інформаційного суспільства в Україні й оновлення основних засад інформаційного законодавства більшість зроблених висновків втратили актуальність та потребують перегляду.

**Мета** нашої статті – на основі аналізу основних поглядів на явище інформаційної влади, основних інститутів державного управління, державної інформаційної політики та чинного законодавства визначити роль і місце інформаційної влади в управлінні державою в умовах інформаційного суспільства.

**Виклад основного матеріалу.** Технічний прогрес ХХ століття та здійснення у його другій половині технологічних проривів у сфері комунікації та інформатизації викликали необхідність надання суспільно-політичної та правової оцінки впливу нових процесів на свідомість людини, її внутрішній світ, поведінку, ставлення до суспільних і державних інститутів та світосприйняття загалом. На основі праць Дж. Гелбрейта, Д. Белла, Е. Тоффлера, М. Кастельса, М. Маклюена та інших піонерів теорії постіндустріального суспільства було зроблено узагальнюючий висновок щодо завершення процесу детальної фрагментації суспільства, індивідуалізації оточуючого середовища, до яких у силу своїх переваг – безкінечності, загальнодоступності, демократичності – привели знання та інформація. При цьому одним із наслідків завершення зазначеного процесу прийнято вважати залежність сили, багатства і, врешті-решт, функціонування влади від наявності інформації, поєднаної у системі знання. Таким чином, логічним виглядає висновок щодо можливості суттєвих змін у формі та сутності влади, владних інституцій, управлінських відносин, здійснюваних під впливом індустрії знання та інформації, остаточного перетворення останніх на визначальний фактор функціонування влади та владних відносин, з одного боку, та найбільшу «гарантію» існування спільної діяльності, суспільства та управління, а також владних відносин – з іншого.

У вітчизняній адміністративно-правовій науці спільна діяльність людей переважно тлумачиться як основа формування суспільства та появи в ньому організаційних відносин, спрямованих, у свою чергу, на забезпечення спільної праці людей і підвищення її продуктивності, та позначається за допомогою поняття «соціальне управління». Як вказував В. Авер'янов, поняття «соціальне управління» служить саме для позначення сукупності реально існуючих управлінських відносин, які визначають сутність управління як суспільного феномена [1, с. 16]. Залежність виникнення управління та управлінських відносин від безпо-

середнього здійснення суспільної або спільної праці, на думку авторів монографії "Державне управління: теорія та практика", дала змогу не лише визначити їх відносно самостійне і своєрідне місце у будь-якій системі суспільної праці, а й вказала на необхідність пошуку специфічних особливостей правової регламентації цих відносин [1, с. 17].

Цілком підтримуючи цей висновок, звернемо увагу, що відмежування суспільно-управлінських відносин від інших явищ та процесів, притаманних державно-правовому життю, має цільовий характер, а цілеспрямованість процесів побудови окремих груп об'єктів (структур) через відмежування переважно виглядає як здійснення обґрунтованого суспільними потребами або іншою метою масштабування окремих об'єктів – організацію влади. Наприклад, у згаданій праці влада пов'язувалася із соціальною природою управлінських відносин, відповідно до якої відмежування набувало характеру їх структурування та визначення становища їхніх сторін на засадах владної субординації (підпорядкованості), яка, відповідно, розглядалася як втілення принципів «влада-підкорення» або «розпорядження-виконання» у системі «суб'єкт управління – об'єкт управління» [1, с. 17]. При цьому згадаємо, що змінюваність суспільних потреб і цінностей завжди виступає основою легітимації влади та використовується як інформаційне джерело під час революційних змін влади. Так, теорія раціональної бюрократії М. Вебера, на засадах якої побудовані державні інституції більшості сучасних країн, за своїм змістом є «раціоналізацією» (обґрунтуванням) способів обрання та легітимації одного з трьох основних типів влади: 1) раціонального, що ґрунтується на визнанні законності існуючих порядків та законному праві владної особи на здійснення розпоряджень; 2) традиційного, що заснований на віруванні у святість традицій та праві володарювати тих, хто отримав владу відповідно до цієї традиції; 3) харизматичного, що заснований на віруванні у надможливу святість, героїзм, геніальність або будь-які інші здібності лідера та його влади, які не отримують точного визначення або загального пояснення [2].

