

*In this article patterns as factors of the vocal reproducing are examined in the process of human communication into society, as system, having synergetics essence.*

Стаття надійшла до редколегії 25.01.2013

УДК 35.078.3

*Аблякімова Е. Е., НУ «ОЮА»*

## **ПРАВОВЕ І СУСПІЛЬНЕ ЗНАЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ**

*В даній статті аналізується поняття та основні признаки публічної інформації. Визначається її значення, як об'єкту інформаційних відносин. Характеризуються комунікаційні моделі забезпечення доступу до публічної інформації.*

Реалізація права на інформацію, і зокрема на доступ до публічної інформації, є одними з ключових у забезпеченні прав і свобод людини, при чому не лише в сфері інформації, але й усіх інших. Адже саме через безперешкодний доступ до інформації реалізується інформаційна взаємодія між людиною, суспільством та державою, функціонують механізми громадського контролю над органами публічної влади, забезпечуються інформаційні потреби суб'єктів інформаційних відносин. Адже на сьогоднішній день загальноновизнаною є теза про те, що «суспільство реалізує себе через комунікативні взаємодії – обмін інформацією, яка є, по своїй суті, тією сполучною ланкою, без якої неможлива жодна зміна, жодна подія, жоден процес» [1]. Такі обставини надають актуальності дослідженням конкретних механізмів та процедур реалізації права на доступ до інформації та типології самої інформації, доступ до якої реалізується за допомогою таких механізмів.

Питання реалізації права на доступ до інформації неодноразово ставали предметом досліджень відомих вітчизняних та зарубіжних фахівців в галузі інформаційного права, серед яких І. Л. Бачило, І. В. Арістова, Р. А. Каложний, Б. А. Кормич, В. Н. Лопатин, І. С. Чиж, М. А. Федотов, Ю. С. Шемшученко та інші [2-4].

Але, з прийняттям Закону України «Про доступ до публічної інформації» [5] відбулися істотні зміни у традиційних механізмах реалізації права на інформацію, зокрема шляхом виокремлення нової для українського інформаційного законодавства категорії «публічна інформація», яка має свій специфічний правовий режим. Фактично,

у інформаційному законодавстві України було створено новий правовий інститут, який базується на досвіді ряду зарубіжних країн, насамперед США.

Тому існує необхідність ґрунтовного аналізу змісту та сутності поняття «публічна інформація» та визначення її властивих характеристик, які диференціюють дану категорію від інших видів інформації, визначених національним законодавством. Крім того, для правильного розуміння змісту та сутності суспільних відносин, що виникають з приводу публічної інформації, необхідно враховувати суспільне значення даного виду інформації у взаємодії між органами публічної влади та іншими суб'єктами інформаційних відносин.

Пристаючи до аналізу поняття «публічна інформація», слід відзначити, що воно є «наскрізним», тобто включає в себе інші види інформації, що класифікується законодавством на підставі тих, або інших характеристик.

Наприклад, категорія «публічна інформація» може включати будь-які види інформації за змістом. Адже будь-який із зазначених у ст. 10 Закону України «Про інформацію» [6] видів інформації: інформація про фізичну особу; інформація довідково-енциклопедичного характеру; інформація про стан довкілля (екологічна інформація); інформація про товар (роботу, послугу); науково-технічна інформація; податкова інформація; правова інформація; статистична інформація; соціологічна інформація, тощо може надаватися за запитом зацікавлених осіб.

Крім того, виходячи зі змісту ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» до публічної інформації можуть належати різні види інформації за порядком доступу: як відкрита інформація, так і інформація з обмеженим доступом (конфіденційна, таємна та службова).

Нарешті, в деяких випадках, поняття публічної інформації, може включати і масову інформацію, наприклад у випадку забезпечення доступу до неї шляхом систематичного та оперативного оприлюднення, як це передбачено ст. ч 1. ст. 5 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Така ситуація пояснюється тим, що сама категорія «публічна інформація» визначена законодавством виключно з метою створення механізму реалізації права на доступ до інформації. Відповідно, саме наявність у спеціальних суб'єктів – суб'єктів владних повноважень та інших розпорядників публічної інформації обов'язків щодо надання доступу до такої інформації і є підставою для виділення відповідної категорії.

Стаття 1 вищезгаданого Закону України «Про доступ до публічної інформації» визначає, 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.

Можна визначити декілька основних ознаки публічної інформації, на які вказує дане визначення:

1. Належність інформації до сфери відання та компетенції суб'єкта владних повноважень.

2. Існування інформації в певній матеріалізованій формі.

3. Знаходження інформації та її носіїв у володінні суб'єкту владних повноважень або іншого розпорядника публічної інформації.

