

УДК 341.1

Ж.В. ЗАВАЛЬНА, докт. юрид. наук, доц.,
Сумська філія Харківського національного
університету внутрішніх справ

ЩОДО ПИТАННЯ ПРО СУТНІСТЬ ОЗНАКИ «ПУБЛІЧНА» В ПРАВОВІЙ КАТЕГОРІЇ «ПУБЛІЧНА ІНФОРМАЦІЯ»

Ключові слова: інформація, право на інформацію, доступ до інформації, суспільний інтерес, публічність, публічна інформація

Право громадян на інформацію є чи не найголовнішим серед соціально-політичних прав громадян, яким вони володіють. Воно гарантується положеннями Конституції України, де закріплені право громадян на рівність перед законом (ст.24), право на ознайомлення в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, установах і організаціях з відомостями про себе, які не є державною таємницею (ст.32), право громадян вільно збирати, зберігати, використовувати і розповсюджувати інформацію усно, письмово чи будь-яким іншим способом (ст.34), право громадян знати свої права та обов'язки (ст.57).

Аналізуючи закріплені конституційні права громадян, можна цілком об'єктивно стверджувати, що без реалізації права на інформацію здійснення всього комплексу конституційних прав, свобод і обов'язків було б принаймні обмеженим, а то і просто неможливим. При цьому неабиякого значення набуває проблематика реалізації права громадян на інформацію з огляду на формування в Україні громадянського суспільства, імплементацією концепції «відкритості влади» та інших процесів сучасності. Важливою та необхідною складовою механізму здійснення права на інформацію є гарантування доступу громадян до інформації, а також чітка правова регламентація виключних випадків його (доступу) обмеження.

В зв'язку з цим виникає проблема видового вирізнення інформації на публічну та приватну. Крім того, виникає необхідність визначення інформації публічною, оскільки одним із основних принципів доступу до інформації є максимальне розкриття інформації, який витікає з припущення, що вся інформація, так чи інакше, належить людям і, відповідно, будь-який член суспільства не повинен обґрунтовувати своє право мати доступ до будь-якої частини інформації.

Враховуючи зазначене, в аспекті нашого дослідження, стає цілком зрозумілою необхідність визначення сутності публічності для ефективного здійснення права доступу до публічної інформації.

Дослідники інформаційного права та інформаційних відносин В.М. Брижко, Р.А. Калюжний, В.А. Копилов, Б.А. Кормич, Т.А. Костецька, О.В. Логінов, А.І. Марущак, Є.В. Петров, С.Л. Хрипко, В.С. Цимбалюк та інші вивчають проблематику, яка є на вістрі наукових досліджень української правової науки, але є зрозумілим, що розробки з даної тематики необхідно продовжувати та поглиблювати, оскільки багато питань є ще недостатньо дослідженими. Серед останніх, проблемним вважається визначення поняття та змісту публічності в перекладенні щодо інформації та інформаційних відносин. З огляду на це метою даної статті є визначення змісту та природи категорії «публічна» щодо категорії «публічна інформація». Завданням, відповідно, аналіз положень юридичної доктрини та норм діючого законодавства щодо сприйняття публічної інформації.

Відповідно до статті 1 Закону України «Про інформацію» інформацією вважається документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються у суспільстві, державі та навколишньому природному середовищі. Цивільний кодекс України корегує поняття інформації та подає його в такому вигляді: «документовані або публічно оголошені відомості про події та явища,

що мали або мають місце у суспільстві, державі та навколишньому середовищі». У даних визначеннях акцентується увага на динаміці подій та явищ, які складають зміст інформації.

Аналіз даних визначень породжує питання про те чи може неоголошена інформація мати статус публічної і чи залежить публічність інформації від способу її поширення. При наданні відповідей на дані питання потрібно звернути увагу на ті параметри виходячи із яких законодавець та науковці відносять інформацію до категорії публічної.

Україна як правова та демократична держава, яка підтримує європейські стандарти функціонування органів державної влади, прийняла 13.01.2011 р. Закон України «Про доступ до публічної інформації» [1]. Закон України «Про доступ до публічної інформації» *публічною інформацією* визнає відображену та задокументовану будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформацію, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації.

Стаття 13 цього ж Закону визначає, що розпорядниками інформації є: 1) суб'єкти владних повноважень – органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, органи влади Автономної Республіки Крим, інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання; 2) юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим, – стосовно інформації щодо використання бюджетних коштів; 3) особи, якщо вони виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг, – стосовно інформації, пов'язаної з виконанням

їхніх обов'язків; 4) суб'єкти господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями, – стосовно інформації щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них.