Звернемо увагу, що як М. Вебер та його послідовники, так і багато інших фахівців у галузі організації спільної діяльності людей, менеджменту та управління державою розробляли власні теорії, ґрунтуючись на здобутках західного капіталізму, та, відповідно, будували власні погляди, відштовхуючись від базових цінностей індустріального суспільства. Те ж саме слід зазначити й щодо базової, згідно зі змістом більшості конституцій країн світу, організаційної теорії – теорії розподілу влади на законодавчу, виконавчу та судову. Таким чином, на етапі інформатизації суспільства та держави ключові поняття «влада», «бюрократія», «управління», а також інститути, які складають сучасну систему управління, залишатимуться без суттєвих змін,

але вже з переходом суспільства до постінформатизаційного стану інституції інформаційного суспільства прогнозовано розпочнуть власну трансформацію в «інформаційну владу», «інформаційну бюрократію», «інформаційне управління» відповідно.

Зроблене припущення, безумовно, стосується й трансформації, яка відбувається в кожному із суспільних інститутів, змін, яких зазнає кожна суспільна структура, насамперед суб'єкти управління нею. Зазначимо, що нерівномірність та неодночасність таких перетворень зроблять неможливим подальше функціонування окремих структур та суб'єктів управління через відсутність зворотного зв'язку з об'єктом управління.

Термін «влада» у сучасній українській мові застосовується у чотирьох значеннях: 1) право керувати державою, політичне панування; 2) керівні державні органи; уряд; особи, що мають урядові повноваження; 3) право та можливість розпоряджатися, керувати ким-, чим-небудь; 4) (переносне) сила чого-небудь, могутність [3, с. 193]. При цьому в сучасних суспільно-політичних науках розповсюджене тлумачення поняття «влада» як форми соціальних відносин, що характеризує здатність здійснювати вплив на характер та напрямки діяльності людей, індивідів та соціальних груп завдяки економічним, ідеологічним та організаційно-правовим механізмам, а також за допомогою авторитету, традицій та насильства [4, с. 97]. На нашу думку, ключовим аспектом сучасної філософії влади слід визнати наявну у володаря можливість нав'язати свою волю незважаючи на незгоду індивіда чи групи (Ф. Ніцше), яку він отримав політичним шляхом (шляхом застосування спеціальної техніки захоплення – Н. Макіавеллі). При цьому влада стає інструментом володаря, а особливим інституційним видом влади виявляється «панування».

В. Бебик зазначає, що природа політики потребує опосередкованих форм спілкування та спеціальних засобів комунікації між різними носіями влади, державою та громадянами. Також, за позицією вказаного автора, «політична сфера суспільства ... потребує більшою мірою, ніж інші, спеціальних засобів інформаційного обміну, встановлення та підтримки постійних зв'язків між суб'єктами політики ... економічна сфера суспільства також потребує інформаційних обмінів щодо цін, технологій, патентів, проте ці обміни не мають таких комунікативних масштабів, бо основа функціонування економічної сфери – ринкове саморегулювання» [5]. При цьому В. Бебик звертає увагу, що глобальна інформатизація суспільства, широке впровадження нових інформаційних технологій (телебачення, комп'ютерних мереж, аудіо- та відеосистем) зробили актуальними розмови про інформаційну владу, та визначає останню як здатність власників інформації шляхом отримання, селекції, тлумачення, компонування та розповсюдження інформації впливати на формування суспільної свідомості, спонукати суб'єктів

політики та економіки до дій у заданому напрямі [5].

