

УДК 342.951

ПРИМАКОВ К.Ю., здобувач наукового ступеня кандидата юридичних наук,
Класичний приватний університет

СЕМАНТИЧНІ ТА ПРАВОВІ ВЛАСТИВОСТІ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ ЯК ОБ’ЄКТУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

***Анотація.** В статті досліджуються семантичні та правові властивості масової інформації як об’єкту адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, визначаються критерії розмежування масової інформації від іншої інформації, а також функції масової інформації як об’єкту адміністративно-правового регулювання.*

***Ключові слова:** інформація, масова інформація, адміністративно-правове регулювання, засоби масової інформації, органи державної влади, функції інформації.*

***Аннотация.** В статье исследуются семантические и правовые свойства массовой информации как объекта административно-правового регулирования общественных отношений, определяются критерии разграничения массовой информации от другой информации, а также функции массовой информации как объекта административно-правового регулирования.*

***Ключевые слова:** информация, массовая информация, административно-правовое регулирование, средства массовой информации, органы государственной власти, функции информации.*

***Summary.** The article examines the legal and semantic properties of the mass information as an object of administrative and legal regulation public relations, defines criteria of differentiation of the mass information from other information, and also mass information functions as an object of administrative and legal regulation.*

***Keywords:** information, mass information, administrative and legal regulation, media, public authorities, information functions.*

Постановка проблеми. Правове регулювання суспільних відносин у сфері масової інформації має принципове значення для становлення в Україні інформаційного суспільства, забезпечення оптимального функціонування демократичних інститутів, за допомогою яких реалізуються конституційні права громадян на свободу думки і слова, право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію. Саме через доступ до масової інформації у першу чергу сучасне суспільство здатне контролювати діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, політичних партій та інших суб’єктів публічного права. При цьому діяльність суб’єктів правовідносин, що складаються у сфері масової інформації, потребує комплексного правового регулювання, яке у цивілізованих країнах здійснюється переважно нормами адміністративного права.

У сучасних умовах питання оптимального адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у сфері масової інформації в Україні має особливе значення у зв’язку із загальносвітовими процесами глобалізації, формування глобального інформаційного суспільства, становлення економіки, заснованої на знанні, і прогресуючою гармонізацією загальноєвропейського правового простору. У такому контексті проблеми теоретичного аналізу семантичних та правових якостей масової інформації як об’єкту адміністративно-правового регулювання в Україні набувають стратегічного значення для розвитку вітчизняної правової науки.

Аналіз останніх публікацій. Інформація як філософська категорія розглянута у багаточисленних наукових і публіцистичних роботах зарубіжних та вітчизняних авторів. За кордоном дослідження інформаційної тематики можна зустріти у працях К. Шеннона, Е. Тоффлера, М. Кастельса, Ф. Уебстера, М. Маклюен, Н. Лумана, Г. Харріса та ін. У вітчизняній науці, а також науці пострадянських країн, питання масової інформації з різних точок зору досліджувалися у працях таких вчених як Г.В. Атаманчук, В.Г. Афанасьєв, І.Л. Бачило, В.В. Белєвцева, Ю.П. Битяк, В.М. Брижко, М.С. Вертузась, В.В. Галуцько, В.В. Зуй, О.Л. Копиленко, О.Г. Комісаров, О.О. Кукшинова, В.Д. Малков, В.Г. Машликін, В.А. Мінаєв, В.С. Михалевич, В.Ф. Опришко, Н.С. Полевой, Г.Х. Попов, М.Ф. Савюк, Д.Н. Узнадзе, А.Д. Урсул, О.В. Харенко, М.Я. Швець, В.В. Цветков, Л.П. Юзьков та ін. Водночас в сучасній вітчизняній і зарубіжній науці рівень дослідження питань масової інформації, окремих аспектів її правового регулювання, залишається досить низьким, а проблематика регулювання правовідносин у сфері масової інформації за допомогою адміністративно-правових засобів в Україні взагалі не отримала гідної уваги у науковому середовищі, що й обумовлює актуальність обраної теми.

Метою статті є визначення семантичних та правових властивостей масової інформації як об'єкту адміністративно-правового регулювання.

Виклад основних положень. Основні поняття, що відносяться до масової інформації, досліджуються науковцями на рівні двох масивів знань: законодавчому та теоретико-правовому. Законодавчий масив знань щодо адміністративно-правового регулювання у сфері масової інформації в Україні міститься в нормах міжнародного права, інкорпорованих в національне законодавство у визначений законом спосіб, та, звісно, у нормативно-правових актах, які входять до системи національного права відповідно до певної його галузі.