Аналіз наведених нами норм, виявляє, що однією з визначальних ознак публічності інформації є прив'язка її до діяльності суб'єкта владних повноважень, а також інших суб'єктів-розпорядників публічної інформації. У зв'язку із цим виникає два питання, чи завжди публічність інформації визначається залежно від того, що нею розпоряджається суб'єкт владних повноважень і чи вся інформація, що знаходиться у розпорядженні суб'єктів розпорядників є публічною.

Відповідь на обидва питання – ні, оскільки обидва ці питання зводяться до визначення первинності та вторинності, причини та наслідку у співвідношенні «публічна інформація – суб'єкт владних повноважень». На нашу думку, визначаючи статус суб'єкта владних повноважень (так само як і інших розпорядників публічної інформації), публічності інформація набуває не тому, що нею розпоряджається зазначений суб'єкт, а навпаки суб'єкт набуває статусу суб'єкта владних повноважень, оскільки здійснює публічну владну діяльність в тому числі із розпоряджається публічною інформацією. Тобто, у нього в обов'язках є дотримання принципу публічності в своїй діяльності, тому що сама діяльність є публічною, що набуває такої якості, оскільки здійснюється в суспільних, громадянських, державних взагалі публічних інтересах, тобто в інтересах як всього народу – всіх, так конкретної особи – кожного. Так само і інформація, яка накопичується в зв'язку із такою публічною діяльністю є публічною.

Це підтверджується також і аналізом положень норм про інших суб'єктів розпорядників. Тобто не суб'єкти роблять інформацію публічною, а характер інформації є таким. Обсяги інформації, які знаходяться у власнос-

ті інших розпорядників є набагато більшими і різноплановими, але закон встановлює, що публічною лише її частина. Причому це частина, яка стосується не тільки інших розпорядників, але й цікавить та може задовольнити інтереси громадськості взагалі та окремих осіб.

Таким чином, можна говорити про те, що публічність інформації залежить не від статусу суб'єкта, а від змісту самої інформації, а вірніше від її здатності задовольняти інтереси всіх і кожного та є цінною для всіх і кожного. Для того щоб підтвердити це проміжний висновок проведемо аналіз публічної інформації її окремих видів.

Відповідно до ст.6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» публічна інформація поділяється на публічну інформацію з відкритим доступом та публічну інформацію з обмеженим доступом. Публічна інформація є відкритою крім випадків передбачених законом.

Законом передбачається обмеження публічної інформації, якщо вона є: 1) конфіденційною, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень, та яка може поширюватися у визначеному ними порядку за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов; 2) таємною інформація, доступ до якої обмежується відповідно до чинного законодавства України, розголошення, якої може завдати шкоди особі, суспільству і державі; 3) службовою, до якої належить, інформація: а) що міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрішню службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень; б) зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці.

Інформація з обмеженим доступом має надаватися розпорядником інформації, якщо немає законних підстав для обмеження у доступі до такої інформації, які існували раніше. При цьому інформація з обмеженим доступом має надаватися розпорядником інформації, якщо він правомірно оприлюднив її раніше.

Аналіз даних законодавчих положень дає можливість дійти висновку, що вся інша інформація, яка не увійшла в перелік обмеженої інформації є публічною інформацією із відкритим доступом. Тобто, при цьому сполучається два критерії відкритості змісту інформації. Одним із них є придатність змісту інформації для загального сприйняття і другий критерій, який є похідним від змісту, закріплений в нормах законодавства правовий режим загального дозволу, що виражається в праві на інформацію.

Під придатністю змісту інформації ми розуміємо як відсутність тих параметрів, за якими вирізняється обмежений доступ зазначений в ст.6 Закону України «Про доступ до публічної інформації», а також наявність гіпотетичного інтересу до неї всіх і кожного із громадськості. Але постає питання іншого плану, при зміні режиму доступу із загальнодозвільного на загальну заборону інформація при цьому не перестає бути цікавою для громадськості, тобто не втрачає якості значимості для всіх і кожного.

Відповідно до ст.30 Закону України «Про інформацію», інформація з обмеженим доступом може бути поширена, якщо ця інформація є суспільно значимою, тобто якщо вона є предметом громадського інтересу і якщо право громадськості знати цю інформацію переважає право її власника на її захист». Як справедливо зазначає А.І. Марущак, доволі проблематичним є питання практичного застосування даної норми, оскільки якщо предмет громадського інтересу такої інформації, ще можна визначити з певною долею ймовірності, то перевага права громадськості знати інформацію з обмеженим доступом над пра-

вом її власника на захист такої інформації визначається не так легко [2, с.128].

В даному випадку законодавець початково при законодавчому закріпленні не дає чіткої відповіді на питання, яким чином діяти в конкретних ситуаціях, які умови та обставини враховувати при оцінці громадських інтересів обмежуючи права власника.

