

Information needs and interests of the public administration bodies

Інформаційні потреби та інтереси органів публічної адміністрації

Anna Blinova

Key words:

public administration bodies, needs, interests, information activities.

Ключові слова:

органи публічної адміністрації, потреба, інтерес, інформаційна діяльність.

Актуальність. Сучасний етап розвитку суспільства в Україні тісно пов'язаний зі становленням цифрових інформаційно-комунікаційних технологій, масове поширення яких безповоротно змінило публічне управління. З урахуванням зазначеного, змінюються і умови функціонування органів публічної адміністрації, розширюється коло їх інформаційних відносин, збільшуються обсяги інформації, що ними використовуються, запроваджуються нові засоби та методи їх комунікації, суспільство висуває нові вимоги до їх діяльності, відповідно, змінюються інформаційні потреби та інтереси органів публічної адміністрації. Без окреслення змісту понять «інформаційна потреба» та «інформаційний інтерес» органу публічної адміністрації неможлива їх систематизація, а, отже, й ефективне упорядкування інформаційного забезпечення цих органів.

Стан дослідження. Дослідженню поняття, змісту та співвідношення таких понять, як «потреба» та «інтерес», приділяли увагу вчені А.С. Айзикович, В.О. Бернацкий, І.В. Венедіктова, В.І. Приписнов, В.Ф. Сиренко, Ю.А. Тихомиров, А.Т. Ханіпова та ін. Розглядали особливості публічних потреб та інтересів такі знані сучасні науковці, як В.М. Бевзенко, Є.В. Курінний, Р.С. Мельник та ін. Водночас постійне розширення кола інформаційних правовідносин органів публічної адміністрації, швидкий розвиток їх інформаційного середовища, динамічна зміна форм та методів інформаційної діяльності цих органів ускладнюють ґрунтовне дослідження таких категорій, як «інформаційні потреби» та «інформаційні інтереси» органів публічної адміністрації. Зазначене зумовлює відсутність сталих наукових підходів до змісту цих понять.

Мета статті полягає у визначенні ознак та співвідношенні понять «інформаційні потреби органу публічної адміністрації» та «інформаційні інтереси органу публічної адміністрації», формулюванні відповідних авторських визначень, що дасть змогу у подальших наукових дослідженнях ґрунтовніше структурувати інформаційне забезпечення окремих органів публічної адміністрації.

Виклад основного матеріалу. З урахуванням темпів інформатизації суспільства та сфери публічного управління важливим є з'ясування сутності інформаційних потреб та інформаційних інтересів органів публічної адміністрації як мети їх інформаційної діяльності. В.О. Бернацкий зазначає, що для потреби діяльність служить умовою і можливістю її задоволення, а для інтересу діяльність – це засіб його здійснення, реалізації, тому що поза діяльністю інтересу не існує¹. Ця наукова концепція мала своє відображення у нормах Закону України «Про інформацію» у його першій редакції². Так, цей закон у ст. 12 «Визначення інформаційної діяльності» формулював поняття інформаційної діяльності як сукупності дій, спрямованих на задоволення інформаційних потреб громадян, юридичних осіб і держави. З метою задоволення цих потреб відповідно до зазначеної норми органи державної влади та органи місцевого і регіонального самоврядування могли створювати інформаційні служби, системи, мережі, бази і банки даних. У редакції 1992 р. Закон України «Про інформацію» визначав: використання інформації як вид інформаційної діяльності – це задоволення інформаційних потреб громадян, юридичних осіб і держави (ст. 14); інформаційна продукція – це матеріалізований результат інформаційної діяльності, призначений для задоволення

¹ Бернацкий В.О. Интерес: познавательная и практическая функции. Томск: Изд-во Том. Ун-та, 1984. С. 10.

² Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 р. N 2657-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 48. Ст. 650

інформаційних потреб громадян, державних органів, підприємств, установ і організацій (ст. 40); інформаційна послуга – здійснення у визначеній законом формі інформаційної діяльності ж доведення інформаційної продукції до споживачів із метою задоволення їх інформаційних потреб (ст. 41)³. Таким чином, законодавець визначав мету інформаційної діяльності як задоволення інформаційних потреб громадян, державних органів, підприємств, установ і організацій.

