



**Ірина Анатоліївна ПАХОМОВА,**  
викладач кафедри державно-правових дисциплін  
Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна,  
pair80@yandex.ua

УДК 342.9 (477)

## ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ІНФОРМАЦІЙНИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

*Висвітлюється законодавче забезпечення розвитку інформаційних відносин у сфері державної служби України. Спираючись на різноманітні точки зору науковців, автором запропоновано власний варіант тлумачення поняття “законодавче забезпечення розвитку інформаційних відносин у сфері державної служби”. Розкривається базовий зміст та підкреслюється значення основних законодавчих актів, положення яких регламентують виникнення і розвиток інформаційних відносин у секторі державної служби і державного управління України. Зокрема наводяться положення Конституції України, які є базовими принципами оперування інформаційними ресурсами як громадянами, так і уповноваженими суб'єктами державного управління. Акцентовано особливу увагу на відповідних положеннях базових законодавчих актів про державну службу та про інформацію, якими керуються суб'єкти державної служби у процесі здійснення повноважень. Також аналізуються положення нормативних актів різних галузей національного законодавства України, якими унормовуються інформаційні відносини у секторі державної служби. У підсумку робиться висновок про те, недоліком системи законодавчого забезпечення інформаційно-службових відносин в Україні є те, що на тлі детального унормування функцій і повноважень державних службовців у секторі роботи з інформацією, визначення основних типових моделей (форм) інформаційних відносин на державній службі залишається недостатнім. Зазначається, щоподібний стан справ не повною мірою відповідає меті реформування системи державної служби України і підвищенню ефективності функціонування всіх ланок системи державного управління з метою забезпечення інтересів громадянського суспільства і захисту прав і свобод кожного конкретного громадянина.*

**Ключові слова:** інформація, державна служба, державне управління, законодавче забезпечення, інформаційні відносини.

Прискорення процесів європейської інтеграції України актуалізує роль і значення інформації для системи державної служби. Інформаційні дані поступово набувають значення важливого стратегічного ресурсу, раціональне використання

© Пахомова І. А., 2015



якого дає змогу посадовим особам державного управління приймати важливі для суспільства й актуальні на конкретний момент часу рішення. У зв'язку з цим, постає науково-прикладна потреба у комплексному дослідженні різноманітних аспектів, що пов'язані з інформаційними відносинами за участю державних службовців. Один з таких аспектів — наукове дослідження законодавчого забезпечення розвитку інформаційних відносин у сфері державної служби України.

*Метою статті* є висвітлення основ законодавчого забезпечення інформаційних відносин, що формуються у сфері державної служби України. Науковим підґрунтям статті стали доктринальні напрацювання таких науковців, як: Н. І. Штанько, В. М. Зінченко, О. Г. Михайлик, Н. І. Ткачук та інших дослідників.

Аналізуючи законодавче забезпечення регуляції інформаційних відносин, зазначимо, що поняття “забезпечення” має кілька значень, одне з котрих означає зробити можливим, дійсним, реально втіленим [1, с. 424]. Якщо мова йде про забезпечення існування певного явища, то “забезпечення” передбачає створення відповідних умов для цього. У юридичній термінології слово “забезпечення” здебільшого вживається у змістовному зв'язку з прикметниками “законодавче”, “нормативне” або “правове” [2, с. 8; 3, с. 62]. Це дає нам можливість виокремити самостійну юридичну конструкцію “нормативно-правове забезпечення інформаційних відносин”.

Початковим етапом формування системи законодавчого забезпечення інформаційних правовідносин на державній службі є розробка та прийняття юридичних норм, у яких закладаються основні моделі інформаційної комунікації суб'єктів державного управління. Норми, у свою чергу, системно містяться у нормативно-правових актах різної сфери дії і юридичної сили. Вони починають діяти, коли відповідний нормативно-правовий акт вступає в дію [4, с. 151].

Слід відзначити, що зміст нормативної основи протікання інформаційних відносин постійно змінюється і багато у чому залежить від особливостей політичних, соціально-економічних і технологічних перетворень у суспільстві. Держава об'єктивно змушена вдосконалювати (оновлювати) нормативно-правове забезпечення функціонування інституту державної служби і всіх відносин, що розвиваються у цій галузі. У свою чергу, оновлення правової бази відбувається шляхом правотворчості. З цього випливає, що нормативно-правове забезпечення є явищем, яке послідовно протікає і розвивається в часі, є процесом [5, с. 324].