М. Карашук, досліджуючи вплив інформаційної влади на демократизацію суспільства, зазначає, що на межі ХХ – ХХІ ст. індустріально розвинені країни світу вступили в інформаційну стадію розвитку, позначену впровадженням інформаційних технологій, Інтернету, що привело до різкого підвищення політичного впливу інформаційної влади і передусім її головних носіїв – засобів масової інформації – на всі сфери суспільного життя, радикальним чином сприяло розвитку процесів глобальної демократизації [6, с. 2]. Інформаційна влада, за його твердженням, виступає як «системно-функціональна взаємодія, особливого роду зв'язок, який забезпечує здатність суб'єктів за допомогою цілеспрямованого поширення інформації реалізувати свої цілі, впливати на політичну поведінку людей ... відрізняється від звичайного інформування сталістю і асиметричністю впливу комунікатора на реципієнта, високим ступенем контролю за його поведінкою» [6, с. 3]. Однак зауважимо, що інструментальний підхід до тлумачення поняття «інформаційна влада» не дав можливості автору повною мірою розкрити сутність цього феномена та «примусив» спрощувати її зміст шляхом віднесення до інститутів влади активно діючих суспільних інституцій. Зазначимо, що саме категорія «активність» у генеруванні соціальної пам'яті нації, соціальних груп і особистостей, завдання інтерпретаційного змісту подіям, що відбуваються, була сприйнята автором як один із видів духовного впливу та передумова виділення інформаційної влади. Таким чином, розроблене під впливом теорії розподілу влади на законодавчу, виконавчу та судову поняття «інформаційної влади» не може містити характеристики влади як такої та є лише формалізацією інформаційного обміну між інститутами влади й суспільством. При цьому ЗМІ та інші представники інформаційної влади є лише каналом передавання повідомлень, який не може впливати на зміст та призначення самого повідомлення.

Як зазначено у Розділі А Резолюції Консультативної асамблеї Ради Європи № 428 «Стосовно Декларації про засоби масової інформації та права людини», преса та інші засоби масової інформації хоча, як правило, не є державними органами, виконують вельми важливу функцію в інтересах широкої громадськості. Для створення можливості виконання цієї функції в інтересах громадськості необхідно дотримуватися ряду принципів. [7] На підставі аналізу змісту Резолюції такими принципами слід визнати: 1) розповсюдження на ЗМІ свободи вираження власних думок; 2) доцільності й повноти передавання інформації, що становить суспільний інтерес; 3) вичерпності інформації про державні справи; 4) відсутності державного контролю за діяльністю ЗМІ; 5) здійснення цензури змісту інформації, що переда-

ється ЗМІ лише у межах, встановлених Європейською конвенцією про права людини; 6) захисту редакторської незалежності; 7) захисту від монополізації ЗМІ; 8) забезпечення можливості отримувати точну інформацію незалежно від країни її походження.

У ст. 2 Закону СРСР «Про пресу та інші засоби масової інформації», який досі залишається чинним, вказано, що під масовою інформацією розуміються публічно розповсюджені друковані, аудіо- та аудіовізуальні повідомлення і матеріали [8]. При цьому законодавець визначав, що ЗМІ (газети, журнали, теле- і радіопрограми, кінодокументалістика, інші періодичні форми публічного розповсюдження масової інформації) репрезентуються редакціями періодичної преси, теле- і радіомовлення (інформаційними агентствами, іншими установами, які здійснюють випуск масової інформації), функціями яких є обслуговування або представлення інтересів держави або народів. Також слід звернути увагу, що відповідно до ст. 21 згаданого Закону розповсюдження продукції ЗМІ відбувається з обов'язковим визначенням вихідних даних продукції (масової інформації); у свою чергу, відповідно до ст. 24 громадяни мають право на оперативне одержання через ЗМІ достовірних відомостей про діяльність державних органів, громадських об'єднань, службових осіб, а ЗМІ – одержання такої інформації від державних органів, громадських об'єднань і службових осіб. Таким чином, аналіз повноважень, що надавалися ЗМІ наприкінці ХХ ст., свідчить про те, що їх роль у тогочасному суспільстві не полягала в його управлінні або здійсненні суттєвого впливу на суспільні відносини. Одночасно ЗМІ залишалися суттєвим інструментом дозування кількості інформації та зведення сукупності останньої до рівня офіційних повідомлень, які публікувалися у режимі, встановленому ст. 23 Зазначеного Закону [8].

