

УДК 342.9

МІСЦЕ ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В ЗАГАЛЬНІЙ КЛАСИФІКАЦІЇ ІНФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ

Сибіга О.М., к. ю. н.,

доцент кафедри адміністративного, фінансового та банківського права
Навчально-науковий інститут права імені Князя Володимира Великого
ПрАТ «Міжрегіональна академія управління персоналом»

У роботі дається порівняльна характеристика понять «інформація» та «публічна інформація», які закріплені в чинному законодавстві України, а також аналізуються запропоновані в спеціальній літературі та чинному законодавстві класифікації інформації. Пропонується визначати публічну інформацію як відомості та/або дані, що відображені та задокументовані будь-якими засобами та на будь-яких носіях, які були отримані або створені в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або які знаходяться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених Законом «Про доступ до публічної інформації». Робиться висновок, що в спеціальній літературі представлені чисельні класифікації, які допомагають розкрити багатоаспектність поняття «інформація», але місце публічної інформації в формація, не дає відповіді на те, яка інформація є антиподом публічної інформації. Можна лише припустити, що мова йде про «непублічну», або «приватну інформацію».

Ключові слова: інформація, публічна інформація, класифікація інформації, Закон «Про інформацію».

В работе дается сравнительная характеристика понятий «информация» и «публичная информация», которые закреплены в действующем законодательстве Украины, а также анализируются предлагаемые в специальной литературе и действующем законодательстве классификации информации. Предлагается определять публичную информацию как сведения и / или данные, отраженные и задокументированные любыми средствами и на любых носителях, которые были получены или созданы в процессе выполнения субъектами властных полномочий своих обязанностей, предусмотренных действующим законодательством, или которые находятся во владении субъектов властных полномочий, других распорядителей публичной информации, определенных Законом «О доступе к публичной информации». Делается вывод, что в специальной литературе представлены многочисленные классификации, которые помогают раскрыть многоаспектность понятия «информация», но место публичной информации в этих классификациях четко не определено. Законодатель, выделяя такой вид информации, как публичная информация, не дает ответа на то, какая информация является антиподом публичной информации. Можно лишь предположить, что речь идет о «непубличной», или «частной информации».

Ключевые слова: информация, публичная информация, классификация информации, Закон «Об информации».

Sybiha O.M. PLACE OF PUBLIC INFORMATION IN THE GENERAL CLASSIFICATION OF INFORMATION IN UKRAINE

The paper gives a comparative description of the concepts “information” and “public information”, which are enshrined in the current legislation of Ukraine, and analyzes the information classifications proposed in the special literature and current legislation. It is proposed to define public information as information and/or data reflected and documented by any means and on any media that was obtained or created in the process of the fulfillment by the subjects of authority of their duties stipulated by the current legislation, or which are in the possession of subjects of authority, other managers public information as defined by the Law on Access to Public Information. It is concluded that in the special literature numerous classifications are presented that help to reveal the multidimensionality of the concept “information”, but the place of public information in these classifications is not clearly defined. The legislator, highlighting this type of information as public information, does not give an answer to what information is the antipode of public information. We can only assume that we are talking about “non-public” or “private information”.

Key words: information, public information, classification of information, the Law “On Information”.

Постановка проблеми. Попри чисельні наукові дослідження, присвячені різним аспектам використання інформації в правотворчій і правозастосовній сферах, поза науковим обігом на монографічному рівні залишилося комплексне, системне дослідження класифікації інформації з огляду на існування в суспільному житті такого її виду, як публічна інформація.

Після прийняття Закону України «Про доступ до публічної інформації» з'явилася низка публіцистичних робіт, які в основно-

му були присвячені ознакам публічної інформації та особливостям реалізації права на доступ до публічної інформації. Водночас спеціальні наукові дослідження щодо визначення місця публічної інформації в загальній класифікації інформації на сьогодні відсутні.

Відсутність системного, методологічного розуміння та наукового опрацювання зазначеного питання у вітчизняній правовій науці зумовлює сьогодні актуальність даної теми для комплексного аналізу.



Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Певні аспекти національного правового регулювання інформаційних відносин в Україні досліджувалися в працях С. Алексеева, О. Андрійко, В. Бачиніна, С. Братуся, В. Вешнякова, Б. Гоголя, О. Зайчука, А. Колодія, В. Копилова, Т. Костецької, А. Крусян, П. Кузнецова, М. Матузова, Н. Мяловицької, О. Нестеренко, Н. Оніщенко, В. Погорілка, П. Рабіновича, Л. Рудник, В. Сіренка, Т. Слінько, В. Стефанюка, Ю. Тодики, Р. Халфіної, Ю. Шемшученка, О. Ющиката багатьох інших вітчизняних науковців.