У міжнародно-правових актах не надається визначення масової інформації, проте існують відповідні механізми регулювання цих процесів міжнародними засобами. Вони витікають із загальних зобов'язань щодо забезпечення, гарантування та захисту всесвітньо визнаних прав людини, закріплених в Загальній декларації прав людини, Міжнародному пакті про громадянські та політичні права, в інших визначальних міжнародних документах у галузі прав людини універсального та регіонального значення.

В національному законодавстві існує певний рівень уявлень про масову інформацію, регулювання процесів, які пов'язані з її виготовленням, розповсюдженням та використанням, проте навіть без глибокого, комплексного аналізу можна зрозуміти, що ці знання потребують доповнень та вдосконалення, хоча б за тією підставою, що інформація як безмежний потік відомостей за своєю природою є надрухливим явищем, знаходиться у постійному русі, втягуючи у воронку власного розвитку нові якості правових взаємовідносин між суб'єктами, які її виготовляють, розповсюджують та вживають. Ця необхідність у модернізації категорійного апарату у першу чергу стосується безпосередньо таких понять, як “інформація”, “масова інформація”, а також визначення правового змісту поняття “адміністративно-правове регулювання” по відношенню до такого об'єкту, як масова інформація.

Дослідження масової інформації як головного об'єкту адміністративно-правового регулювання доцільно починати із з'ясування сенсу, який вкладається у філософську категорію “інформація”. Питання про природу інформації широко обговорюється в філософській літературі, причому з різних теоретичних позицій і методологічних підходів.

Інформація являє собою структурно-складне явище, що включає в себе два типи природних властивостей. Одна з них пов'язана із дуалістичністю структури, її цілісністю і єдністю. Ця природна властивість інформації характеризує її з позиції двох нерозривних між собою елементів: первинного сигналу (повідомлення) і відображеного його образу (концепту або відомості). Друга властивість природи інформації має прояв у динаміці і постійному русі інформаційної взаємодії існуючої дійсності. Відмінності у поглядах дослідників на природу інформації тільки підкреслюють складність цієї проблеми, але не вичерпують всі шляхи її вирішення.

У концепціях і теоріях про природу інформації наводяться різні за змістом підходи до її значення (семантичний, семіотичний, статистичний, атрибутивний, функціональний, правовий, енергетичний тощо). У світлі заявленої мети дослідження, найбільш важливим постає визначення правових характеристик інформації, а також її властивостей як об'єкту адміністративно-правового регулювання. З цих позицій інформацію у вітчизняному науковому середовищі розглядають як продукт відображення світу у свідомості людини, що існує в реальній дійсності у придатній для сприйняття формі, коли її створення, зберігання, використання та знищення регулюються нормами адміністративного права [1, с. 9]. За думкою О.О. Кукшинової, інформація – це відомості та/або дані про події або явища, які відбуваються в суспільстві, державі та навколишньому середовищі, викладені в будь-якій організаційній формі, вигляді та на будь-яких носіях [2]. Правовий характер інформації досліджує В.В. Белевцова, яка вважає, що інформація є сукупністю певних відносин, які за своєю суттю є однорідними, але згідно з певними особливостями поділяються на відкриті та закриті (з обмеженим доступом) [3, с. 9].

Правова характеристика інформації міститься у визначеннях, закріплених у чинному законодавстві України, де інформація має свої різноманітні прояви у суспільних відносинах. Орієнтиром при визначенні інформації вважають її поняття, закладене у Законі України “Про інформацію”, ст. 1 якого визначає інформацію як будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді [4]. Але це не єдине визначення інформації, що зустрічається у вітчизняному законодавстві. Так, Законом України “Про захист економічної конкуренції” інформація визначена як відомості в будь-якій формі й вигляді та збережені на будь-яких носіях (у тому числі листування, книги, помітки, ілюстрації (карти, діаграми, органіграми, малюнки, схеми тощо), фотографії, голограми, кіно-, відео-, мікрофільми, звукові записи, бази даних комп'ютерних систем або повне чи часткове відтворення їх елементів), пояснення осіб та будь-які інші публічно оголошені чи документовані відомості [5, п. 2 ст. 1].