Прийняття у 1992 р. Закону України «Про інформацію» примусило переглянути модель «інформаційної влади», яка діяла на той час відповідно до зазначеного вище Закону СРСР, та викласти її у Законі України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» [9]. Аналізуючи зміст останнього, зазначимо, що з 1992 до 2011 р. (викладення Закону України «Про інформацію» у новій редакції) діяльність ЗМІ обмежувалася лише загальними принципами, викладеними у Законі, але не мала організаційно-розпорядчого впливу на суспільні відносини. Так, згідно з вимогами ст. 34 Закону України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» громадяни України, юридичні особи і державні органи лише отримали право на оперативне одержання через друковані ЗМІ публічно поширюваної інформації про діяльність державних органів і організацій, об'єднань громадян та їх посадових осіб, а також інших відомостей, необхідних для реалізації ними своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснен-

ня завдань і функцій, однак реалізація даного права не гарантувала отримання відомостей, що мали статус офіційного повідомлення та, відповідно, вимагала певної формалізації цієї інформації. До цього ж звернемо увагу на те, що запроваджені згідно з вимогами ст. 2 вказаного Закону принцип недопущення попереднього погодження повідомлень і матеріалів, які поширюються друкованими ЗМІ, а також заборона поширення повідомлень і матеріалів з боку посадових осіб державних органів, підприємств, установ, організацій або об'єднань громадян, крім випадків, коли посадова особа є автором поширюваної інформації чи дала інтерв'ю, фактично розділив ЗМІ на «офіційні» – канали передавання повідомлень від органів влади і управління, а також публікації (оприлюднення) нормативно-правових актів, – та «приватні» – ті, продукція яких супроводжується приміткою на кшталт «відповідальність за достовірність опублікованих відомостей несуть автори публікацій» або «думки авторів можуть не відповідати позиції редакції».

Остаточне формування національної моделі ЗМІ (інформаційної влади) відбулося завдяки викладенню у новій редакції Закону України «Про інформацію» [10], прийняттю Законів України «Про захист персональних даних» [11] та «Про доступ до публічної інформації» [12]. Відповідно до неї суб'єкт управління виступає не тільки як носій влади, але й як власник або розпорядник інформації, пов'язаної з нею, що фактично зняло питання ототожнення «інформаційної влади» та ЗМІ.

З урахуванням вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації» інформація, що була ним отримана або створена в процесі виконання владних повноважень та обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у його володінні, відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях, визначається як публічна інформація або інформація, що становить суспільний інтерес, та є відкритою, крім випадків, встановлених Законом. Відповідно до цього визначення у ст. 13 зазначеного Закону закріплено як класифікацію розпорядників інформації, так і основні види інформації, що становить суспільний інтерес, як підставу прирівнювання будь-яких суб'єктів господарювання до розпорядників публічної інформації [12]. Таким чином, суб'єктами управління виступають: 1) суб'єкти владних повноважень (органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, органи влади Автономної Республіки Крим, інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання); 2) юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим (стосовно інформації щодо використання бюджетних коштів); 3) особи, якщо вони виконують делеговані повноваження су-

б'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг (стосовно інформації, пов'язаної з виконанням їхніх обов'язків); 4) суб'єкти господарювання, які займають домінуюче становище на ринку, або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями (стосовно інформації щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них, інформації про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту, аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися і загрожують здоров'ю та безпеці громадян, іншої інформації, що становить суспільний інтерес).

Наявність у власності суб'єкта управління публічної чи суспільно необхідної інформації дозволяє розглядати його місце у системі «суб'єкт – об'єкт» як вищестояще, підтверджує розповсюджену тезу щодо вертикальності управлінських відносин та дозволяє припущення щодо ідентичності управлінських та інформаційних відносин, яке робилося багатьма представниками вчення про адміністративні правовідносини завдяки сприйняттю їх вертикальності як прояву субординації – основної, необхідної якості цих відносин.

