

ПУБЛІЧНА ІНФОРМАЦІЯ ЯК КАТЕГОРІЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ

Сибіра О. М.

У роботі досліджується зміст поняття «публічна інформація», яке по-різному визначається в спеціальній літературі та має своє законодавче визначення в Законі «Про доступ до публічної інформації», а також розкриваються ознаки, які характеризують публічну інформацію, та визначаються основні види публічної інформації залежно від суб'єкта, що є її розпорядником. Наголошується на тому, що публічна інформація характеризується наявністю двох основних ознак: а) це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація; б) це інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків або яка перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації. На ці ознаки звертається увага і в Законі «Про доступ до публічної інформації». Пояснюється це тим, що законодавець намагався закріпити лише основні ознаки, що характеризують публічну інформацію, нехтуючи тими, що є неважливими для реалізації норм чинного законодавства. Стаття 13 Закону «Про доступ до публічної інформації» дає змогу залежно від суб'єкта, що є розпорядником публічної інформації, виділити шість видів публічної інформації, які і характеризуються у статті.

Ключові слова: публічна інформація, ознаки публічної інформації, класифікація публічної інформації, розпорядник інформації.

В работе исследуется содержание понятия «публичная информация», которое по-разному определяется в специальной литературе и имеет свое законодательное определение в Законе «О доступе к публичной информации», а также раскрываются признаки, характеризующие публичную информацию, и определяются основные виды публичной информации в зависимости от субъекта, который является ее распорядителем. Акцентируется внимание на том, что публичная информация характеризуется наличием двух основных признаков: а) это отраженная и задокументированная любыми средствами и на любых носителях информация; б) это информация, которая была получена или создана в процессе выполнения субъектами властных полномочий своих обязанностей или которая находится во владении субъектов властных полномочий, других распорядителей публичной информации. На эти признаки обращается внимание и в Законе «О доступе к публичной информации». Объясняется это тем, что законодатель пытался закрепить лишь основные признаки, характеризующие публичную информацию, пренебрегая теми, которые неважны для реализации норм действующего законодательства. Статья 13 Закона «О доступе к публичной информации» позволяет в зависимости от субъекта, который является распорядителем публичной информации, выделить шесть видов публичной информации, которые и характеризуются в статье.

Ключевые слова: публичная информация, признаки публичной информации, классификация публичной информации, распорядитель информации.

The main tasks solved by this article are the following.

Explore the meaning of the concept of “public information” through an analysis of the provisions of the current legislation and the views presented in the legal literature.

To reveal signs that characterize public information and to determine the types of public information, depending on the entity that manages such information.

The content of the concept of “public information”, which is differently defined in the special literature and has its legal definition in the Law “On access to public information”, is also explored, and the features that characterize public information are revealed, and the main types of public information are determined in depending on the entity that is its manager. It is emphasized that public information is characterized by the presence of two main features: a) it is displayed and documented by any means and on any medium; b) it is information that was received or created in the course of execution by the subjects of the authorities of their duties or which is in the possession of the subjects of power authorities, other administrators of public information. These features are also noted in the Law “On Access to Public Information”. This is explained by the fact that the legislator tried to consolidate only the main features that characterize public information, neglecting those that are not important for the implementation of the rules of the current legislation. Article 13 of the Law “On Access to Public Information” allows, depending on the entity that is the manager of public information, to allocate six types of public information, which are described in the article.

Article 13 of the Law “On Access to Public Information” allows, depending on the entity that is the manager of public information, to distinguish the following types of public information: a) all information that is in the possession of the subjects of power, ie, state authorities, other state bodies, bodies of local self-government, bodies of power of the Autonomous Republic of Crimea, other entities that perform power management functions in accordance with the legislation and decisions of which are obligatory for implementation; b) information on the use of budget funds by legal entities, which are financed from the state, local budgets, and the budget of the Autonomous Republic of Crimea; c) information related to the execution by persons of delegated authority of the subjects of power in accordance with the law or agreement, including the provision of educational, recreational, social or other public services; d) information on the conditions for the supply of goods, services and prices for them, in the case of undertakings holding a dominant position on the market or endowed with special or exclusive rights or are natural monopolies; e) information on the state of the environment; quality of food products and household items; accidents, catastrophes, dangerous natural phenomena and other emergencies that have occurred or may occur and threaten the health and safety of citizens; f) other information of public interest.