Безумовно, абсолютно всі аспекти функціонування інформаційного поля на державній службі не можуть охоплюватись правовим регулюванням. Держава, перш за все, нормативно врегульовує ті з них, які є найважливішими для системи управління і соціуму.

Спираючись на викладене вище, під законодавчим забезпеченням інформаційних відносин у сфері державної служби пропонуємо розуміти створену в результаті законотворчості систему правових норм, призначених для регулювання відносин у секторі офіційної інформаційної взаємодії суб'єктів практичного виконання завдань і функцій держави.

Доцільно відзначити, що цей спектр інформаційних відносин у сфері державної служби забезпечується регуляторною дією норм великого загалу правових актів. При цьому, як відмічає О. Г. Михайлик, між наведеними групами немає чіткого розмежування, так як вони знаходяться в діалектичній єдності [6, с. 176]. Слід відзначити, що наразі в Україні законодавство про



інформацію у державній службі як таке не систематизоване, а його джерела не мають чітко визначеного адресата. Це пов'язано з тим, що протягом останнього часу державна політика в частині створення нормативно-правової бази для розвитку інформаційних відносин була орієнтовна на вирішення проблем техніко-технологічної бази переходу України до інформаційного суспільства [7, с. 116]. При цьому власне управлінський аспект інформаційних відносин у сфері державної служби цілеспрямовано у полі зору законодавця перебував досить не часто.

Юридична основа виникнення інформаційних відносин на державній службі, як і будь-яких інших форм соціальних відносин, закріплена в Конституції України [8]. Конституційний рівень правового регулювання є базовим та найбільш важливим, адже зміст положень Основного закону держави визначає основи правового статусу державної служби, закріплює базові законодавчі засади здійснення державними службовцями професійної діяльності, встановлює концептуальні принципи оперування інформаційними ресурсами як громадянами, так і уповноваженими суб'єктами державного управління. Так, для сегменту інформаційних відносин у сфері державної служби особливо важливими є такі конституційні положення:

- одним із прямих основних завдань органів державного управління є забезпечення інформаційної безпеки України (ст. 17);
- введення у юридичну практику принципу таємниці листування громадян, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції (ст. 31);
- встановлення принципу збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини (ст. 32);
- закріплення права громадян на інформацію, встановлення гарантій на вільний збір, використання і поширення інформації усно, письмово або в інший спосіб — на свій вибір (ст. 34);
- закріплення права вільного доступу і заборона засекречування інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на поширення такої інформації (ст. 50);
- закріплення права громадян брати участь в управлінні державними справами і вільно вступати на державну службу (ст. 38).

Осмилення наведеного вище дає підстави констатувати, що реалізація і практичне дотримання вказаних в Основному законі правових засад формування інформаційних відносин, суб'єктами яких є державні службовці, закладає основи законності інформаційної комунікації суб'єктів державного управління, створює всі передумови формування висококультурного інформаційного середовища в Україні.

Законодавчий рівень представлений значним переліком законодавчих актів, якими керуються у своїй діяльності державні службовці як суб'єкти інформаційних відносин у професійній сфері. Так, чи не найважливішим законодавчим актом є Закон України "Про державну службу" від 16 грудня 1993 р. № 3723-ХІІ [9]. У цьому нормативному акті визначено обов'язки державних службовців у секторі опрацювання інформації (зокрема державні службовці зобов'язані зберігати державну таємницю, інформацію про громадян, що стала їм відома під час виконання обов'язків державної служби, а також інші відомості, які згідно із законодавством не підлягають розголошенню),



закріплено право одержувати інформацію від органів влади і місцевого самоврядування, яка необхідна в інтересах професійної діяльності, основи взаємодії зі ЗМІ під час проведення кадрової політики. У сфері державної служби офіційні інформаційні відносини протікають за умови адміністративного контролю з боку вищого керівництва, що вказує на їх управлінський характер.

Поряд із законодавством про державну службу, важливою складовою групи законодавчих актів, положення яких тим чи іншим чином регулюють інформаційні відносини у сфері державної служби, є акти інформаційного законодавства. Так, Закон України “Про інформацію” від 2 жовтня 1992 р. № 2657–ХІІ [10] визначає основні принципи інформаційних відносин, засади державної інформаційної політики, встановлює коло суб’єктів і об’єктів інформаційних відносин, закріплює право громадянина на інформацію і визначає гарантії його реалізації та охорони, наводить класифікацію інформації, встановлює основи відносин держави зі ЗМІ, визначає засади юридичної відповідальності за порушення законодавства про інформацію.