У поточній редакції Закону України «Про інформацію» від 01.01.2017 р. про задоволення потреб йдеться лише у ст. 23 «Інформаційна продукція та інформаційна послуга». Так, у цій нормі інформаційна продукція визначається як матеріалізований результат інформаційної діяльності, призначений для задоволення потреб суб'єктів інформаційних відносин, а інформаційною послугою є діяльність із надання інформаційної продукції споживачам із метою задоволення їхніх потреб⁴. Наведені норми Закону України «Про інформацію» демонструють заміну концепції «інформаційних потреб» на «потреби суб'єктів інформаційних відносин». На наш погляд, останній термін є набагато ширшим за змістом від поняття «інформаційна потреба» і не може врахувати та конкретизувати коло усіх питань, що потребують інформаційного забезпечення в життєвому циклі органу публічної адміністрації.

Виявити ознаки, сформулювати поняття та з'ясувати зв'язок інформаційної потреби та інформаційного інтересу органів публічної адміністрації дасть змогу дослідити їх етимологічний зміст. Так, І.В. Венедіктова зазначає, що існує тісний взаємозв'язок понять «інтерес» та «потреба»⁵. Потреба – це недостатність будь-чого, необхідна для підтримання життєдіяльності й розвитку організму, людської особистості, соціальної групи, суспільства; своєрідний соціальний збудник активності⁶. У філософії інтерес так чи інакше пов'язується з практичною діяльністю і розглядається як чинник, що бере свій початок більшою мірою в необхідності, потребі⁷. Звідси, наголошує І.В. Венедіктова, часте отождолення інтересу і потреби⁸.

Наукові дискусії щодо зв'язку та відмінностей понять «потреба» та «інтерес» поділили науковців на дві групи. Представники першої групи, як-от В.О. Бернацький і О.Т. Ханіпов, стверджували, що інтерес є проявом потреби за наявності суспільних відносин між носієм і предметом потреби як суспільним продуктом та виражає потребу^{9,10}. Представники другої групи науковців, як-от О.С. Айзикович, В.Ф. Сиренко, В.І. Приписнов, вважають, що поняття «інтерес» та «потреба» є тотожними поняттями і стверджують, що інтереси – це соціально детерміновані потреби¹¹; що можна визначити структуру інтересу через потреби: необхідність задоволення потреби; можливість задоволення потреби за наявності умов та засобів для її задоволення; усвідомлення необхідності задоволення потреби і можливості її задоволення¹²; інтереси є суб'єктивним відбиттям об'єктивно наявних потреб¹³. І.В. Венедіктова підсумовує, що зазначена полеміка щодо співвідношення понять «потреба» та «інтерес» дає змогу констатувати той факт, що функція інтересів полягає у визначеності напряду та характеру зміни об'єктивного світу, а функція потреб – у цілеспрямованості інтересів¹⁴.

В юридичних актах, як зазначають Р.С. Мельник та В.М. Бевзенко, термін «інтерес», враховуючи його як етимологічне, так і загальносоціологічне, психологічне значення, вживається у широкому чи вузькому значеннях як самостійний об'єкт правовідносин, реалізація якого задовольняється чи блокується нор-

³ Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 р. N 2657-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992 р. № 48. Ст. 650.

⁴ Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 р. N 2657-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 48. ст. 650.

⁵ Венедіктова І.В. Методологічні підходи до співвідношення понять «інтерес» і «потреба» при визначенні юридичної категорії «охоронюваний законом інтерес». Вісник Академії правових наук України. 2011. № 3. С. 129–137. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vapny_2011_3_12 —

⁶ Философский энциклопедический словарь. 2-е изд. М.: Сов. Энцикл., 1989. С. 499–500

⁷ Бернацький В.О. Интерес: познавательная и практическая функции. Томск: Изд-во Том. Ун-та, 1984. С. 10.

⁸ Венедіктова І.В. Методологічні підходи до співвідношення понять «інтерес» і «потреба» при визначенні юридичної категорії «охоронюваний законом інтерес» Вісник Академії правових наук України. 2011. № 3 (66). С. 129–137.