Key words: public information, signs of public information, classification of public information, information manager.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Незважаючи на досить велику кількість досліджень, присвячених інформації як явищу правової дійсності, інформаційним правам та праву на доступ до інформації, в цих дослідженнях приділено не досить уваги змісту та класифікації публічної інформації. У юридичній науці відсутні спеціальні дослідження, які

були б присвячені аспектам виокремлення із загальної системи інформації, що регулюється нормами права, такого її виду, як публічна інформація.

Дотепер більшість комплексних досліджень з проблем правового регулювання інформації (наукові, публіцистичні та практико-прикладні) в основному проводилися представниками конституційного та адміністративного права. Разом із тим об'єктами таких досліджень найчастіше були такі категорії, як «інформація», «право на інформацію», «інформаційне суспільство» та «Інтернет». Віддаючи належне поглядам учених у галузі конституційного та адміністративного права, слід наголосити, що нині назріла потреба у багатоаспектному дослідженні публічної інформації як категорії юридичної науки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковане розв'язання проблеми, та виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячена стаття.

Певні аспекти національного правового регулювання інформаційних відносин в Україні досліджувалися в працях В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, А.О. Грищенко, І.П. Голосніченка, С.В. Ківалова, Л.В. Ковалюк, О.В. Нестеренко, В.В. Речицького, М.М. Тищенко, В.С. Цимбалюка та багатьох інших вітчизняних науковців.

Разом із тим на практиці у розпорядників публічної інформації, а також у адміністративних судів, які вирішують спори щодо надання публічної інформації запитувачам інформації, постійно виникають спірні моменти щодо ідентифікації інформації як публічної інформації. Зумовлено це тим, що законодавство дає лише загальне уявлення про публічну інформацію як об'єкт публічно-сервісних правовідносин.

Зазначене вище дає підстави для поглибленого аналізу публічної інформації як категорії юридичної науки.

Постановка завдань.

Основними завданнями, розв'язанню яких присвячена ця стаття, є такі:

1. Дослідити зміст поняття «публічна інформація» через аналіз положень чинного законодавства та думок, представлених у юридичній літературі.

2. Розкрити ознаки, які характеризують публічну інформацію, та визначити види публічної інформації залежно від суб'єкта, що є розпорядником такої інформації.

Виклад основного матеріалу. Перш ніж звернутися до аналізу поняття «публічна інформація», яке закріплене в чинному законодавстві, хочемо навести приклади авторських визначень публічної інформації, що представлені в юридичній літературі.

Наприклад, Є.П. Тептюк у комплексному дослідженні права на доступ до публічної інформації як одного із видів конституційних прав людини і громадянина стверджує, що у Законі «Про доступ до публічної інформації»:

по-перше, нечітко визначене поняття «публічна інформація»;

по-друге, виходячи із загального розуміння того, що публічна інформація є видом соціальної інформації, яка опосередковує публічно-владні відносини в суспільстві, її слід визначати як «соціальну інформацію, яка функціонує у сфері здійснення публічної влади та опосередковує публічно-владні суспільні відносини» [1, с. 10, 14-15].

Із висловленими Є.П. Тептюком пропозиціями важко погодитись.

