

УДК 316.776(045)

ЯРЕМЕНКО О.І., кандидат наук з державного управління, доцент,
Вінницький державний педагогічний
університет ім. М. Коцюбинського

ПУБЛІЧНА ІНФОРМАЦІЯ ЯК ОБ’ЄКТ ПРАВОВИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

***Анотація.** Про особливості публічної інформації та визначення її місця в нормативно-правовій класифікації інформаційного права.*

***Аннотація.** Об особенностях публичной информации и определения ее места в нормативно-правовой классификации информационного права.*

***Summary.** About the features of public information and determining its location in normatively-legal classification of informative right.*

***Ключові слова:** публічна інформація як об’єкт правових відносин, доступ до публічної інформації, розпорядники публічної інформації.*

Процеси демократизації системи владних відносин та державного механізму України на сучасному етапі передбачають правову регламентацію інформаційної відкритості органів державної влади і місцевого самоврядування. Адже діяльність держави та її органів, як в центрі, так і на місцях супроводжується інформаційними процесами, в результаті яких в системі державного механізму концентруються значні обсяги інформаційних ресурсів. Доступ до цих ресурсів дає можливість здійснювати контроль з боку суспільства за діяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, оцінювати ефективності їх роботи.

У зв’язку з цим важливе значення має дослідження проблеми публічної інформації як об’єкта правових відносин в Україні.

Прагнення побудувати інформаційне суспільство в Україні, в якому кожен міг би створювати і накопичувати інформацію та знання, мати до них вільний доступ, користуватися і обмінюватися ними, згідно із Законом України “Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки”, визначено одним з головних пріоритетів держави [1]. Прийняття Верховною Радою України 13 січня 2011 року Закону України “Про доступ до публічної інформації”, в якому визначено порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб’єктів владних повноважень, актуалізує наукові дослідження у сфері публічної інформації, зокрема її аналіз як об’єкта правовідносин [2].

Аналіз правових відносин з приводу обігу інформації є об’єктом досліджень вітчизняних вчених Арістової І.В., Беякова К.І., Брижка В.М., Марущака А.І., Калюжного Р.А., Кохановської О.М., Петришина О.В., Пилипчука В.Г., Погрібного О.О., Тихого В.П., Цимбалюка В.С., Швеця М.Я. та ін.

Метою статті є аналіз визначення публічної інформації як об’єкта правових відносин, особливостей її правового режиму та місця в нормативно-правовій класифікації інформаційного права.

Право на доступ до інформації є одним із ключових інститутів інформаційного права і сформувалося в результаті еволюції прав людини, першооснову яких тривалий час становила свобода слова. Такий підхід було започатковано в Загальній декларації прав людини 10 грудня 1948 року, ст. 19 якої передбачає, що кожна людина має право на свободу переконань і на вільне їх виявлення і включає до цього права свободу безперешкодно дотримуватися

своїх переконань та свободу шукати, одержувати і поширювати інформацію та ідеї будь-якими засобами і незалежно від державних кордонів.

Інші міжнародні правові акти дотримуються такого ж, дещо модернізованого, принципу. Так, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права передбачає, що кожна людина має право на вільне вираження свого погляду, яке включає свободу шукати, одержувати і поширювати будь-яку інформацію та ідеї, незалежно від державних кордонів, усно, письмово чи за допомогою друку або художніх форм вираження чи іншими способами на свій вибір.

Європейська Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод передбачає, що кожен має право на свободу вираження поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів.

Таким чином, зазначені міжнародні акти закріплювали право на доступ до інформації загалом, не вказуючи її конкретні види. В той же час, активний розвиток інформаційної сфери потребував чіткого юридичного розмежування і встановлення правових режимів для окремих видів інформації. Тобто, на певному етапі розвитку інформаційних відносин, необхідно було виокремити із загального права на інформацію право на доступ до окремих її видів, а також законодавчо обмежити доступ до певних видів інформації і, як наслідок, право на інформацію отримало свого роду “роздвоєння”.