Так, до публічної інформації відноситься інформація, отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків. Тобто інформація повинна належати до сфери компетенції конкретного суб'єкту владних повноважень або стосуватися виконання цим суб'єктом своїх обов'язків.

Інформація може бути як отримана від інших суб'єктів інформаційних відносин, так і створена безпосередньо самим суб'єктом владних повноважень. Важливим є застереження, щодо визначеності законодавством компетенції та обов'язків, порядку отримання або створення такої інформації.

В цьому аспекті слід зазначити, що не вся інформація, яка отримується або створюється суб'єктом владних повноважень, його посадовими особами або співробітниками входить до категорії публічна інформація.

Так, не може розглядатися як публічна інформація особиста кореспонденція та особисті повідомлення засобів телекомунікації (телефонні дзвінки, електронна пошта), отримані співробітниками суб'єктів владних повноважень.

Не належать до цієї категорії і цілий ряд інформаційної продукції, як то продукція друкованих ЗМІ, книги, рекламні видання, що можуть надходити на адресу суб'єктів владних повноважень, у тому випадку, якщо отримання такої інформаційної продукції не передбачено компетенцією відповідного суб'єкта.

Нарешті, навіть віднесення до публічної власної інформації суб'єкту владних повноважень обмежується лише інформацією створеною у відповідності до встановлених законодавством адміністративних

процедур та у відповідності до компетенції даного суб'єкта. Таким чином, не може розглядатися як публічна інформація різного роду особисті записи, чернетки, телефонні довідники та інші подібні документи, створені співробітниками та посадовими особами суб'єктів владних повноважень.

Матеріалізована форма означає те, що до публічної інформації відноситься лише інформація «відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях». Таким чином, законодавство встановлює вимоги щодо матеріалізованої форми представлення публічної інформації у вигляді документу, що виокремлює її від загального поняття інформації. Адже Закон України «Про інформацію» (ст. 1) відносить до категорії інформація будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді. Тобто, для того щоб стати предметом правовідносин, взагалі, відомості або данні повинні мати лише можливість для представлення у формі матеріальних або електронних носіїв інформації, в той же час статус публічної інформації такі відомості або данні можуть отримати лише після перетворення у встановлену законодавством матеріальну форму.

Нарешті, публічна інформація повинна знаходитися у володінні суб'єктів владних повноважень та інших розпорядників публічної інформації. В цьому аспекті можна говорити про термін «знаходиться у володінні» в декількох аспектах. Адже, остання редакція Закону України «Про інформацію» позбулася норм, що регулюють питання права власності на інформацію, згадуючи лише про інформаційні продукти та інформаційні послуги, та відсилаючи до норм Цивільного кодексу та законодавства, що регулює питання прав інтелектуальної власності.

Разом з тим, слід розуміти, що публічна інформація, обмежена матеріалізованими формами її представлення, а згідно ст. 419 Цивільного кодексу право інтелектуальної власності та право власності на річ не залежать одне від одного. Тобто, поняття «знаходиться у володінні» в більшій мірі стосується документів, що є джерелами публічної інформації, і відповідно, права суб'єкта владних повноважень, або інших розпорядників публічної інформації користуватися цими документами для задоволення власних інформаційних потреб. Враховуючи це, володіння публічною інформацією може тлумачитися достатньо широко і охоплювати процедури зберігання, реєстрації, збирання, отримання, виробництва, обробки інформації та її матеріальних носіїв, що виконуються суб'єктом владних повноважень або іншим розпорядником публічної інформації відповідно до їх компетенції та повноважень.

Таким чином лише поєднання таких критеріїв, як належна компетенція, розпорядження інформацією та її відповідне оформлення обумовлює можливість виникнення щодо інформації правовідносин, що врегульовані законодавством про доступ до публічної інформації.

Разом з тим особливості правовідносин що виникають з приводу публічної інформації обумовлюються не лише її формальними характеристиками, але й суспільною цінністю та значенням такої інформації.

Взагалі, основним суспільним призначенням будь-якої інформації є задоволення інформаційних потреб суб'єктів інформаційних відносин. На цю властивість інформації, вказував ще основоположник теорії інформації К. Шеннон. Він, в своїй праці «Роботи з теорії інформатики та кібернетики» розглядав інформацію, як кількісний чинник, що змінює початкову (апріорну) невизначеність знань або вибору [7]. Не дивлячись на орієнтацію роботи на науково-технічні аспекти інформації, К. Шеннон вказав і на один з ключових соціальних аспектів інформації – усунення невизначеності для здійснення певного вибору. Іншими словами, отримання належної кількості інформації допомагає окремій особі, групі осіб, або всьому суспільству робити обґрунтований вибір певної поведінки. Зокрема, можливість робити обґрунтований вибір на думку дослідників, найбільшою мірою відображає сутність і мету забезпечення права людини і громадянина на доступ до інформації [3, 99].

