

Чернишова Т. В.,
кандидат юридичних наук, доцент
Національного гірничого університету

ЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ ЗАКОНОДАВЧОГО ТЕРМІНА «ПУБЛІЧНА ІНФОРМАЦІЯ»

LOGIC ANALYSIS OF LEGISLATIVE TERM „PUBLIC INFORMATION”

У статті досліджуються зміст і обсяг законодавчого терміну «публічна інформація». Виокремлено суттєві ознаки публічної інформації, пропонуються критерії її класифікації

Ключові слова: публічна інформація, розпорядник інформації, документована інформація, законодавство.

В статье исследуются содержание и объем законодательного термина «публичная информация». Выделены существенные признаки публичной информации, предложены критерии ее классификации.

Ключевые слова: публичная информация, распорядитель информации, документированная информация, законодательство.

The article explores the content and scope of the «public information» legislative term. Significant signs of public information are identified, criteria for its classification are proposed.

Key words: public information, information disposer, documented information, law.

У 2011 році був прийнятий Закон України «Про доступ до публічної інформації». Ключовий термін цього Закону – «публічна інформація» – новий для законодавства України. Його зміст і обсяг не є однаково зрозумілими в теорії інформаційного права й в правозастосовній діяльності, незважаючи на те, що підготовлені посібники із питань доступу до публічної інформації і Науково-практичний коментар до Закону «Про доступ до публічної інформації». Запитувачам нерідко відмовляють у наданні інформації із двох причин: інформація не належить до категорії «публічна інформація»; суб'єкт, до якого звертаються, не є розпорядником публічної інформації. Дискусійними залишаються питання про ознаки публічної інформації, які відрізняють її від інших видів інформації. Перелік відомостей, які відносяться до категорії «публічна інформація», визначено в законодавстві не послідовно. Актуальні питання доступу до публічної інформації досліджували такі вчені: В.П. Паліюк, О.В. Нестеренко, М.В. Лациба, В.В. Андрусів і інші.

Від правильного розуміння терміну «публічна інформація» залежить реалізація права на доступ до такої інформації, здійснення громадського контролю за діяльністю державних органів, органів місцевого самоврядування, інших розпорядників інформації, які виконують публічні функції. Тому має теоретичне й практичне значення логічний аналіз поняття «публічна інформація».

Метою статті є виокремлення суттєвих ознак публічної інформації, які відрізняють її від інших видів інформації, й встановлення обсягу законодавчого терміну «публічна інформація» на підставі логічного аналізу.

Логічний аналіз поняття є одним із прийомів тлумачення норм права [1]. Як справедливо зазначалось в юридичній літературі, тлумачення норм права не обмежується простим пізнанням термінів, воно вимагає знання на рівні понять [2]. «Якщо ми

знаємо, що являє собою той чи інший предмет, які властивості йому притаманні, в яких відносинах він перебуває з іншими предметами, то ми маємо поняття щодо цього предмета» [3].

Поняття як категорія логіки являє собою знання про суттєві ознаки предмета, про його сутність. У кожного поняття розрізняють зміст і обсяг. Зміст поняття – це сукупність суттєвих ознак предметів. Обсяг поняття – це клас (множина) предметів, які узагальнюють у понятті й кожному з яких притаманні ознаки, що складають зміст поняття [4].

Для логічного аналізу поняття «публічна інформація» необхідно, перш за все, виявити її ознаки, спираючись на законодавство. Відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації», публічна інформація – відображена й задокументована будь-якими засобами й на будь-яких носіях інформація, 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 інформації [5]. На підставі аналізу цієї статті вчені виокремлюють такі ознаки публічної інформації: 1) інформація відображена й задокументована будь-якими засобами й на будь-яких носіях; 2) інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень; 3) інформація, яка знаходиться у володінні інших розпорядників публічної інформації [6]. На нашу думку, мова йде про різні види інформації, а не про взаємопов'язані ознаки публічної інформації – інформація, яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, і інформація, яка знаходиться у володінні інших розпорядників публічної інформації. При визначенні поняття публічної інформації в зазначеному Законі вказується, що вона отримана або створена в процесі виконання суб'єктами влад-