З одного боку, законодавці встановлювали обмеження щодо доступу до інформації, з метою забезпечення недоторканості приватного життя людини, з іншого впроваджувалися в життя норми, які конкретизували право на доступ до інформації, що має загальносуспільне значення і забезпечує публічні інтереси.

В першу чергу це стосується офіційної державної інформації, яку відрізняє ряд характерних ознак:

по-перше, офіційна державна інформація виникає в процесі здійснення державою та її органами своїх функцій;

по-друге, така інформація є результатом інтелектуальної діяльності державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, інших осіб, що здійснюють владні повноваження; така інформація входить до кола їх службових обов’язків або прав; на таку інформацію, в переважній більшості випадків, не поширюються авторські права;

по-третє, процеси створення, накопичення, використання, обробки, зберігання, розповсюдження, захисту офіційної державної інформації здійснюються за рахунок коштів державного бюджету;

по-четверте, ця інформація є власністю держави;

по-п’яте, вона має документований характер;

по-шосте, відносно цієї інформації існує презумпція достовірності [3, с. 90].

Правове регулювання доступу до інформації державних органів в різних країнах світу здійснювалося різними правовими засобами. В окремих країнах інформаційна відкритість державних органів закріплювалася відразу на найвищому, законодавчому рівні. Так, Парламент Швеції ще в 1766 році ухвалив закон “Про свободу преси”, в якому закріпив принцип доступності документів державних установ для громадян [4, с. 28]. В інших країнах, наприклад у Великобританії, доступ до офіційної інформації було регламентовано не законодавчим шляхом, а організаційно. Спочатку, в 1786 році, було створено спеціальний відділ офіційних документів при канцелярії Її Величності, а процедурні аспекти доступу до таких документів на підзаконному рівні було закріплено в 1835 році [5, с. 180].

В більшості зарубіжних країн спеціальні закони, що забезпечували доступ до офіційної інформації, були затверджені в другій половині ХХ століття. Так, в США

Закон “Про свободу інформації”, був прийнятий в 1966 році, у Франції аналогічний закон був затверджений у 1978 році, у Великобританії і Польщі – в 1984 році, в Угорщині – в 1992 році [6, с. 25].

Аналіз сучасного зарубіжного законодавства у сфері інформаційних відносин дозволяє виділити наступні характерні ознаки, що забезпечують доступ громадян до публічної інформації:

- акти, що регулюють доступ громадян до публічної інформації мають конституційний характер;
- вся публічна інформація, за незначним винятком, є доступною для ЗМІ, наукових організацій, партій, громадян;
- перелік інформації, яка є таємною, визначається законом;
- відомча конкретизація секретних даних допускається у виняткових випадках за умови затвердження парламентом;
- доступ до публічної інформації мають як громадяни держави, так і іноземці;
- посадові особи зобов’язані надавати інформацію про свою діяльність [7, с. 68].

Слід зазначити, що в більшості європейських країн законодавці визначають саме офіційну державну інформацію як об’єкт загальнодоступності. Так, в Бельгії діє закон “Про гласність у сфері адміністрації”, у Великобританії – “Про свободу інформації”, в Німеччині – “Про ознайомлення з офіційними документами та про доступ до інформації”, у Литві – “Про право на отримання інформації від державних установ та органів самоврядування”.

В нормативних актах Ради Європи, які встановлюють стандарти інформаційної відкритості органів державної влади та місцевого самоврядування, також домінуючим є термін “офіційна інформація”. Так, в Рекомендаціях Ради Європи № R (2002)2 “Про доступ до офіційних документів” від 21.02.02 р. вживається термін “офіційні документи”, який включає будь-яку інформацію, що записана в будь-якому вигляді, вироблена або отримана органами державної влади і пов’язана з будь-якою державною або адміністративною функцією, за винятком документів, які перебувають на стадії підготовки [8].

В документах ЮНЕСКО застосовується термін “інформація, що є суспільним надбанням”. До такої включають інформацію, на яку не розповсюджується авторське право та інші форми правового захисту, а також інформацію яскраво вираженого суспільного значення: інформація, яка створена органами державної влади в процесі виконання ними своїх повноважень; інформація, що надається різними міжнародними та громадськими організаціями, яка не є об’єктом власності [9].