Самі по собі характер та сутність публічної інформації, обумовлює її переважне використання для здійснення такого обґрунтованого вибору у відносинах між людиною і суспільством з одного боку, та державою і органами публічної влади з іншого. Можна говорити про те, що питання доступу до публічної інформації, цілком охоплюються популярною концепцією дуалізму публічного та приватного, яку в першу чергу застосовують до характеристики правового регулювання діяльності засобів масової комунікації [3, 238].

Приватний аспект реалізації доступу та подальшого використання публічної інформації стосується в першу чергу реалізації особистих прав і свобод у відносинах з органами публічної влади. Саме цей аспект від початку і розглядався як основний, при формуванні механізмів забезпечення доступу до публічної інформації. Цей, аспект базується в першу чергу на чітких адміністративних процедурах, які визначають порядок, спосіб та строки реалізації права особи на ознайомлення із документами, що є у розпорядженні органів публічної влади.

Така позиція, зокрема, була популярною у США наприкінці 40-х рр. XX ст., із набуттям чинності Акту про адміністративні процедури (*Administrative Procedure Act of 1946*), що був одним з перших законодавчих актів, що встановлював правила доступу до документів та інформації органів публічної влади. Як зазначалося у одному з коментарів даного Акту, найбільш важливими є «встановлені Актом про адміністративні процедури положення щодо неформального регулювання розгляду справ, участі зацікавлених сторін у нормотворчості та інформування громадськості про організацію та процесуальну діяльність агенцій. Адміністративні установи, кінець-кінцем, створені, без сумнівів, щоб робити свою справу чесно та ефективно. Це спосіб у який вони функціонують, але це лише маленька частина їх активності. Якщо юристи та зацікавлена громадськість зможуть узнати, як взятися за справу з установою та отримати її задовільне вирішення, їм доведеться дещо менше бути пов'язаними із механізмами змагального процесу» [8]. Іншими словами, основним призначенням механізму доступу до інформації органів публічної влади вважалась можливість отримати інформацію щодо порядку та способів діяльності певної установи з метою вирішення конкретної справи у даній установі. Це розглядалося як ефективна альтернатива вирішення цих справ в судовому порядку. Як ми бачимо, в даному випадку головними вважаються приватний інтерес окремих осіб та їх особисті права.

Але в процесі розвитку інституту доступу до публічної інформації, накопичення практики правозастосування, розуміння його значення значно розширилося за межі вирішення вузьких питань взаємодії між особою та органом публічної влади у вирішенні конкретних питань віднесених до компетенції останнього. В коментарі до Акту про публічну інформацію, яким було вдосконалено механізм забезпечення доступу до публічної інформації та значно розширено право такого доступу, відзначається насамперед суспільно-політичне значення даного закону. Зокрема, підкреслюється, що цей Акт базується на конституційному принципі представницького уряду, який розкривається у необхідності інформувати суспільство «люди, делегуючи владу, не надають своїм державним службовцям права вирішувати що люди повинні знати, а чого люди не повинні знати. Люди наполягають на тому, щоб залишатися інформованими таким чином, щоб вони могли зберігати контроль за інструментами, які вони створили. Метою Акту про публічну інформацію є зміцнення громадського контролю...» [9]. Таким чином, доступ до публічної інформації вже розглядається як важний чинник взаємодії не лише між окремою особою та окремою

адміністративною установою, а й між суспільством та урядом (публічною владою) в цілому.

Можна говорити про те, що суспільні відносини, предметом яких є публічна інформація виступають складовою комунікативної взаємодії між суспільством та владою. А ця взаємодія, в свою чергу виступає центральним елементом політичного процесу. Наприклад, Е. Кац описав соціально-політичний процес як ланцюжок, який складається з наступних складових: уряд – парламент – ЗМІ – спілкування – думка – дія. Процес цей побудований на принципах зворотного зв'язку [10]. Ця традиційна схема соціально-політичного процесу відводить ключову роль засобам масової інформації у задоволенні інформаційних потреб суспільства, забезпеченості його обізнаності із діяльністю органів публічної влади та у реалізації механізмів громадського контролю. Але у випадку використання публічної інформації значно розширюються можливості суспільства та громадян у безпосередній комунікації з органами публічної влади. Адже через реалізацію права на запит щодо доступу до публічної інформації створюється можливість альтернативного, порівняно із ЗМІ, способу задоволення інформаційних потреб, безпосереднього контролю за діяльністю органів публічної влади.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» (ст. 5) передбачає два способи забезпечення доступу до публічної інформації: шляхом систематичного та оперативного оприлюднення інформації в офіційних друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет, інформаційних стендах та будь-яким іншим способом, а також шляхом надання інформації за запитом на інформацію.