По-перше, автор не розрізняє термінологію наукову (яка необхідна для проведення якісної науково-дослідної роботи) і законодавчу (яка допомагає розкрити зміст конкретного нормативно-правового акта та спростити реалізацію норм права суб'єктам правозастосування). Тому нечіткість визначення поняття «публічна інформація», на думку Є.П. Тептюк, полягає у відсутності в законодавстві вказівки на соціальну природу публічної інформації. Взнявши за основу класифікації такий критерій, як сфера виникнення інформації, автор поділяє її на два основні види: 1) інформація, що циркулює в живій природі без суспільства, опосередковуючи життєві процеси рослинного і тваринного світу (біологічна); 2) інформація, що циркулює у людському суспільстві (соціумна, соціальна). Саме з цих позицій і витікає висновок, що публічна інформація є лише одним із видів соціальної інформації. Такий висновок є цікавим для подальшого розвитку наукової думки в Україні та має відповідну методологічну основу в рамках науково-дослідної роботи, яку запропонував Є.П. Тептюк. Разом із тим не всі ознаки того чи іншого правового явища, які намагаються описати науковці, мають в обов'язковому порядку бути відображені в положеннях національного законодавства. Наприклад, кожне окреме протиправне діяння (кримінальні чи адміністративні правопорушення) характеризується безліччю ознак, що встановлюються уповноваженими суб'єктами під час досудового чи адміністративного розслідування. Склад же правопорушення, який і є підставою для притягнення правопорушника до кримінальної чи адміністративної відповідальності, є переліком не всіх, а тільки основних суб'єктивних і об'єктивних ознак, що характеризують протиправне діяння. Те ж саме відбулося і з поняттям «публічна інформація». Законодавець намагався закріпити лише основні ознаки, що характеризують публічну інформацію, нехтуючи тими, що є неважливими для реалізації норм чинного законодавства. І так зрозуміло, що публічна інформація є видом соціальної інформації, адже вона була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, тобто в соціумі. Немає сенсу на цей аспект звертати додатково увагу у положеннях законодавства України.

По-друге, пропозиція Є.П. Тептюка позбавлена практично-прикладного значення. Що зміниться у діяльності розпорядників публічної інформації чи у діяльності адміністративних судів, які розглядають спори у частині забезпечення доступу до публічної інформації, якщо законодавець прислухається до пропозицій Є.П. Тептюка і внесе відповідні зміни до Закону «Про доступ до публічної інформації»? Одразу ж можемо відповісти на це запитання від імені суб'єктів правозастосовної діяльності: «Нічого».

Л.В. Кузенко ще до прийняття Закону «Про доступ до публічної інформації» пропонувала визначати публічну інформацію як інформацію (у тому числі й у вигляді офіційних документів), створену або збережену у відповідному державному органі, підприємстві, установі, організації й пов'язану із реалізацією ним закріплених певними правовими актами повноважень під час розгляду і вирішення конкретних справ [2, с. 114].

Це визначення публічної інформації теж має, на нашу думку, суттєві недоліки.

По-перше, йдеться про інформацію, яка була отримана або створена не тільки в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, а й в процесі діяльності підприємств, установ та інших організацій. Інформація, яка була отримана під час діяльності підприємств, установ та інших організації є суспільною інформацією, але чи є підстави називати таку інформацію «публічною»? Відповідь на поставлене запитання може бути різною. Наприклад, С.М. Тарадай стосовно цього зауважує, що інформація вважається публічною у зв'язку з тим, що вона створюється, збирається, обробляється та зберігається за рахунок бюджетних коштів, призначених на забезпечення діяльності відповідного органу влади [3, с. 50]. На нашу думку, все залежить від змістового наповнення поняття «публічний(а)». Якщо керуватися останніми тенденціями в адміністративному законодавстві та науці адміністративного права, то доводиться констатувати, що поняття «публічний(а)» пов'язують виключно з реалізацією державними органами та органами місцевого самоврядування владних повноважень.

По-друге, Л.В. Кузенко пов'язує поняття «публічна інформація» тільки з інформацією, яка виникла в результаті розгляду і вирішення конкретних справ. Діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування не обмежується тільки розглядом та вирішенням конкретних справ. Вони можуть отримувати або створювати таку інформацію і в процесі виконання тих владних повноважень, які не пов'язані із безпосереднім розглядом та вирішенням конкретних справ (наприклад, контроль, облік тощо).