⁹ Ханіпова А.Т. Интересы как форма общественных отношений / отв. ред. А.К. Черненко, А.А. Чегулин; АН СССР, СО Институт истории, филологии и философии. Новосибирск: Наука. Сиб. Отделение, 1987. С. 27.

¹⁰ Бернацький В.О. Интерес: познавательная и практическая функция. Томск: Изд-во Том. Ун-та, 1984. С. 10.

¹¹ Айзикович А.С. Важная социологическая проблема. Вопр. Философии. 1965. № 11. С. 167

¹² Сиренко В.Ф. Проблема интереса в государственном управлении. Киев, 1980. С. 11.

¹³ Приписнов В.И. Механизм джействия социальных законов и субэктивных факторов. Душанбе : Ирфон, 1972. С. 9

¹⁴ Венедіктова І.В. Методологічні підходи до співвідношення понять «інтерес» і «потреба» при визначенні юридичної категорії «охоронюваний законом інтерес». Вісник Академії правових наук України. 2011. № 3. С. 129–137. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vapny_2011_3_12.

мативними засобами¹⁵. Етимологічний зміст слова «інтерес» становить собою: а) увагу до кого-, чого-небудь, зацікавлення кимось, чимось; цікавість, захоплення; б) важливість; значення; в) те, що найбільше цікавить кого-небудь, що становить зміст чийось думок і турбот; г) прагнення, потреби; г) те, що йде на користь кому-, чому-небудь, відповідає чийсь прагненням, потребам; вигоду, користь, зиск. У загальносоціологічному значенні категорія «інтерес» розуміється як об'єктивно існуюча і суб'єктивно усвідомлена соціальна потреба, мотив, стимул, спонукання до дії, у психології – як ставлення особистості до предмета як до чогось для неї цінного, такого, що притягує¹⁶.

В юридичній сфері використовуються тотожні поняття «законний інтерес» та «охоронюваний законом інтерес», визначення якого сформулював Конституційний Суд України у своєму рішенні від 1 грудня 2004 р. № 18-рп/2004 у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення окремих положень ч. 1 ст. 4 Цивільного процесуального кодексу України (справа про охоронюваний законом інтерес). Так, відповідно до цього рішення «охоронюваний законом інтерес» треба розуміти як прагнення до користування конкретним матеріальним та/або нематеріальним благом, як зумовлений загальним змістом об'єктивного і прямо не опосередкований у суб'єктивному праві простий легітимний дозвіл, що є самостійним об'єктом судового захисту та інших засобів правової охорони з метою задоволення індивідуальних і колективних потреб, які не суперечать Конституції і законам України, суспільним інтересам, справедливості, добросовісності, розумності та іншим загальноправовим засадам¹⁷.

У межах цього наукового дослідження застосування цього алгоритму дає змогу визначити інформаційний інтерес органів публічної адміністрації як прагнення до користування інформацією з метою задоволення їх інформаційних потреб. Водночас наше дослідження стосується елемента інформаційно-правових відносин органів публічної адміністрації, а значить, ширше їх коло має правове регулювання. Тому необхідно в основному вести мову про «охоронюваний законом інформаційний інтерес» чи «законний інформаційний інтерес», який визначений нормативно-правовими актами, зумовлений загальним змістом об'єктивного і прямо не опосередкований у суб'єктивному праві простий легітимний дозвіл, що є самостійним об'єктом судового захисту та інших засобів правової охорони. Законний інформаційний інтерес органів публічної адміністрації – це прагнення задовольнити індивідуальні та колективні інформаційні потреби цих органів, які не суперечать Конституції і законам України, суспільним інтересам, справедливості, добросовісності, розумності та іншим загальноправовим засадам.

Наведена логічна послідовність відповідає концепції Є.В. Курінного щодо зв'язку суспільних потреб, суспільних інтересів, нормативно-правового регулювання та реалізації їх через правовідносини. Так, Є.В. Курінний наполягає, що в основі істинної державної (владної) політики мають бути закладені відповідні групи суспільних потреб, які з часом, після усвідомлення необхідності їх втілення у життя мають набувати форматів «суспільних (державних) інтересів», далі – відповідного адміністративного нормативно-правового закріплення та безпосередньої реалізації через правовідносини¹⁸. З урахуванням зазначеного вище можна стверджувати, що інформаційні потреби органів публічної адміністрації існують на всіх стадіях життєвого циклу відповідного органу та в усіх сферах його функціонування. Інформаційні інтереси органів публічної адміністрації є похідними від інформаційних потреб та виникають при усвідомленні представниками органу публічної адміністрації відповідних інформаційних потреб.