Разом із тим поза увагою науковців залишилося визначення місця публічної інформації в загальній класифікації інформації в Україні. Зумовлено це тим, що існування публічної інформації припускає існування або «непублічної», або «приватної» інформації. Але чинне законодавство не оперує такими поняттями.

Постановка завдання. Основними завданнями, розв'язанню яких присвячена дана стаття, є такі:

1. Здійснити порівняльну характеристику понять «інформація» та «публічна інформація», які закріплені в чинному законодавстві.

2. Здійснити аналіз запропонованих у спеціальній літературі та чинному законодавстві класифікацій інформації, а також визначити місце публічної інформації в загальній системі інформації.

Виклад основного матеріалу. Закон «Про інформацію» [1] в ст. 1 закріплює, що інформація – це будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді. Закон «Про доступ до публічної інформації» [2] в ст. 1 закріплює, що публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та 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 публічної інформації, визначених цим Законом.

Зрозуміло, що терміни, які визначаються окремим законом, можуть використовуватись виключно у прив'язці до норм цього закону. Разом із тим звертає на себе увагу той факт, що Закон «Про інформацію» розкриває зміст інформації через терміни «відомості» чи «дані», тоді як Закон «Про доступ до публічної інформації» не розкриває змісту публічної інформації, а лише конкретизує її зміст шляхом переліку ознак, яким вона повинна відповідати.

Це не значить, що положення Законів «Про інформацію» та «Про доступ до публічної інформації» якимось чином суперечать один одному. Законодавець іноді використовує у своїй правотворчій діяльності таку законодавчу техніку, яка спрямована не на розкриття сутності правового явища (особливо коли існує загальний нормативно-правовий акт, в якому міститься узагальнююче визначення правового явища), а на уточнення його кваліфікаційних ознак як виду більш загально-правового явища. Статтю 1 Закону «Про доступ до публічної інформації» можна було

визначити і шляхом використання термінів «відомості» чи «дані». Тоді б стаття могла виглядати таким чином: «Публічна інформація – це відомості та/або дані, що відображені та задокументовані будь-якими засобами та на будь-яких носіях, які були отримані або створені в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або які знаходяться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом».

Як бачимо, суттєво зміст поняття «публічна інформація» не змінився, що вказує на тісний зв'язок визначень поняття «інформація» в Законі «Про інформацію» та поняття «публічна інформація» в Законі «Про доступ до публічної інформації».

Щодо видів інформації, то одразу ж хочемо зазначити, що в спеціальній літературі представлені чисельні класифікації, які допомагають розкрити багатоаспектність поняття «інформація», але не всі з них мають значення для розкриття змісту поняття «публічна інформація». Наприклад, С.М. Тарадай, не запропонувавши критерію класифікації, поділяє інформацію на статистичну, масову, інформацію про діяльність державних органів влади та органів місцевого самоврядування, правову інформацію, про особу, довідково-енциклопедичного характеру, соціологічну [3, с. 124].

По-перше, ця класифікація позбавлена логічності та цілісності, адже використано декілька критеріїв під час визначення видів інформації, по-друге, в ній не відображена специфіка публічної інформації як виду інформації, що існує та використовується в нашому повсякденному житті. Наприклад, такий вид інформації, як інформація про діяльність державних органів влади та органів місцевого самоврядування, лише частково охоплює собою зміст поняття «публічна інформація», адже публічна інформація – це не тільки інформація про діяльність державних органів влади та органів місцевого самоврядування, а й інформація, яка у відповідності до їх повноважень знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень чи інших розпорядників публічної інформації.

Р. Кохане та Дж. Най у праці, присвяченій впливу нових комунікаційних технологій на розвиток суспільства, пропонують виділяти три типи інформації: 1) вільна інформація; 2) комерційна інформація; 3) стратегічна інформація [4, с. 85]. Вільна інформація – це інформація, яка розповсюджується безкоштовно (інформаційні акції, вільна інформація, розміщена в мережі Інтернет тощо). Комерційна інформація – це інформація, яка виробляється з метою отримання прибутку у вигляді компенсації за її використання іншими суб'єктами. Стратегічна інформація – це інформація, яка використовується в органах влади та має специфічний правовий режим її збору, обробки, зберігання та використання. За своїм змістом стратегічна інформація більш за все співпадає з інформацією з обмеженим доступом, а саме з таємною і службовою інформацією. Разом із тим

запропонована класифікація інформації позбавлена єдиного критерію. Наприклад, вільна та комерційна інформації виділяються за такою ознакою, як платність чи безоплатність отримання і використання інформації, тоді як стратегічна інформація виділяється за критерієм режиму доступу до інформації, тобто вільний чи обмежений доступ до інформації.