У доповнення до наведеного вище слід згадати Закон України “Про доступ до публічної інформації” від 13 січня 2011 р. № 2939–VI [11]. Цей акт унормовує службові відносини органів державної влади й інших суб’єктів соціального життя з приводу одержання інформації, що була отримана у результаті діяльності суб’єктів владних повноважень і знаходиться у їх володінні.

Значна кількість норм, які містяться у Законі України “Про Національну програму інформатизації” від 4 лютого 1998 р. № 74/98–ВР [12], забезпечує розвиток інформаційних відносин у сфері державної служби через те, що вони визначають функції органів державного управління і державних службовців у секторі формування та виконання Національної програми інформатизації. Наступним важливим актом, що закріплює правові й організаційні засади інформаційних правовідносин у сфері державної служби, є Закон України “Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки” від 9 січня 2007 р. № 537–V [13]. Закон визначає низку найважливіших аспектів інформаційних відносин у сфері державної служби і державної управлінської діяльності. Зокрема перед системою державного управління і державної служби державою ставиться завдання щодо:

- налагодження взаємодії з суспільством, профспілками, бізнесом та громадянами щодо впровадження ІКТ у всі сфери життєдіяльності соціуму;
- розробки і прийняття на державному рівні системних управлінських рішень, спрямованих на створення національних інноваційних структур (центрів, технополісів і технопарків) з розробки конкурентоспроможного інформаційно-програмного забезпечення;
- заснування національної інформаційної інфраструктури;
- створення загальнодержавних інформаційних систем у різних сферах управління (насамперед у економіці, забезпеченні прав і свобод людини, у сфері охорони здоров’я, налагодження високоінформатизованої системи співпраці держави і громадянського суспільства, освіти, науки, культури, охорони довкілля, збереження культурної спадщини, взаємодії державного управління і соціуму тощо);
- визначення перспективних пріоритетів національної політики розвитку інформаційного суспільства (перехід до науково-технічного та інноваційного розвитку суспільства, законодавче забезпечення розвитку інформаційного суспільства, формування сприятливих економічних умов розвитку



інформаційного суспільства, забезпечення повсюдного доступу до телекомунікаційних послуг та інформаційних ресурсів, збільшення кількості й урізноманітнення електронних послуг і створення електронних інформаційних ресурсів, підготовка персоналу для роботи в інформаційному суспільстві, створення системи мотивації використання ІКТ у державному управлінні з метою підвищення рівня комп'ютерної та інформаційної грамотності державних службовців, розширення спектру використання ІКТ у їх професійній діяльності, забезпечення інформаційної безпеки країни та інше).

Наступним актом, що потребує зосередження уваги, є Закон України “Про державну таємницю” від 21 січня 1994 р. № 3855–ХІІ [14]. Він містить положення, якими зобов'язані керуватися державні службовці при роботі з секретною інформацією, засекречуванні інформаційних даних. У Законі України “Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні” від 16 листопада 1992 р. № 2782–ХІІ [15] встановлюються державні гарантії свободи преси в Україні, основи державної реєстрації ЗМІ. Наступний законодавчий акт, на положення якого ми звернемо увагу в нашому дослідженні, є Закон України “Про інформаційні агентства” від 28 лютого 1995 р. № 74/95–ВР [16]. Його положення регламентують державну реєстрацію інформаційних агентств, визначають основи правового статусу державних інформаційних агентств (особливо тих, які перебувають у підпорядкуванні органів державної влади).

Не менш важливими у порівнянні з наведеними вище є норми Закону України “Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації” від 23 вересня 1997 р. № 539/97–ВР [17]. У документі визначається порядок всебічного й об'єктивного висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування засобами масової інформації різних форм власності і захист їх від монопольного впливу органів тієї чи іншої гілки державної влади або органів місцевого самоврядування.

Продовжуючи огляд законодавчої бази розвитку інформаційних відносин на державній службі, потребує уваги і Закон України “Про телебачення і радіомовлення” від 21 грудня 1993 р. № 3759–ХІІ [18]. У Законі вказані основні принципи державної політики у сфері телебачення і радіомовлення, а також визначено перелік гарантій свободи діяльності телерадіоорганізацій. Складовою загального масиву нормативного регулювання є також і Закон України “Про рекламу” від 3 липня 1996 р. № 270/96–ВР [19]. Його норми закріплюють положення щодо обмеження і заборони використання у рекламі інформації про державні символи України, назви державних органів. Також у Законі визначено основи дозвільно-управлінської діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування щодо розміщення інформації дозвільної реклами, визначені інші повноваження органів державної влади щодо управління рекламною діяльністю в Україні (в тому числі й засади контрольно-наглядової діяльності органів державного управління в частині контролю за дотриманням законодавства суб'єктами рекламною діяльності).