В Декларації принципів ООН “Побудова інформаційного суспільства – глобальне завдання в новому тисячолітті” вживається термін “інформація, що є публічним надбанням”. В Декларації не уточнюється, яка саме інформація відноситься до публічної, тільки зазначається, що забезпечення кожному можливість мати доступ до інформації, що є публічним надбанням, є необхідним елементом відкритого для всіх інформаційного суспільства. Інформація, що відноситься до публічного надбання, повинна бути легкодоступною і захищеною від незаконного привласнення [10].

В Законі України “Про доступ до публічної інформації” включено до об’єктного складу інформаційних відносин поняття “публічна інформація” і визначено публічну інформацію як 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 [2].

Дослідження юридичної природи публічної інформації обумовлює необхідність співвідношення її із офіційною державною інформацією. Досить тривалий час інформаційне законодавство України виділяло кілька видів офіційної державної інформації:

1. Інформацію державних органів та органів місцевого самоврядування, тобто офіційну документовану інформацію, яка створюється в процесі поточної діяльності законодавчої, виконавчої та судової влади, органів місцевого самоврядування.

2. Адміністративну інформацію – офіційні документовані дані, що дають кількісну характеристику явищ та процесів, що відбуваються в економічній, соціальній, культурній, інших сферах життя і збираються, використовуються, поширюються та зберігаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, юридичними особами відповідно до законодавства з метою виконання адміністративних обов’язків та завдань, що належать до їх компетенції.

3. Податкову інформацію – сукупність відомостей і даних, що створені або отримані суб’єктами інформаційних відносин у процесі поточної діяльності і необхідні для реалізації покладених на контролюючі органи завдань і функцій.

4. Правову інформацію – це сукупність документованих або публічно оголошених відомостей про право, його систему, джерела, реалізацію, юридичні факти, правовідносини, правопорядок, правопорушення і боротьбу з ними та їх профілактику тощо.

5. Статистичну інформацію – це офіційна документована державна інформація, яка дає кількісну характеристику масових явищ та процесів, що відбуваються в економічній, соціальній, культурній та інших сферах життя.

В Законі України “Про внесення змін до Закону України “Про інформацію”, який був прийнятий 13 січня 2011 року, тобто одночасно із Законом “Про доступ до публічної інформації”, виключено із класифікації інформацію державних органів та органів місцевого самоврядування [12].

Легітимне визначення поняття “офіційна інформація” міститься в Законі України “Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації”, який трактує її як офіційну документовану інформацію, що створена в процесі діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Таким чином проведений аналіз свідчить, що:

- по-перше, публічна та офіційна інформація не є тотожними поняттями та співвідносяться як загальне і часткове;

- по-друге, публічна інформація охоплює значно ширше коло відомостей.

Подальший аналіз публічної інформації як об’єкта правових відносин потребує узгодження питання щодо її місця в нормативно-правовій класифікації інформації. Системоутворюючим нормативно-правовим актом в інформаційній сфері є Закон України “Про інформацію”, в якому за основу класифікації інформації покладено її зміст і виділено дев’ять видів інформації: про фізичну особу; довідково-енциклопедичного характеру; про стан довкілля (екологічну), про товар; про роботу, послугу; науково-технічну; податкову; правову; статистичну; соціологічну. Відсутність в цьому переліку публічної інформації означає, що така характеристика інформації як «публічність» не відноситься до її змістовної частини.

Іншим критерієм правової класифікації інформації є режим доступу до неї, тобто порядок одержання, використання, поширення і зберігання інформації. Виходячи з того, що публічність є синонімом офіційності та відкритості, логічно припустити, що основною характеристикою публічної інформації є загальнодоступність. Однак, згідно із

Законом України “Про доступ до публічної інформації”, належність інформації до категорії публічної не означає автоматичний режим її відкритості і доступності.