Цивільний кодекс України трактує інформацію як “відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді” [6, ст. 200]. Електронний вигляд інформації законодавчо визначається й в Законі України “Про телекомунікації”, за логікою цього нормативного акту для того, щоб “дані” стали інформацією у формі, придатній для її автоматизованої обробки засобами обчислювальної техніки, необхідно перетворення та обробка інформації за допомогою електронно-обчислювальних машин (ЕОМ) [7]. Таку позицію законодавця доповнює В.М. Брижко, який висловлює думку про те, що в електронному середовищі функціонує не “інформація” як така, а “дані”, до яких вона “пристосована”, “прикріплена” і т.д. Дані можна розглядати як формалізовані знаковокодові комбінації, що надають інформацію та призначені для їх автоматичної обробки; цифрові дані – це закодовані електричні сигнали й електронні структури [8, с. 19].

З наведених тлумачень випливає, що інформація, у тому числі й масова, володіє такими правовими властивостями: 1) інформація – це відомості про події та явища, що відбуваються у суспільстві та державі; 2) інформація – це відомості, які є документованими або публічно оголошеними у порядку, встановленому законом; 3) інформація є об’єктом цивільних та управлінських відносин, вона зараховується до категорії нематеріальних благ; 4) джерелами інформації є суб’єкти її виготовлення та поширення за допомогою технічних пристроїв та комунікативних систем.

Безумовно, інформація як соціальна та правова категорія має багато якостей, проте необхідно зупинитися на категорії *масовості* по відношенню до інформації.

Відповідно до Закону України “Про інформацію”, масовою є інформація, що поширюється з метою її доведення до необмеженого кола осіб [4]. З.В. Партико слушно зазначає: якщо якась інформація призначена для всього суспільства чи якоїсь його групи (без обмеження доступу до неї інших), таку інформацію називають масовою [9, с. 132-133]. О.О. Кукшинова визначає таке поняття, як відкрита інформація – відомості та/або дані, одержання, використання, поширення та зберігання яких відповідно до законодавства не може бути обмеженим [2], яке можна вважати синонімічним по відношенню до масової інформації. О.В. Харенко пропонує визначати масову інформацію як вид інформації, призначений для численного кола осіб та для поширення, яке здійснюється у загальнодоступній формі. Авторка виділяє такі особливості масової інформації: 1) масова інформація є видом інформації; 2) критерій для її класифікації – призначення інформації; 3) масова інформація призначена для численного кола осіб: необмеженого у верхній межі, але ні в якому випадку не до однієї, двох або до жодної особи; 4) масова інформація призначена для поширення; 5) оприлюднення масової інформації здійснюється у такій формі, що дає можливість користуватися і бути достатньо зрозумілою усім зацікавленим особам; 6) масова інформація не прив’язана до матеріального інформаційного продукту [10, с. 166].

На наш погляд визначення масової інформації повинне включати філософський та правовий вимір цього явища, відтак *масову інформацію* можна розглядати як сукупність призначених для необмеженого кола осіб відомостей, які адекватно відображають еволюційні процеси суспільного буття та розповсюджуються засобами масової інформації за допомогою спеціальних технічних систем і пристроїв.

Масова інформація відображає дійсність, зафіксовану у певній матеріальній формі, що виготовляється за визначеними технологіями у вигляді інформаційного продукту, який поширюється засобами масової комунікації в інформаційному просторі. Тобто масова інформація завжди є певним продуктом, зафіксованим у визначеній формі (друкованій або електронній). Згідно із ст. 23 Закону України “Про інформацію”, інформаційна продукція – це матеріалізований результат інформаційної діяльності, призначений для задоволення потреб суб’єктів інформаційних відносин [4]. До видів інформаційної продукції слід відносити друковані журнали і газети, їх електронні аналоги, книги, наукові фахові видання (як надруковані, так і електронні), рекламні брошури та каталоги, музичні компакт-диски, прокатні художні фільми у кінотеатрах, концертні виступи, театральні вистави тощо. Також під масовою інформацією слід розуміти не тільки новинні повідомлення, а будь-які тексти, презентації, медіапрограми, в яких відображено життєво важливі явища, актуальні події, соціальні групи, інститути, процеси, суспільно значущі постаті, їх діяльність тощо.

Масову інформацію від немасової відрізняє те, що вона здатна виконувати функцію засобу масифікації або керування масами (публікою, натовпами). В.В. Різун справедливо зауважує, що масова інформація не є “відображенням дійсності”, оскільки

масова інформація може бути неповною, неточною, недостовірною або взагалі вигаданою, тобто такою, що не відповідає дійсності. Масова інформація може бути рекламою певного товару, роботи чи послуги або прогнозом погоди у ненаселених пунктах, а тому не нестиме здатність до “масифікації або керування масами” [11, с. 169-170]. Г. Харріс в роботі “Психологія масових комунікацій” відзначає, що сучасну комунікацію роблять масовою три фактори: по-перше, обмеженість точності при адресації інформації; по-друге, наявність інституту засобів масової інформації – джерела самостійної комунікації; по-третє, залучення і за можливості довге утримання максимально широкої аудиторії в інтересах рекламодавців [12]. Варто додати, що запропоновані Г. Харрісом фактори, які роблять сучасну комунікацію масовою, сконцентровані у публічних комунікативних мережах загального користування, серед яких особливе місце посідає Інтернет.