У цьому сенсі цікавими є приклади зарубіжного досвіду щодо закріплення в законодавстві поняття «публічна інформація». Наприклад, С.М. Тарадай, аналізуючи положення законодавства Болгарії про доступ до публічної інформації, зазначає, що в цій країні під публічною інформацією розуміється будь-яка інформація, що стосується суспільного життя в державі та надає можливості громадянам висловлювати власну думку про діяльність осіб, які мають зобов'язання в рамках цього закону. Крім того, в законодавстві Болгарії розрізняються два види публічної інформації - офіційна публічна інформація та адміністративна публічна інформація. Офіційна публічна інформація - це інформація, що міститься в актах державних органів або органів місцевого самоврядування, яка пов'язана з виконанням ними своїх повноважень (доступ до такої інформації забезпечується шляхом оприлюднення). Адміністративна ж публічна інформація - це інформація, яка збирається, розробляється та зберігається у зв'язку з офіційною інформацією під час діяльності органів (доступ до такої інформації вільний) [3, с. 147-148]. По суті в законодавстві Болгарії публічна інформація ототожнюється з суспільною інформацією. Саме тому і виникла необхідність виділення в системі суспільної інформації окремих її видів - офіційної публічної та адміністративної публічної. Не бачимо сенсу запозичувати цей досвід у національне законодавство, адже це не сприятиме систематизації інформаційного законодавства та кодифікації інформації, що використовується у суспільстві.

Також С.М. Тарадай, звернувши увагу на суперечності між положеннями Закону «Про інформацію» та Закону «Про доступ до публічної інформації», запропонував під публічною інформацією розуміти «відомості та/або

дані, що дають кількісну характеристику явищ та процесів, які відбуваються в економічній, соціальній, культурній, інших сферах суспільного життя і створюються, збираються, використовуються, поширюються та зберігаються суб'єктами владних повноважень та іншими розпорядниками публічної інформації, визначених цим Законом» [3, с. 165]. Не заперечуючи проти визначення публічної інформації через використання словосполучення «відомості та/або дані», не можемо погодитись із С.М. Тарадай в тому, що публічна інформація пов'язується виключно з кількісною характеристикою явищ та процесів. У цьому разі вся публічна інформація буде зведена до статистичних даних (статистичної інформації), визначення якої і так дається в ст. 18 Закону «Про інформацію» [4].

Детальний аналіз положень Закону «Про доступ до публічної інформації» дає можливість визначити такі ознаки, що характеризують публічну інформацію:

1) це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація. Це положення Закону «Про доступ до публічної інформації» викликало занепокоєння у науковців та практичних працівників, які намагалися, по-перше, зрозуміти зміст цієї норми чинного законодавства, по-друге, правильно застосувати її на практиці. Наприклад, С.М. Тарадай вважає, що потребує пояснення зміст терміна «задокументована», тобто в якому разі інформація вважається задокументованою. Адже, на думку науковця, не до кінця зрозумілим залишається питання про те, чи вважається інформація «задокументованою», якщо на носії інформації немає тих чи інших реквізитів документа, як наприклад, підпис, дата тощо? [3, с. 164-165]. Лише частково це питання роз'яснюється і в Постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29 вересня 2016 року № 10 «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації» [5]. У пункті 1.1 Постанови зазначається, що визначальним для публічної інформації є те, що вона заздалегідь зафіксована будь-якими засобами та на будь-яких носіях та перебувала у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації. Також констатується, якщо запит стосується інформації, яка міститься в кількох документах і може бути зібрана і надана без значних інтелектуальних зусиль (наприклад, без проведення додаткового змістового аналізу), то така інформація відповідає критеріям «відображеності та задокументованості» і є публічною»;