Отже, законодавець, закріпивши принцип відкритості публічної інформації, передбачив тільки два види такої інформації:

Перший вид – інформація, до якої в жодному випадку не може бути обмежено доступ. До неї відноситься: інформація про розпорядження бюджетними коштами; інформація про володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном; інформація про умови отримання бюджетних коштів чи майна; прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно; декларації про доходи осіб та членів їхніх сімей, які претендують на зайняття чи займають виборну посаду в органах влади чи обіймають посаду державного службовця, службовця органу місцевого самоврядування першої або другої категорії.

Другий вид – публічна інформація яка підлягає обов’язковій публікації. Це інформація про органи влади: організаційна структура, функції, повноваження; основні завдання, напрями діяльності та фінансові ресурси; нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії, проекти рішень, що підлягають обговоренню, нормативно-правові засади діяльності; перелік та умови отримання послуг, що надаються цими органами; форми і зразки документів, правила їх заповнення; плани проведення та порядок денний відкритих засідань; загальні правила роботи установи, правила внутрішнього трудового розпорядку.

Водночас, Закон передбачає, що публічна інформація може бути з обмеженим доступом і відносить до неї три види: конфіденційну, таємну, службову.

Конфіденційна інформація – інформація, 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. Розпорядники інформації, які володіють конфіденційною інформацією, можуть поширювати її лише за згодою осіб, які обмежили доступ до інформації, а за відсутності такої згоди – лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини.

Таємна інформація – інформація, розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству і державі. Таємною визнається інформація, яка містить державну, професійну, банківську таємницю, таємницю слідства та іншу передбачену законом таємницю.

До службової інформації законодавство відносить два види:

1) інформація, що міститься в документах суб’єктів владних повноважень, які становлять внутрівідомчу 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;

2) інформація, що зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці.

При цьому сам перелік відомостей, що становлять службову інформацію, який складається органами державної влади, органами місцевого самоврядування, іншими суб’єктами владних повноважень, у тому числі на виконання делегованих повноважень, не може бути обмеженим у доступі.

Таким чином, ні змістовна характеристика, ні режим доступу не є визначальними при розкритті юридичної природи публічної інформації.

На нашу думку, ключовими критеріями, на основі яких інформацію можна віднести до категорії публічної, є:

- публічна інформація має високий рівень суспільної важливості;

- публічна інформація – це результат інформаційної діяльності суб’єктів владних повноважень. Так, Закон “Про доступ до публічної інформації” відносить до публічної інформацію, яка створена або отримана суб’єктами владних повноважень. А відповідно до ст. 9 Закону України “Про інформацію” створення та одержання є основними видами інформаційної діяльності;

- публічна інформація – це об’єкт володіння суб’єктів владних повноважень або інших розпорядників публічної інформації;

Таким чином, інформація набуває статусу публічної тоді, коли у правовідносинах з приводу інформації присутній специфічний суб’єкт – розпорядник публічної інформації. Тобто одна і та ж інформація за змістом, формою і режимом, в залежності від того хто є суб’єктом її володіння, може належати або не належати до публічної. У зв’язку з цим детальнішого аналізу потребує поняття “розпорядник публічної інформації”.

Закон виділяє три види розпорядників публічної інформації, яких умовно можна розподілити на головних і другорядних. До головних розпорядників публічної інформації належать суб’єкти владних повноважень. Незважаючи на явну очевидність цього поняття, законодавці допустили термінологічну неузгодженість. Так, в Законі України “Про інформацію” до суб’єктів владних повноважень в інформаційній сфері віднесено органи державної влади, органи місцевого самоврядування, інші суб’єкти, що здійснюють владні управлінські функції. Закон “Про доступ до публічної інформації” додатково включає до їх складу інші державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, суб’єктів, рішення яких є обов’язковими для виконання. Разом з тим, в Кодексі адміністративного судочинства, суб’єктами владних повноважень додатково визначаються ще й посадові чи службові особи.

Тобто, три чинні нормативні акти по різному трактують, хто ж саме відноситься до суб’єктів владних повноважень. На нашу думку, це питання потребує додаткового законодавчого врегулювання.

Перш ніж перейти до характеристики другорядних розпорядників публічної інформації, необхідно зазначити, що їх другорядність не відноситься до їхнього загального правового статусу і не порушує конституційний принцип загальної рівності. Їх другорядність визначається зобов’язанням дотримуватися відкритості і прозорості тільки відносно окремих видів публічної інформації.