Вбачається, що в умовах інформаційного суспільства відносини владної субординації, засновані на принципі «влада-підкорення», поступово мають зникати, натомість суттєвого поширення мають зазнати відносини інформаційної субординації як втілення принципів «допуску до інформації», «доступу до джерела інформації», «розпорядження інформацією», «цільового користувача інформації» тощо. Відповідно, органи інформаційної влади впливатимуть на повсякденну поведінку людей за допомогою цілеспрямованого поширення або застосування інформації. У свою чергу, кожен із цих органів, безумовно, матиме різні можливості, обсяги і силу впливу, обиратиме власний спосіб інформаційного впливу (спонукання до певних дій, запобігання невігідним діям, формування певного способу мислення, блокування прийняття рішення чи обрання способу поведінки тощо), що породжує необхідність класифікації таких органів або віднесення їх до певної гілки влади.

**Висновки.** Підсумовуючи викладене, зазначимо, що у системах законодавчої, виконавчої та судової гілок влади у практиці сучасного державного управління вже сформовано певні підсистеми, які відповідають за здійснення інформаційного впливу на суспільство – зв'язки з громадськістю та доступу до публічної інформації, але кожна з цих підсистем виконує лише ті функції, які притаманні відповідній гілці влади загалом та визначені у системі «противаг», що робить можливим їх віднесення до органів інформаційної влади лише у вузькому, приватному розумінні.



**Бібліографічні посилання**

1. Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К., 1998.
2. Вебер Максимилиан // Википедия – свободная энциклопедия [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%92%D0%B5%D0%B1%D0%B5%D1%80\\_%D0%9C%D0%B0%D0%BA%D1%81#.D0.9D.D0.B0.D1.83.D1.87.D0.BD.D0.B0.D1.8F\\_.D0.B4.D0.B5.D1.8F.D1.82.D0.B5.D0.BB.D1.8C.D0.BD.D0.BE.D1.81.D1.82.D1.8C](http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%92%D0%B5%D0%B1%D0%B5%D1%80_%D0%9C%D0%B0%D0%BA%D1%81#.D0.9D.D0.B0.D1.83.D1.87.D0.BD.D0.B0.D1.8F_.D0.B4.D0.B5.D1.8F.D1.82.D0.B5.D0.BB.D1.8C.D0.BD.D0.BE.D1.81.D1.82.D1.8C).
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови. – К. – Ірпінь, 2005.
4. Философский словарь / Под ред. И.Т. Фролова. – М., 2001.
5. Бебик В.М. Політологія для політика і громадянина: Монографія [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://politics.ellib.org.ua/pages-3665.html>.
6. Карацук М.Г. Інформаційна влада як чинник демократизації сучасного суспільства: Автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02. – К., 2006.
7. Стосовно Декларації про засоби масової інформації та права людини: Резолюція Консультативної асамблеї Ради Європи № 428 від 23.01.1970 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_107](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_107).
8. Про пресу та інші засоби масової інформації: Закон СРСР від 12.06.1990 № 1552-І [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v1552400-90>.
9. Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні: Закон України від 16.11.1992 № 2782-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2782-12>.
10. Про внесення змін до Закону України «Про інформацію»: Закон України від 13.01.2011 № 2938-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2938-17>.
11. Про захист персональних даних: Закон України від 01.06.2010 № 2297-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2297-17>.
12. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2939-17>.

Надійшла до редакції 06.02.2012

**Д.В. Лісний**

кандидат юридичних наук  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 342.922

## ДО ПИТАННЯ ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ СТУДЕНТІВ В УКРАЇНІ

Розглянуто питання адміністративної відповідальності студентів в Україні та визначено її особливості.

**Ключові слова:** студент, адміністративна відповідальність, суб'єкт, правопорушення.

Рассматривается административная ответственность студентов в Украине и определяются её особенности.

**Ключевые слова:** студент, административная ответст-