Значний регуляторний вплив на розвиток інформаційних відносин на державній службі має і Закон України “Про основи національної безпеки України” від 19 червня 2003 р. № 964–ІV [20]. Норми Закону визначають, що інформаційне середовище, в якому працюють також і державні службовці, є об'єктом національної безпеки і підлягає спеціальному державному захисту. Нормативно сформульовано також і принципи забезпечення національної безпеки,



наведено перелік найбільш небезпечних загроз національній безпеці в інформаційній сфері (прояви обмеження свободи слова та доступу до публічної інформації, поширення засобами масової інформації культу насильства, жорстокості, порнографії, комп'ютерна злочинність та комп'ютерний тероризм, розголошення інформації, яка становить державну таємницю, або іншої інформації з обмеженим доступом, намагання маніпулювати суспільною свідомістю, зокрема, шляхом поширення недостовірної, неповної або упередженої інформації).

У продовження зазначеного заслуговують на увагу положення Постанови Верховної Ради України "Про Рекомендації парламентських слухань з питань розвитку інформаційного суспільства в Україні" від 1 грудня 2005 р. № 3175-IV [21]. Постанова містить низку важливих положень, які визначають пріоритетні завдання головних суб'єктів системи державного управління в Україні (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, профільні міністерства, Національна комісія з питань регулювання зв'язку в Україні) в галузі розвитку інформаційного суспільства. Найважливіші з них — забезпечення сприятливих умов для створення інтегрованих інформаційно-аналітичних систем органів державної влади та органів місцевого самоврядування (зокрема у сфері охорони здоров'я, освіти, науки, культури, довкілля); створення загальнодоступних національних електронних інформаційних ресурсів (зокрема науково-технічної та економічної інформації); вдосконалити рівня координації діяльності органів виконавчої влади щодо виявлення, оцінки і прогнозування загроз інформаційної безпеки, запобігання цим загрозам та забезпечення ліквідації їх наслідків.

Як висновок відзначимо, що законодавче забезпечення інформаційних відносин на державній службі на сьогодні регламентує здебільшого права й обов'язки державних службовців щодо формування змісту інформації, яка передається у процесі відносин. Слід відзначити, що аспект стосовно унормування управлінських моделей (форм) інформаційних відносин на державній службі залишається на сьогодні унормованим опосередковано. Такий стан справ не повною мірою відповідає меті реформування системи державної служби України і підвищенню ефективності функціонування всіх ланок системи державного управління з метою забезпечення інтересів громадянського суспільства і захисту прав і свобод кожного конкретного громадянина.

#### Список використаних джерел

1. Ожегов, С. И. Словарь русского языка: 70 000 слов [Текст] / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. — 23-е изд. испр. — М. : Русский язык, 1991. — 917 с.
2. Карлин, А. Нормативно-правовое обеспечение социально-экономической сферы [Текст] / А. Карлин // Российская юстиция. — 2002. — № 9. — С. 8–10.
3. Штанько, И. Н. Правовое обеспечение достоинства личности в современном российском обществе: проблемы и перспективы [Текст] / И. Н. Штанько // Российский следователь. — 2006. — № 11. — С. 62–63.
4. Зінченко, В. М. Механізм держави та правоохоронні органи [Текст] / В. М. Зінченко // Держава і право. Юридичні і політичні науки. — Вип. 27. — К., 2005. — С. 121–125.
5. Тихомиров, Ю. А. Курс сравнительного правоведения [Текст] / Ю. М. Тихомиров. — М. : Норма, 1996. — 432 с.