Так, юридичні особи, що фінансуються з державного та місцевих бюджетів, зобов’язані надавати інформацію, яка стосується виключно використання цих бюджетних коштів. А особи, які виконують делеговані повноваження суб’єктів владних повноважень, зобов’язані забезпечувати прозорість інформації, яка пов’язана із виконанням їх обов’язків.

І, нарешті, зазначений закон відносить до розпорядників публічної інформації суб’єктів господарювання. Це є найбільш проблемними учасниками відносин з приводу доступу до публічної інформації, оскільки метою підприємництва є отримання прибутку, а сьогодні інформація є товаром з високою вартістю, її розголошення може призвести до втрати прибутку.

Серед суб’єктів господарювання розпорядниками публічної інформації є такі, що:

по-перше, займають домінуюче становище на ринку;

по-друге, наділені спеціальними чи виключними правами;

по-третє, є природними монополіями;

по-четверте, володіють суспільно важливою інформацією: про стан довкілля; про якість харчових продуктів і предметів побуту; про аварії, катастрофи, небезпечні

природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися і загрожують здоров'ю та безпеці громадян.

Висновки.

Законом України “Про доступ до публічної інформації” від 13 січня 2011 року введено в систему інформаційних відносин новий об'єкт – публічну інформацію. Належність інформації до категорії публічної визначається її суспільною значимістю, а також участю в правових відносинах, з приводу обігу цієї інформації, специфічного суб'єкта – розпорядника публічної інформації. Змістовну частину публічної інформації можуть становити відомості, незалежно від галузевої належності та виду, які є результатом інформаційної діяльності суб'єктів владних повноважень або інших розпорядників публічної інформації.

Розпорядниками публічної інформації є суб'єкти владних повноважень, юридичні особи, що фінансуються з державного та місцевих бюджетів, особи, що виконують делеговані повноваження, а також суб'єкти господарювання.

Окремого аналізу потребує інформаційно-правовий статус розпорядників публічної інформації, процедура отримання доступу до публічної інформації, що може бути предметом подальших досліджень в цьому напрямку.

Використана література

1. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки : Закон України від 09.01.07 р. № 537-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 12.
2. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.11 р. № 2939-VI. – Режим доступу : [//www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
3. Яременко О.І. Офіційна державна інформація в Україні: поняття та право на доступ / О.І. Яременко // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 8. – С. 89-93.
4. Корзунов Ю.В. Принцип гласности и “общественный документ”: шведский опыт/ Корзунов Ю.В // Советское государство и право. – 1990. – № 3. – С 127-133.
5. Кэрл Тулло. Век информации: доступ к официальной информации в соединенном королевстве Великобритании / Кэрл Тулло // Доступ к правовой информации ; сост. Н.З. Стародубова. – М. : Фаир пресс, 2005. – 287 с.
6. Иванов В. Механизм доступа до інформації (зарубіжний досвід) // Вісник Київського університету. – 1997. – № 3. – С. 23-34. – (Серія Журналістика).
7. Айвазян М.С. Открытое государство: политико-правовое видение / М. Айвазян, В. Варданян, Е. Доровских // Государство и право. – 2003. – № 5. – С. 60-68.
8. Про доступ до офіційних документів : Рекомендації Ради Європи № R (2002)2 від 21 лютого 2002 року. – Режим доступу : [//www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
9. Руководящие принципы политики совершенствования государственной информации, являющейся общественным достоянием ; подготовлены Полом Ф. Улиром (Париж, ЮНЕСКО, 2004). – Санкт-Петербург : Издательство “Российская национальная библиотека”. – 2004. – 55 с.
10. Декларация принципов Построение информационного общества – глобальная задача в новом тысячелетии 12 декабря 2003 года . – Режим доступу : [//www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
11. Про інформацію: Закон України від 02.10.92 р. № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України . – 1992. – № 48. – Ст. 650.
12. Про внесення змін до Закону України “Про інформацію”: Закон України від 13.01.11 р. № 2938-VI . – Режим доступу: [//www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)

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