За соціальною орієнтацією в науці виділяють масову, особисту і спеціальну інформацію [3, с. 85]. Масова інформація адресується всім споживачам, особиста адресується окремій особі чи певній групі осіб, а спеціальна – особам із спеціальними знаннями (спеціалістам), наприклад юристам, медикам, інженерам тощо. Дана класифікація не враховує особливостей, що притаманні публічній інформації, хоча публічна інформація за своєю суттю розрахована на масове споживання, особливо коли мова йде про публічну інформацію у формі відкритих даних [2, ст. 10-1]. Відкритість публічної інформації, про яку говориться в ч. 2. ст. 1 Закону «Про доступ до публічної інформації», дає можливість говорити про неї як вид масової інформації.

Якщо в якості критерію класифікації взяти суб'єктів права власності, то інформацію можна поділити на чотири види: 1) інформація, що належить усьому суспільству і не є об'єктом власності будь-кого; 2) інформація, що належить державі; 3) інформація, яка належить юридичним особам; 4) інформація, що є власністю фізичних осіб [3, с. 85]. У преамбулі Закону «Про доступ до публічної інформації» закріплюється, що цей закон визначає порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом, та інформації, що становить суспільний інтерес. Тобто звертається увага на те, що публічна інформація, по-перше, належить всьому суспільству, по-друге, суб'єкти владних повноважень лише володіють такою інформацією, але не є її власниками. Таким чином, публічну інформацію можна віднести до першої групи інформації, а саме до інформації, що належить усьому суспільству і не є об'єктом власності будь-кого.

Окремі класифікації інформації закріплені в чинному законодавстві. Наприклад, ст. 10 Закону «Про інформацію» в залежності від змісту виділяє такі види інформації: 1) інформація про фізичну особу; 2) інформація довідково-енциклопедичного характеру; 3) інформація про стан довкілля (екологічна інформація); 4) інформація про товар (роботу, послугу); 5) науково-технічна інформація; 6) податкова інформація; 7) правова інформація; 8) статистична інформація; 9) соціологічна інформація; 10) інші види інформації [1].

Не будемо зупинятись на характеристичі кожного з перелічених вище видів інформації, тому що їх зміст в достатній мірі розкривається в статтях 11-19 Закону «Про інформацію». Лише зазначимо, що, по-перше, запропоновані в законі види інформації виділені не за одним критерієм, як на це вказує ст. 10 Закону «Про інформацію», а за декіль-

кома критеріями. Наприклад, зміст покладено в основу виділення таких видів інформації як інформація про фізичну особу, про товар (роботу, послугу) чи про стан довкілля. Критерієм же виділення податкової та соціологічної інформації є не її зміст, а сфера використання інформації. На це звертає увагу у своїх працях і Б.А. Кормич. Він зазначає, що під час аналізу видів інформації, які закріплені в ст. 10 Закону «Про інформацію», виникає питання про невизначеність критеріїв, які були покладені в основу класифікації. На думку Б.А. Кормич, у класифікації інформації про особу визначальним є безпосередній об'єкт, а саме відомості про фізичну особу. Основним критерієм визначення статистичної та соціологічної інформації є специфічні способи та методи збирання та оброблення відповідних даних шляхом проведення спеціальних статистичних та соціологічних досліджень. Об'єктом же правової інформації виступає специфічне суспільне явище, яким є право. А такий вид інформації, як інформація довідково-енциклопедичного характеру, на думку Б.А. Кормич, взагалі не піддається якому-небудь чіткому визначенню, оскільки вона як інформація про «суспільне, державне життя та навколишнє природне середовище» взагалі може включати в себе будь-який різновид інформації, і виникає справедливе питання про те, чи існує взагалі необхідність законодавчого визначення такого типу інформації [5].