них повноважень своїх обов'язків або знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників інформації. У цьому випадку є порушення логічного співвідношення словосполучень «отримана або створена інформація» й «інформація, яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень». Ці висловлення співвідносяться як частина й ціле, тобто інформація, яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, отримана або створена ними [7]. До того ж, в Преамбулі до Закону України «Про доступ до публічної інформації» передбачено, що цей Закон визначає порядок здійснення й забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації. Ознаки публічної інформації визначаються в Постанові Пленуму Вищого Адміністративного Суду України «Про практику застосування адміністративними судами положень Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 30 вересня 2013 року [8]. Відповідно до Постанови, ознаками публічної інформації є: 1) готовий продукт інформації, який отриманий або створений лише в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством; 2) заздалегідь відображена або задокументована будь-якими засобами й на будь-яких носіях інформації; 3) інформація знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень або інших розпорядників публічної інформації; 4) інформація не може бути публічною, якщо вона створена суб'єктом владних повноважень не під час виконання обов'язків; 5) інформація не може бути публічною, якщо створена не суб'єктом владних повноважень. І далі в Постанові Пленуму Вищого Адміністративного Суду зроблено висновок про те, що в разі відсутності перелічених ознак інформація не належить до публічної. Визначними властивостями публічної інформації, згідно із зазначеною Постановою, є такі: 1) вона була заздалегідь готовим зафіксованим продуктом; 2) вже відображена або задокументована; 3) створена лише суб'єктом владних повноважень в процесі виконання своїх обов'язків. 29 вересня 2016 року була прийнята ще одна Постанова Вищого Адміністративного Суду України, в якій надано судам роз'яснення щодо поняття публічної інформації і її видів [9]. А саме: визначальним для публічної інформації є те, що вона заздалегідь зафіксована будь-якими засобами й на будь-яких носіях і знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації. Надалі в зазначеній Постанові вказуються ще такі ознаки публічної інформації: 1) суспільний інтерес; 2) відкритий порядок доступу; 3) виконання суб'єктом управлінських функцій. Так, інформація щодо здійснення медичного обслуговування державними й комунальними закладами охорони здоров'я є публічною, оскільки становить суспільний інтерес (п. 2.5). Така ознака не характеризується як визначальна. У Законі України «Про доступ до публічної інформації» відсутній будь-який перелік суспільно значимої

інформації. У преамбулі до Закону розрізняються такі поняття, як публічна інформація й суспільно необхідна інформація. Відкритий порядок доступу до інформації не може вважатися суттєвою ознакою публічної інформації із двох причин: 1) відкритий порядок доступу притаманний також масовій інформації; 2) публічна інформація за законодавством може бути і з обмеженим доступом. Згідно п. 2.10 Постанови Вищого Адміністративного Суду, вся інформація про ціни, тарифи на житлово-комунальні послуги й відповідні документи за своїм характером є відкритою, становить суспільний інтерес, і, відповідно, суб'єкти господарювання є її розпорядниками. Відповідно до п. 4.3., організаційне забезпечення роботи, в тому числі ведення судової статистики, вирішення кадрових питань, здійснення діловодства, забезпечення роботи автоматизованої системи документообігу суду, узагальнення судової практики, є владними управлінськими функціями, а тому інформація стосовно реалізації цих функцій охоплюється поняттям публічної інформації. Таким чином, в Постанові Вищого Адміністративного Суду для встановлення належності інформації до категорії «публічна інформація» використані різні критерії до окремих видів інформації.

Оскільки термін «публічна інформація» є поширеним у законодавстві інших країн, з'ясування суттєвих ознак публічної інформації можна зробити з урахуванням досвіду зарубіжних країн. Згідно із Законом Литовської Республіки від 2 липня 1996 року, публічна інформація – інформація, яка призначена для публічного поширення й іншим способом доступна для загального відома (п. 34) [10]. Подібне визначення надано масовій інформації в Законі України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 року (ч. 1 ст. 22), а саме: масова інформація – інформація, що поширюється із метою доведення її до необмеженого кола осіб [11]. Законом Литовської Республіки до категорії «публічна інформація» віднесена інформація про діяльність державних і муніципальних органів і установ, а також інформація про діяльність інших установ, підприємств, політичних партій, професійних спілок, політичних, громадських і інших організацій. Відповідно до Закону Естонії «Про публічну інформацію» від 15 листопада 2000 року (ст. 3), публічна інформація – це відображена й задокументована будь-яким способом і на будь-якому носії інформація, яка отримана або створена в процесі виконання публічних зобов'язань, встановлених законами або виданими на їх підставі правовими актами. У преамбулі передбачено також, що Закон регулює доступ до інформації, яка призначена для загального використання [12]. Аналіз законодавства різних країн виявляє особливості правового регулювання так званої публічної інформації в кожній державі. Однак можна виокремити загальні ознаки публічної інформації за законодавством різних країн: 1) інформація документована; 2) призначена для загального використання; 3) стосується суспільного життя; 4) інформація про діяльність державних і муніципальних органів, установ, інших

суб'єктів, які надають публічні послуги, або виконують публічні обов'язки.