Фактично, дана норма передбачає застосування двох різних моделей комунікації між розпорядниками публічної інформації та іншими суб'єктами інформаційних відносин – моделі мовлення та комунікаційної моделі, відповідно [11].

Реалізація доступу через оприлюднення інформації за ініціативної розпорядника публічної інформації базується на комунікативній моделі мовлення, при якій інформація надходить із центру багатьом абонентам на периферію. При такій моделі і тема комунікації (зміст інформації), і час такої комунікації обирається розпорядником інформації.

Надання інформації за запитом, в свою чергу, відповідає консультативній моделі. В даному випадку, запитувачі інформації, перебуваючи на периферії комунікаційної лінії, за своєю ініціативою шукають необхідні відомості в інформаційному сховищі, яке в даному випадку контролюється розпорядником публічної інформації. Відповідно, тема такої комунікації та час її здійснення визначається не центром,

а периферійним користувачем. Вважається, що це є сучасним варіантом дистанційної політичної комунікації.

Підсумовуючи вищевикладене, можна зробити ряд висновків.

По-перше, законодавство передбачає три основні критерії віднесення інформації до категорії «публічна інформація», до яких належать: належність до сфери відання суб'єкта владних повноважень, матеріалізована форма представлення та володіння такою інформацією суб'єктом владних повноважень.

По-друге, доступ до публічної інформації забезпечує захист як приватних, так і публічних інтересів. Приватні інтереси стосуються вирішення конкретних справ із суб'єктом владних повноважень, публічні – у забезпеченні громадського контролю за діяльністю суб'єктів владних повноважень та політичного процесу в цілому.

По-третє, доступ до публічної інформації реалізується через дві незалежні комунікаційні моделі – модель мовлення, в якій ініціатором виступає розпорядник інформації, та консультативну модель, в якій ініціатором виступає запитувач інформації.

#### *Бібліографічний список*

1. Круковский Я. Информационная парадигма самоорганизации в обеспечении устойчивого развития общества [Электронный ресурс] / Я. Круковский. – Режим доступа : <http://lpr.tsu.ru/Public/art2002/sbornik/029.htm>
2. Бачило И. Л. Информационное право / И. Л. Бачило, В. Н. Лопатин, М. А. Федотов; под. ред. акад. РАН Б. Н. Топорнина. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2001. – 789 с.
3. Кормич Б. А. Информационное право : підручник / Б. А. Кормич. – Харків : Бурун і К, 2011. – 334 с.
4. Правове забезпечення інформаційної діяльності в Україні : монографія / за ред. Ю. С. Шемшученка, І. С. Чижа – К. : Юридична думка, 2006. – 384 с.
5. Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.
6. Закон України «Про інформацію» від 02 жовтня 1992 р. № 2657-XII (В редакції Закону від 13.01.2011 № 2938-VI) // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 313.
7. Шеннон К. Работы по теории информатики и кибернетике / Клод Шеннон; пер. с англ. – М. : Иностранная литература, 1963 – С. 718.
8. Fuchs, Ralph F. Attorney General's Manual on the Administrative Procedure Act, Prepared by the United States Department of Justice; The Federal Administrative Procedure Act and the Administrative



- Agencies, Vol. VII of the New York University School of Law Institute Proceedings // Indiana Law Journal: Vol. 23: Iss. 3, Article 16. – P. 373.
9. Public Information Handbook. – Office of the Attorney General of Taxes, 2012. – P. 2.
10. Кацавцева С. Политическая коммуникация: проблемы, ожидания, возможности / С. Кацавцева // Социология: теория, методы, маркетинг. – 2002. – № 1. – С. 104.
11. Див: Кравченко В. И. Власть и коммуникация: проблемы взаимодействия в информационном обществе / В. И. Кравченко. – СПб. : Издательство Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов, 2003. – С. 134.

*В данной статье анализируются понятие и основные признаки публичной информации. Определяется ее значение, как объекта информационных отношений. Характеризуются коммуникационные модели обеспечения доступа к публичной информации.*

*The present article provides the analyses of the term and main features of public information. The determination of the public information role as an object of informational relations is given. The communicational models of providing the access to the public information are also characterized.*

Стаття надійшла до редколегії 06.02.2013