По-друге, запропоновані в ст. 10 Закону «Про інформацію» види інформації не враховують існування публічної інформації. Наприклад, статистична інформація дуже часто надається у формі відкритих даних чи за запитом. Тобто видом публічної інформації може бути публічна статистична інформація. Теж саме стосується і правової інформації, яка теж надається особам у формі відкритих даних чи за запитом. Таким чином, видом публічної інформації може бути публічна правова інформація. Частина 3 ст. 13 Закону «Про інформацію» закріплює, що інформація про стан довкілля, крім інформації про місце розташування військових об'єктів, не може бути віднесена до інформації з обмеженим доступом. Це означає, що видом публічної інформації може бути публічна екологічна інформація. І так можна продовжувати стосовно більшості видів інформації, які виділені в ст. 10 Закону «Про інформацію».

Наступна класифікація, яка пропонується в Законі «Про інформацію», – це класифікація інформації на два види: 1) відкрита інформація; 2) інформація з обмеженим доступом [1, ст. 20]. Критерієм класифікації виступає порядок доступу до інформації. На жаль, Закон «Про інформацію» не називає види відкритої інформації, а лише констатує, що будь-яка інформація є відкритою, крім тієї, що віднесена законом до інформації з обмеженим доступом. Закон «Про доступ до публічної інформації» також констатує, що «публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом». Цих положень законодавства, з одного боку, замало для остаточної висновків щодо місця публічної інформації в класифікаційному ряду серед ін-



ших видів інформації, а з іншого – достатньо, щоб зробити висновок, що публічна інформація може бути як відкритою, так і з обмеженим доступом, особливо коли мова йде про державну таємницю і службову інформацію.

Національне законодавство закріплює поняття «публічна інформація», передбачає процедуру забезпечення доступу до публічної інформації для фізичних і юридичних осіб, а також встановлює механізми захисту порушеного права особи на доступ до публічної інформації. Разом із тим на практиці завжди виникають питання, по-перше, стосовно розуміння певних положень законодавства про доступ до публічної інформації, по-друге, стосовно правильного їх застосовування, наприклад, під час надання розпорядником інформації публічно-сервісних послуг або під час розгляду спору, який виник між фізичною чи юридичною особою з розпорядником інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності в частині доступу до публічної інформації.

З юридичної точки зору змістовний бік публічної інформації взагалі є найважливішим фактором, оскільки саме зміст, суспільна цінність та потенційний вплив інформації є основою визначення правового режиму доступу до такої інформації. Саме виходячи зі змісту публічної інформації, можна визначити, чи є вона конфіденційною, таємною чи службовою інформацією, публічною інформацією у формі відкритих даних, чи є законним обмеження прав громадян на доступ до публічної інформації тощо.

Висновки та перспективи подальших розвідок. На підставі аналізу класифікацій інформації, які відображені в чинному законодавстві та запропоновані юридичною наукою, можна зробити висновки.

Закон «Про інформацію» розкриває зміст інформації через терміни «відомості» чи «дані», тоді як Закон «Про доступ до публічної інформації» не оперує цими поняттями і конкретизує зміст публічної інформації шляхом переліку ознак, яким вона повинна відповідати. Пояснюється це тим, що законодавець іноді

використовує у своїй правотворчій діяльності таку законодавчу техніку, яка спрямована не на розкриття сутності правового явища (особливо коли існує загальний нормативно-правовий акт, в якому міститься узагальнююче визначення правового явища), а на уточнення його кваліфікаційних ознак як виду більш загального правового явища. Поєднуючи поняття інформації та публічної інформації, які закріплені в національному законодавстві, можна запропонувати визначення публічної інформації. Публічна інформація – це відомості та/або дані, що відображені та задокументовані будь-якими засобами та на будь-яких носіях, які були отримані або створені в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або які знаходяться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом.

У спеціальній літературі представлені чисельні класифікації, які допомагають розкрити багатоаспектність поняття «інформація», але місце публічної інформації в цих класифікаціях чітко не визначене. Законодавець, виділяючи такий вид інформації, як публічна інформація, не дає відповіді на те, яка інформація є антиподом публічної інформації. Можна лише припустити, що мова йде про «непублічну», або «приватну інформацію».

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 48. Ст. 650.
2. Про доступ до інформації : Закон України від 13.01.2011. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.
3. Тарадай С.М. Адміністративні процедури забезпечення права громадян на доступ до публічної інформації : дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2012. 217 с.
4. Johnston C.B. *Global news access. The impact of new communications technologies*. Westport : Praeger publishers, 1998. P. 85.
5. Кормич Б.А. Організаційно-правові основи політики інформаційної безпеки України : автореф. дис. д-ра юрид. наук. Харків, 2004. 44 с.