У Законі України «Про доступ до публічної інформації» передбачено такі суттєві ознаки публічної інформації: 1) інформація відображена й задокументована, яка підлягає обов'язковій реєстрації в системі обліку; 2) знаходиться у володінні розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом. Однак при цьому не надано тлумачення терміну «задокументована інформація», регламентується тільки порядок реєстрації документів розпорядника інформації (ст. 18). При здійсненні реєстрації документів, що знаходяться в суб'єктах владних повноважень, потрібно вказувати конкретні реквізити: 1) назву документа; 2) дату створення документа; 3) дату надходження документа; 4) джерело інформації тощо. Відповідно до ст. 14 вказаного Закону, всі розпорядники інформації зобов'язані систематично вести облік документів, що знаходяться в їхньому володінні.

Визначення суттєвих ознак публічної інформації дозволяє визначити обсяг поняття «публічна інформація». На підставі аналізу обсягу поняття можна зробити висновок і про ознаки предмету. До обсягу поняття «публічна інформація» повинні відноситися види інформації, яким притаманні ознаки публічної інформації. У Законі України «Про доступ до публічної інформації» перелік інформації, яка віднесена до категорії «публічна», міститься в різних статтях: 1) конфіденційна інформація (ст. 7); 2) таємна інформація (ст. 8); 3) службова інформація (ст. 9); 4) інформація, яку розпорядники зобов'язані оприлюднити (п. 1 ч. 2 ст. 14, ст. 15, ч. 3 ст. 18). Обов'язковому оприлюдненню за Законом належать, головним чином, відомості організаційного характеру (місце знаходження розпорядника інформації, дані про керівника органу і його заступників, розклад роботи і ін.), відомості про нормативно-правові акти й акти індивідуальної дії, про надання інформації на запити. Розпорядники зобов'язані оприлюднити також інформацію про діяльність суб'єктів владних повноважень, порядок обов'язкового оприлюднення якої встановлений законом. У Законі відсутній конкретний систематизований перелік інформації, яка підлягає обов'язковому оприлюдненню, що ускладнює з'ясування змісту закону і його застосування. Так, наприклад, такий перелік передбачено в Законі Естонії «Про публічну інформацію», він містить тридцять дві позиції. Окремі види публічної інформації регламентуються різними законами України. Але при цьому виникає питання: якщо інформація за законом не визначена як публічна, вважається вона такою чи ні? Закон України «Про доступ до публічної інформації» не узгоджено з іншими законами. До прийняття цього Закону в Законі України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» було надано визначення терміну «офіційна інформація органів державної влади та органів місцевого самоврядування» – це офіційна задокументована інформація, яка створена в

процесі діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування, яка доводиться до відома населення в порядку, встановленому Конституцією України, Законом України «Про інформацію», Законом України «Про доступ до публічної інформації», цим Законом [13]. У законодавстві не визначено питання про співвідношення публічної інформації й офіційної інформації органів державної влади й органів місцевого самоврядування. Названі види інформації мають спільні ознаки: 1) задокументована інформація; 2) інформація створена в процесі діяльності відповідних суб'єктів – органів державної влади й органів місцевого самоврядування. Таким чином, можна зробити висновок, що інформація про діяльність органів державної влади й органів місцевого самоврядування є видом публічної інформації.