Важливим є питання визначення критеріїв розмежування масової інформації від іншої інформації. О.В. Каплій зауважує, що головним критерієм розмежування масової інформації є критерій публічної поширюваності, який означає масове розповсюдження цієї інформації для відносно великого, невизначеного кола осіб [13, с. 37]. Критерій публічної поширюваності, звертає увагу О.В. Харенко, може застосовуватися у класифікації інформації, але не в цілому, а щодо відкритої інформації, оскільки конфіденційна, таємна та службова поширенню, тим більше публічному, не підлягають. За таким критерієм відкрита інформація може поділятися на поширювану публічно, поширювану не публічно і таку, що надається на інформаційні запити [10, с. 165].

У ст. 22 Закону України “Про інформацію” зазначено, що масова інформація поширюється серед необмеженого кола осіб [4]. Але під необмеженим колом осіб можна розуміти як величезну кількість людей, так і одну особу або жодної взагалі. О.В. Харенко стверджує, що задекларована Законом України “Про інформацію” мета створення і поширення масової інформації – доведення її змісту до необмеженого кола осіб, не є її обов’язковою кваліфікаційною ознакою на відміну від масовості її призначення, тому більш коректним буде застосування замість “необмежений” ознаки “численний”, тобто такий, що стосується багатьох осіб, а не просто певної невизначеної кількості [10, с. 165]. Однак і в цьому випадку категорія “численний” вимагає певного числа, підрахунку осіб, для яких призначена інформація, що, знову ж таки, можна розуміти як величезну кількість людей, так і одну особу або жодної взагалі. Тому масовою можна вважати інформацію, яка вже розміщена (або транслюється) у публічному просторі шляхом її оприлюднення у друкованому або електронному вигляді через комунікативні мережі. При цьому немає значення, скільки осіб ознайомились з цією інформацією – сам факт її оприлюднення зазначеними способами можна визнати критерієм масовості. За таких умов можна погодитися з висновком К.В. Шурупової [14, с. 171] про те, що абсолютно вся інформація, що розміщується в мережі Інтернет, автоматично стає масовою.

Розвиваючи ідею застосування категорії “численний” відносно осіб-споживачів інформації як своєрідного критерію її масовості, О.В. Харенко припускає, що поширена численному колу осіб інформація не є масовою сама по собі. Авторка наводить приклад: може бути оприлюдненою злочинним способом одержана державна таємниця, але така інформація не була призначена для ознайомлення з нею численної кількості людей і не підлягала поширенню [10, с. 165]. Однак, на наш погляд, мотивація суб’єкта розповсюдження інформації не є важливою для визнання оприлюдненої інформації масовою, достатньо того, що вона потрапила у публічний простір, стала громадським надбанням та гіпотетично поінформувала велику кількість осіб. Отже, відштовхуючись

від наведеного прикладу, суб’єкт розповсюдження державної таємниці має бути притягнутий до відповідальності у встановленому законом порядку.

Масову інформацію як *об’єкт адміністративно-правового регулювання* слід розглядати як складну систему, що складається з трьох великих і відносно самостійних підсистем: комунікативної, інституційної та технічної. Масова інформація як об’єкт адміністративно-правового регулювання виконує функції, які відповідають змісту цих підсистем (комунікативної, інституційної та технічної).

Комунікаційна (лат. communication – роблю загальним, зв’язуюся, спілкуюся) функція визначає спосіб спілкування між людьми. Масова інформація дозволяє індивідуумам незалежно від їх місцезнаходження обмінюватися між собою різного роду відомостями. Комунікативна функція створює “комуну”, оскільки охоплює інформаційним впливом всіх членів суспільства. Завдяки її здійсненню, відомості про будь-які суспільно значимі події стають надбанням суспільства. Інформація, що адекватно відображає процеси суспільного буття, формує суспільну свідомість. Таким чином, масова інформація (комунікативна підсистема) виступає як засіб спілкування і виконує інформаційну функцію.

До функцій *інституційної* підсистеми відносяться: виготовлення, пошук, отримання, передача і поширення інформації. Це означає, що будь-який із засобів (суб’єктів) масової інформації має право у визначених законом рамках виготовляти, шукати, отримувати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію.