Відповідно до ст.7 Закону «Про інформацію» [3], суб'єктами інформаційних відносин є: а) фізичні особи; б) юридичні особи; в) об'єднання громадян; г) суб'єкти владних повноважень. Крім того, суб'єктами інформаційних відносин відповідно до цього Закону можуть бути також інші держави, їх громадяни та юридичні особи, міжнародні організації та особи без громадянства. Також варто зазначити, що учасниками інформаційних відносин є громадяни, юридичні особи або держава, які набувають передбачених законом прав і обов'язків у процесі інформаційної діяльності. Стаття 42 Закону «Про інформацію» визначає, що основними учасниками цих відносин є: автори, споживачі, поширювачі, зберігачі (охоронці) інформації.

Аналізуючи дані положення норм закону відносно вирішення питання про зміну режиму доступу до інформації, законодавець не зазначає в переліку закріпленому наведеними статтями такого суб'єкта, як громадськість, але протиставляє інтереси такого «неіснуючого» суб'єкта суб'єктивному праву власника. Питання про те, на користь якого суб'єкта суд прийматиме рішення навіть не стоїть, оскільки останній діє на підставі та на виконання законодавчих норм, захищаючи інтереси суб'єкта абсолютних прав, а не аморфні інтереси гіпотетичного суб'єкта інформаційних відносин.

Завершуючи аналіз, хотілося би зачепити ще одне питання – як пов'язана публічна інформація і та інформація, яка представляє громадський інтерес?

Інформація, яка представляє публічний інтерес, є публічною за змістом, але законодав-

чо підведена під режим обмеженого доступу, із можливістю доступу тільки через рішення суду. Крім того, необхідно довести пріоритет громадського інтересу над приватним, службовим, державним. Критеріїв пріоритетності в законодавстві не встановлено.

Публічна ж інформація – це інформація, яка містить в собі ознаку публічності. В свою чергу, публічність містить два елементи: 1) *зміст інформації*, коли інформація стосується (інтересів, частини, затрат, вкладів, можливостей тощо) всіх і кожного; 2) *правовий режим доступу*, коли інформацію можуть отримати всі і кожний, або коли публічна інформація є доступною навіть без запиту. Публічність як зміст (якість) є первинним елементом відносно другого елементу, який нею і зумовлюється. Залежно від змісту інформації встановлюється той чи інший правовий режим.

Таким чином, публічність, як ознака інформації, включає в себе такі елементи як: зміст та режим доступу. Публічність інформації залежить не від статусу суб'єкта, а від змісту самої інформації, а вірніше від її здатності бути значимою для всіх і кожного. Тобто, визначальним для публічності є не суб'єкт розпорядження, а суб'єкт споживання інформації. Враховуючи це, публічною є інформація, яка стосується всіх і кожного і може бути доступна всім і кожному. Дані висновки не є остаточними, оскільки проблема правового регулювання публічної інформації та інших питань, пов'язаних із нею, не вичерпується даною статтею і вимагає проведення подальшого дослідження.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про доступ до публічної інформації» : від 13.01.2011 р., № 2939–VI // ВВР України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.
2. Марущак А. І. Інформаційне право: доступ до інформації : навч. посіб. / А. І. Марущак. – К. : КНТ, 2007. – 532 с.

3. Закон України «Про інформацію» : від 1997. – № 24. – Ст. 170.
21.05.1997 р., №280/97–ВР // ВВР України. –

Завальна Ж. В. Щодо питання про сутність ознаки «публічна» в правовій категорії «публічна інформація» / Ж. В. Завальна // Форум права. – 2012. – № 3. – С. 196–200 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-3/12zjvkpi.pdf>

Розглянуто класифікацію та її критерії виділення публічної інформації із обмеженим доступом та відкритим доступом, а також проводиться співставлення сутності відкритого доступу та суспільної значимості. Проаналізовано положення норм діючого законодавства на наявність виявлення елементів, що складають ознаку публічності інформації.

Завальная Ж. В. К вопросу о сущности значения «публичная» в правовой категории «публичная информация»

Рассмотрены классификация и видовое выделение информации по критерию установления режима доступа к информации, а также проводится сопоставление понятий открытого доступа и общественной значимости. Проанализированы положения норм действующего законодательства на наличие составляющих такого признака информации как публичность.

Zavalnaja G.V. To A Problem on Essence of Meaning «Public» in a Legal Category «The Public Information»

This article deals with classification and definition of information types by criteria of information access mode (with a limited access and a free access); and the correlation of notions of free access and social significance is performed as well. The provisions of standards of the legislation in force are analyzed in order to detect the components which form such feature of information as publicity.