6. Михайлик, А. Г. Правовое регулирование внешнеэкономической деятельности государства (Историко-теоретический и сравнительно-правовой анализ) [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Михайлик Александр Георгиевич. — СПб., 2004. — 340 л.
7. Ткачук, Н. І. Правове регулювання інформаційних відносин як складова розвитку інформаційного суспільства [Текст] / Н. І. Ткачук // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2007. — № 1. — С. 116–121.
8. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [Текст] // ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
9. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 р. № 3723-ХІІ [Текст] // ВВР. — 1993. — № 52. — Ст. 490.
10. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-ХІІ [Текст] // ВВР. — 1992. — № 48. — Ст. 650.
11. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI [Текст] // ВВР. — 2011. — № 32. — Ст. 314.
12. Про Національну програму інформатизації : Закон України від 04.02.1998 р. № 74/98-ВР [Текст] // ВВР. — 1998. — № 27. — Ст. 181.
13. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки : Закон України від 09.01.2007 р. № 537-V [Текст] // ВВР. — 2007. — № 12. — Ст. 102.
14. Про державну таємницю : Закон України від 21.01.1994 р. № 3855-ХІІ [Текст] // ВВР. — 1994. — № 16. — Ст. 93.
15. Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні : Закон України від 16.11.1992 р. № 2782-ХІІ [Текст] // ВВР. — 1993. — № 1. — Ст. 1.
16. Про інформаційні агентства : Закон України від 28.02.1995 р. № 74/95-вр [Текст] // ВВР. — 1995. — № 13. — Ст. 83.
17. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації : Закон України від 23.09.1997 р. № 539/97-вр [Текст] // ВВР. — 1997. — № 49. — Ст. 299.
18. Про телебачення і радіомовлення : Закон України від 21.12.1993 р. № 3759-ХІІ [Текст] // ВВР. — 1994. — № 10. — Ст. 43.
19. Про рекламу : Закон України від 03.07.1996 р. № 270/96-вр [Текст] // ВВР. — 1996. — № 39. — Ст. 181.
20. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 р. № 964-IV [Текст] // ВВР. — 2003. — № 39. — Ст. 351.
21. Про Рекомендації парламентських слухань з питань розвитку інформаційного суспільства в Україні : постанова Верховної Ради України від 01.12.2005 р. № 3175-IV [Текст] // ВВР. — 2006. — № 15. — Ст. 131.

*Рекомендовано до друку кафедрою державно-правових дисциплін  
Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна  
(протокол № 8 від 19 лютого 2014 року)*

Надійшла до редакції 01.03.2015



**Пахомова И. А. Законодательное обеспечение развития информационных отношений в сфере государственной службы Украины**

*Освещается законодательное обеспечение развития информационных отношений в сфере государственной службы Украины. Опираясь на различные точки зрения ученых, автором предложено собственный вариант толкования понятия “законодательное обеспечение развития информационных отношений в сфере государственной службы”. Раскрывается базовое содержание и подчеркивается значение основных законодательных актов, положения которых регламентируют возникновение и развитие информационных отношений в секторе государственной службы и государственного управления Украины. В частности приводятся положения Конституции Украины, которые являются базовыми принципами оперирования информационными ресурсами как гражданами, так и уполномоченными субъектами государственного управления. Акцентировано особое внимание на соответствующих положениях базовых законодательных актов о государственной службе и об информации, которыми руководствуются субъекты государственной службы в процессе осуществления полномочий. Также анализируются положения нормативных актов различных отраслей национального законодательства Украины, которыми нормируются информационные отношения в секторе государственной службы. В итоге делается вывод о том, что недостатком системы законодательного обеспечения информационно-служебных отношений в Украине является то, что на фоне детального нормирования функций и полномочий государственных служащих в секторе работы с информацией, определение основных типовых моделей (форм) информационных отношений на государственной службе остается недостаточным. Отмечается, что подобное положение дел не в полной мере соответствует целям реформирования системы государственной службы Украины и повышению эффективности функционирования всех звеньев системы государственного управления с целью обеспечения интересов гражданского общества и защиты прав и свобод каждого конкретного гражданина.*

**Ключевые слова:** информация, государственная служба, государственное управление, законодательное обеспечение, информационные отношения.

**Pakhomova, I. A. Legal Provision of Information Relations in the Civil Service of Ukraine**

*The legislative provision of information relations in the civil service of Ukraine is highlighted. Based on various scientific points of view, the author offered his own version notion of “legislative provision of information relations in the public service”. It reveals the basic content and emphasizes the importance of basic legislation, the provisions which govern the emergence and development of information relations in the sector of public service and public administration of Ukraine. In particular the provisions of the Constitution of Ukraine, which are basic principles of operation of information resources both citizens and authorized administrators. Special attention was paid to the relevant provisions of the basic legislation on civil service and the information that guide public service subjects in the exercise of authority. Also examines the provisions of regulations of various branches of the national legislation of Ukraine, which regulate information relations in the public service sector. As a result, it is concluded that lack legal system to provide information and service relations in Ukraine is that despite the normalization detailed functions and responsibilities of civil servants in the sector of information, identifying key standard models (forms) of information relations in the public service remains insufficient. Noted a similar situation does not fully correspond objectives of civil service reform in Ukraine and improving the functioning of all parts of the state management system to ensure the interests of civil society and human rights and freedoms of each individual citizen.*

**Keywords:** information, civil service, public administration, legislative support, information relations.