У Постанові Пленуму Вищого Адміністративного Суду України від 29 вересня 2016 року надано роз'яснення із таких питань щодо обсягу публічної інформації: 1) яка саме інформації вважається публічною; 2) хто є розпорядником конкретної інформації; 3) якими законами регламентуються суспільні відносини щодо публічної інформації; 4) яка інформація може вважатися судами публічною при вирішенні цього питання. Перш за все, в Постанові надано перелік інформації, яка є публічною відповідно до Закону «Про доступ до публічної інформації»: 1) інформація, що перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень – 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 й рішення яких є обов'язковими для виконання (п. 1 ч. 1 ст. 13); 2) інформація щодо використання бюджетних коштів юридичними особами, що фінансуються із державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим (п. 2 ч. 1 ст. 13); 3) інформація, пов'язана із виконанням особами делегованих повноважень суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг (п. 3 ч. 1 ст. 13); 4) інформація щодо умов постачання товарів, послуг і 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 (п. 4 ч. 1 ст. 13); 5) інформація про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту, аварії, катастрофи, небезпечні природні явища й інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися й загрожують здоров'ю й безпеці громадян (ч. 2 ст. 13); 6) інша інформація, що становить суспільний інтерес (суспільна необхідна інформація) (п. 4 ч. 2 ст. 13). Цей перелік не охоплює всі види публічної інформації. Обсяг публічної інформації складають різні види інформації. Тому є необхідність в її систематизації. Види публічної інформації можна класифікувати за такими критеріями: 1) за порядком доступу (відкрита, з обмеженим доступом; 2) за змістом (про використання

бюджетних коштів, про нормативно-правові акти, про стан довкілля, про фізичну особу, про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища, про стан здоров'я населення тощо); 3) за розпорядниками інформації (інформація, яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників інформації); 4) за правовим регулюванням (передбачена Законом України «Про доступ до публічної інформації», іншими законами й підзаконними нормативно-правовими актами; 5) за носієм інформації (текстовий документ, електронний документ, плівки, відеозаписи, аудіозаписи тощо).

Відповідно до правил логіки, чим ширший зміст поняття, тим вужчий його обсяг і навпаки [14]. Наслідком відсутності конкретно визначених ознак публічної інформації є достатньо широкий її обсяг,

який обмежується тільки тим, що вона може знаходитись у володінні визначених у законодавстві розпорядників публічної інформації.

Аналіз різних видів публічної інформації свідчить про те, що вона знаходиться у володінні суб'єктів (розпорядників інформації), які виконують публічні функції. Це є визначальною ознакою при віднесенні задокументованої інформації до публічної інформації.

Обсяг публічної інформації не є конкретно визначеним за законодавством. Це пов'язано в деякій мірі із тим, що питання про ознаки не вирішено однозначно ані в законі, ані в правозастосовній практиці. Публічна інформація є за своєю суттю суспільно значимою, тому що створюється суб'єктами, які виконують публічні функції.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Тодыка Ю.М. Толкование Конституции и законов Украины: теория и практика: Монография. – Х.: Факт. – С. 328.
2. Власов Ю.Л. Проблемы толкования норм права: Монография. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – С. 60.
3. Хоменко І.В., Алексюк І.А. Основи логіки: Підручник для студентів вищих навчальних педагогічних закладів – К.: Золоті ворота, 1996. – С.62–63.
4. Там же.
5. Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.
6. Паліюк В.П. Право на доступ до публічної інформації як складова особистих немайнових прав фізичної особи // Науковий вісник Ужгородського національного університету: Серія: Право / гол. ред. Ю.М. Бисага. – Ужгород: Гельветика, 2013. – Вип. 22. Т. 1 Ч. 1. – С. 188–194.
7. Чернышева Т.В. Понятие и содержание публичной информации по законодательству Украины и Эстонии // Сборник статей научно-информационного центра «Знание» по материалам XVIII международной научно-практической конференции «Развитие науки в XXI веке. 2 часть, г. Харьков: сборник со статьями (уровень стандарта, академический уровень). – Х.: научно-информационный центр «Знание». – С. 131.
8. Постанова Пленуму ВАСУ «Про практику застосування адміністративними судами положень Закону України від 13.01.2011 № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації» від 30.09.2013. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0011760-13>. – Дата доступу 12.01.2017.
9. Постанова Пленуму ВАСУ «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації» від 29.09.2016 №10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.vasu.gov.ua/plenum/post_plenum/postanova_plenumu_10_29-09-2016.
10. Закон Литовской Республики «Об общественной информации» від 02.07.1996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.medialaw.ru>.
11. Закон України «Про інформацію» від 02.10.1992 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.
12. Закон Эстонии «О публичной информации» в ред. 19.06.2014 [Электронный ресурс]. – Режим доступу: <https://www.medialaw.ru>.
13. Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.
14. Хоменко І.В., Алексюк І.А. Вказ. праця. – С. 64.