Технічні функції масової інформації здійснюються спеціальними підприємствами і службами. До них відносяться: видавництва, друкарні, телерадіослужби, ретрансляційні станції, супутникові системи тощо. Найважливішою технічною функцією є поширення продукції засобів масової інформації. Під поширенням продукції засоби масової інформації розуміється продаж (підписка, доставка) періодичних друкованих видань, аудіо- або відеозаписів програм, трансляція радіо-, телепрограм (мовлення), демонстрація кінохронікальних програм, розміщення інформації в комунікаційних мережах загального користування. Для здійснення цієї функції телерадіослужби або підприємства друку повинні отримати ліцензію (на мовлення) або дозвіл (на видавничу діяльність) від компетентних державних органів в порядку, передбаченому законом.

Висновки.

Масова інформація – це сукупність призначених для необмеженого кола осіб відомостей, які адекватно відображають еволюційні процеси суспільного буття та розповсюджуються засобами масової інформації за допомогою спеціальних технічних систем і пристроїв. Масова інформація володіє такими правовими властивостями: 1) інформація – це відомості про події та явища, що відбуваються у суспільстві та державі; 2) інформація – це відомості, які є документованими або публічно оголошеними у порядку, встановленому законом; 3) інформація є об’єктом цивільних та управлінських відносин, вона зараховується до категорії нематеріальних благ; 4) джерелами інформації є суб’єкти її виготовлення та поширення за допомогою технічних пристроїв та комунікативних систем.

Масову інформацію як об’єкт адміністративно-правового регулювання можна розглядати як складну систему, що складається з трьох великих і відносно самостійних підсистем: комунікативної, інституційної та технічної. Масова інформація як об’єкт адміністративно-правового регулювання виконує функції, які відповідають змісту цих підсистем. Функціями масової інформації є основні напрямки впливу масової інформації на індивіда, суспільство і державу. До функцій комунікативної підсистеми

відносяться обмін інформацією між індивідуумами як спосіб спілкування, а також вплив інформаційних повідомлень на суспільну свідомість. До функцій інституційної підсистеми належать виготовлення, пошук, отримання, передача інформації. До головної функції технічної підсистеми відноситься поширення продукції масової інформації.

Використана література

1. Савюк М.Ф. Адміністративно-правові засади інформаційного суспільства : монографія / [М.Ф. Савюк, В.В. Галуцько, Ю.О. Фрицький]. – Херсон : Грінь Д.С., 2016. – 176 с.
2. Кукшинова О.О. Правове регулювання доступу до відкритої інформації : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.О. Кукшинова. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2012. – 20 с.
3. Белевцева В.В. Теоретико-правові підходи до визначення поняття “інформація” через інформаційні правовідносини // Інформація і право. – № 3(15)/2015. – С. 5-10.
4. Про інформацію : Закон України від 02.10.92 р. ; в ред. від 25.06.16 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992 р. – № 48. – Ст. 650.
5. Про захист економічної конкуренції : Закон України від 11.01.01 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – № 12. – Ст. 64.
6. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.03 р. ; в ред. від 01.01.14 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – 40-44. – Ст. 356
7. Про телекомунікації : Закон України від 18.11.03 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2004. – № 12. – Ст. 155.
8. Брижко В.М. До гносеології категорії “інформація” // Інформація і право. – № 2(2)/2011. – С. 13-20.
9. Партико З.В. Теорія масової інформації та комунікації : навч. посіб. / З.В. Партико. – Львів : Афіша, 2008. – 290 с.
10. Харенко О.В. Друкована масова інформація як вид інформації : правовий аспект // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2014. – № 4(67). – С. 162-170.
11. Різун В.В. Теорія масової комунікації : підручник / В.В. Різун. – К. : Просвіта, 2008. – 260 с.
12. Харрис Р. Психологія масових комунікацій. / Р. Харрис. – СПб. : ПРАЙМ-ЕВРОЗНАК, 2002. – 448 с.
13. Каплій О.В. Класифікація засобів масової інформації : конституційно-правові питання // Актуальні проблеми політики. – 2013. – Вип. 50. – С. 35-46. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/appol_2013_50_5.pdf
14. Шурупова К.В. Перспективи удосконалення правового регулювання доступу та поширення інформації за допомогою мережі Інтернет // Учёные записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. – (Серия “Юридические науки”). – 2012. – Т. 25(64). – № 2. – С. 166-174.

~~~~~ \* \* \* ~~~~~