Розвиток особистості та розвиток суспільства відбуваються під впливом різних інтересів, на чому наголошують Р.С. Мельник та В.М. Бевзенко: у першому випадку все залежить зазвичай від інтересів приватних, тоді як у другому – від інтересів публічних¹⁹. Є.В. Курінний наголошує, що інтерес завжди виступає у ролі мотиваційної основи, своєрідного постійного поведиря осмисленої соціальної поведінки будь-якого суб'єкта суспільних відносин, а владний суб'єкт, котрий є репрезентантом держави або органа місцевого самоврядування, у своїй професійній діяльності завжди має керуватися публічними інтересами (інтереса-

¹⁵ Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. К.: Ваїте, 2014. 376 с.

¹⁶ Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. К.: Ваїте, 2014. 376 с.

¹⁷ Конституційний Суд України у своєму рішенні від 1 грудня 2004 р. № 18-рп/2004 у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення окремих положень частини першої статті 4 Цивільного процесуального кодексу України (справа про охоронюваний законом інтерес). Урядовий кур'єр. 2004. № 239.

¹⁸ Курінний Є.В. Об'єкт та предмет українського адміністративного права: змістовна та аксіологічна сутність категорій. Публічне право. 2016. № 1. С. 43–51. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2016_1_7

¹⁹ Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. К.: Ваїте, 2014. 376 с.

ми суспільного загалу), і в жодному разі не підмінювати зміст зазначених інтересів власними, приватними, корпоративно-клановими інтересами²⁰. Повністю підтримуючи цю концепцію, ми вважаємо, що інформаційні інтереси органів публічної адміністрації є публічними інтересами, тому розглянемо їх особливості.

Р.С. Мельник та В.М. Бевзенко визначають публічні інтереси як усвідомлені інтереси усього суспільства або його частини (територіальної громади, держави тощо), що є відображенням економічних, соціальних та правоохоронних потреб населення. При цьому Р.С. Мельник та В.М. Бевзенко зазначають, що публічні інтереси не є простою сукупністю індивідуальних інтересів членів суспільства чи його частини, вони є своєрідною квінтесенцією (поєднанням) інтересів членів суспільства, тобто вони поєднують лише ті інтереси, які однаковою мірою є важливими для кожного члена суспільства (інтерес дихати чистим повітрям, інтерес користуватися безпечним громадським транспортом, інтерес доступу до об'єктів міської інфраструктури, інтерес жити у безпечному (некриміногенному) місті тощо). Отже, публічним інтересом треба визнати такий інтерес, який має будь-яка особа на безумовній основі²¹. Ю.О. Тихомиров зазначає, що публічні інтереси – не тільки і не стільки державні інтереси, скільки спільні інтереси людей, їх об'єднань, суспільства загалом²². І.В. Венедіктова наполягає, що публічні інтереси відповідають наявності двох критеріїв: з одного боку, це суспільні інтереси, без яких не можна забезпечити цілісність і стабільність держави й суспільства, а, з іншого боку, – це офіційно визнані інтереси, які отримали підтримку держави²³. Водночас Є.В. Курінний визначає, що публічний (суспільний), державний інтерес є похідним від іншої категорії «суспільних потреб» – тих об'єктивно і наявних соціальних викликів, проблем та завдань усвідомлення та бажання втілення яких, формує відповідні групи (види) суспільних інтересів, що мають становити основний зміст державної (владної) політики, а значить, мати відповідну правову регламентацію. Та частина суспільних потреб, що підлягає або має підлягати правовому забезпеченню становить поняття «об'єкт права» або «об'єкт правового забезпечення»²⁴. З урахуванням зазначеного ми вважаємо, що інформаційні потреби та інформаційні інтереси органів публічної адміністрації є публічними інтересами та публічними потребами відповідно.