2) це інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків або яка перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації. По-перше, йдеться виключно про органи державної влади, державні органи, органи місцевого самоврядування, а не про службових чи посадових осіб цих органів. По-друге, суспільна інформація набуває статусу публічної у трьох випадках: а) якщо вона була отримана в процесі виконання суб'єктом владних повноважень; б) якщо вона була створена в процесі виконання суб'єктом владних повноважень; в) якщо вона перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень чи інших розпорядників публічної інформації. Разом із тим це положення Закону «Про доступ до публічної інформації» потребувало додаткового роз'яснення

для суб'єктів правозастосування. Слід зазначити, що в Постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29 вересня 2016 року № 10 «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації» таке роз'яснення дається через аналіз положень ст. 13 Закону «Про доступ до публічної інформації», в якій перераховуються розпорядники публічної інформації [5] і, на жаль, є неповним для широкого його використання на практиці. Так, пропонується до публічної інформації віднести шість видів інформації: а) уся інформація, що перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень, тобто органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, органів влади Автономної Республіки Крим, інших суб'єктів, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання; б) інформація щодо використання бюджетних коштів юридичними особами, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим; в) інформація, пов'язана з виконанням особами делегованих повноважень суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг; г) інформація щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них, якщо йдеться про суб'єктів господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями; г) інформація 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; д) інша інформація, що становить суспільний інтерес [5].

Разом із тим у Постанові підкреслюється важлива обставина для реалізації положень Закону «Про доступ до публічної інформації» на практиці, а саме те, що не є інформаційним запитом звернення, для відповіді на яке необхідно створити інформацію, крім випадків, коли розпорядник інформації не володіє запитуваною інформацією, але зобов'язаний нею володіти.

Висновки та перспективи подальших розвідок.

На підставі проведеного дослідження можна зробити такі висновки.

1. Аналіз положень Закону «Про доступ до публічної інформації» дає можливість визначити такі ознаки, що характеризують публічну інформацію.

По-перше, це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація.

По-друге, це інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків або яка перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації. У цьому разі йдеться виключно про органи державної влади, державні органи, органи місцевого самоврядування, а не про службових чи посадових осіб цих органів. Також суспільна інформація набуває статусу публічної у трьох випадках: а) якщо вона була отримана в процесі виконання суб'єктом владних повноважень; б) якщо вона була створена в процесі виконання суб'єктом владних

повноважень; в) якщо вона перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень чи інших розпорядників публічної інформації.

2. Стаття 13 Закону «Про доступ до публічної інформації» дає змогу залежно від суб'єкта, що є розпорядником публічної інформації, виділити такі види публічної інформації: а) уся інформація, що перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень, тобто органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, органів влади Автономної Республіки Крим, інших суб'єктів, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання; б) інформація щодо використання бюджетних коштів юридичними особами, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим; в) інформація, пов'язана з виконанням особами делегованих повноважень суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг; г) інформація щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них, якщо йдеться про суб'єктів господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями; г) інформація 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; д) інша інформація, що становить суспільний інтерес.

Література

1. Теплюк Є.П. Конституційне право на доступ до публічної інформації: проблеми законодавчого регулювання та судового захисту : автореф. дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Київ, 2018. 21 с.

2. Кузенко Л.В. Правове регулювання права громадян на інформацію в сфері державного управління : дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право». Харків, 2003. 173 с.

3. Тарадай С.М. Адміністративні процедури забезпечення права громадян на доступ до публічної інформації : дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ, 2012. 212 с.

4. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 48. Ст. 650.

5. Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29.09.2016. URL: http://www.vasu.gov.ua/plenum/post_plenum/postanova_plenumu_10_29-09-2016/

*Субіга О. М.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного,
фінансового та банківського права
Навчально-наукового інституту права
імені Князя Володимира Великого
ПРАТ «Міжрегіональна академія управління персоналом»*