Висновки. З урахуванням зазначеного ми пропонуємо інформаційні потреби органів публічної адміністрації визначати як об'єктивно наявні інформаційні проблеми, пов'язані із нестачею, недостовірністю, неповнотою інформації про усі напрями функціонування органів публічної адміністрації на всіх стадіях їх життєвого циклу, вирішення яких спрямовано на удосконалення роботи органів публічної адміністрації та які не суперечать Конституції і законам України, справедливості, добросовісності, розумності та іншим загальноправовим засадам. Водночас інформаційні інтереси органів публічної адміністрації пропонується розуміти як усвідомлені, офіційно визнані та підтримані державою прагнення органів публічної адміністрації до користування інформацією з метою задоволення інформаційних потреб цих органів.

Анотація

У статті автором визначені ознаки та співвідношення понять «інформаційні потреби органу публічної адміністрації» та «інформаційні інтереси органу публічної адміністрації», а також сформульовані відповідні авторські визначення.

Summary

In the article, the author identifies the signs and correlation of the concepts “information needs of public administration bodies” and “information interests of public administration bodies”, and also formulates the corresponding author's definitions.

²⁰ Курінний Є.В. Об'єкт та предмет українського адміністративного права: змістовна та аксіологічна сутність категорій. Публічне право. 2016. № 1. С. 43–51. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2016_1_7

²¹ Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. К.: Ваіте, 2014. 376 с.

²² Тихомиров Ю.А. Публичное право. М.: НОРМА, 1995. 680 с.

²³ Венедіктова І.В. Публічні інтереси в цивільному праві. Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія: Право. 2013. № 1082, вип. 16. С. 97–100. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKHiPR_2013_1082_16_25

²⁴ Курінний Є.В. Об'єкт та предмет українського адміністративного права: змістовна та аксіологічна сутність категорій. Публічне право. 2016. № 1. С. 43–51. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2016_1_7

Використана література:

1. Айзикович А.С. Важная социологическая проблема. *Вопр. философии*. 1965. № 11. С. 167.
2. Бернацкий В.О. Интерес: познавательная и практическая функции. Томск: Изд-во Том. Ун-та, 1984. С. 10.
3. Венедіктова І.В. Публічні інтереси в цивільному праві. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія : Право*. 2013. № 1082. Вип. 16. С. 97–100. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhIPR_2013_1082_16_25
4. Венедіктова І.В. Методологічні підходи до співвідношення понять «інтерес» і «потреба» при визначенні юридичної категорії «охоронюваний законом інтерес». *Вісник Академії правових наук України*. 2011. № 3. С. 129–137. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/varpu_2011_3_12.
5. Курінний Є.В. Об'єкт та предмет українського адміністративного права: змістовна та аксіологічна сутність категорій. *Публічне право*. 2016. № 1. С. 43–51. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2016_1_7
6. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. К.: Ваіте, 2014. 376 с.
7. Приписнов В. Механизм действия социальных законов и субъективных факторов. Душанбе: Ирфон, 1972.
8. Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 р. N 2657-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 48. Ст. 650.
9. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
10. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385.
11. Реформа публічної адміністрації в Україні: Проекти концепції та законів / Упоряд. І. Коліушко, В. Тимошук. К., 2005. 192 с. URL: <http://pravo.org.ua/img/books/files/reforma-public-admin-koliushko-2005.pdf>.
12. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення окремих положень частини першої статті 4 Цивільного процесуального кодексу України (справа про охоронюваний законом інтерес) : Рішення Конституційного Суду України від 1 грудня 2004 р. № 18-рп/2004. *Голос України*. 2005. № 10.
13. Сиренко В.Ф. Проблема интереса в государственном управлении. Киев, 1980.
14. Тихомиров Ю.А. Публичное право. М. : НОРМА, 1995. 680 с.
15. *Философский энциклопедический словарь*. 2-е изд. М.: Сов. Энцикл., 1989.
16. Ханипова А.Т. Интересы как форма общественных отношений / отв. ред. А.К. Черненко, А.А. Чегулин; АН СССР, СО Института истории, филологии и философии. Новосибирск: Наука. Сиб. Отделение, 1987.

Anna Blinova,

*Candidate of Law Sciences, Associate Professor,
Head of the Department of Civil Disciplines, Law Faculty
Private Institution of Higher Education
«Dniprovsk University of the Humanities»*