

УДК 342.9

DOI 10.33244/2617-4154.3(12).2023.335-342

М. С. Мушій,

аспірант,

Державний податковий університет

e-mail: mushiy.mykhalo@gmail.com

ORCID ID 0009-0005-0638-007X

ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Статтю присвячено питанням доктринального розуміння поняття та ознак публічної інформації. Наголошено, що публічна інформація є важливим елементом забезпечення відкритості та прозорості влади, а також засобом забезпечення можливості громадського контролю за діяльністю органів влади. Право на доступ до публічної інформації є однією з основних засад демократії та правової держави. Закон України «Про доступ до публічної інформації» встановлює, що кожен має право на доступ до публічної інформації, яка перебуває у володінні або під контролем органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, які здійснюють завдання публічного характеру. Підкреслено, що наукові дослідження природи публічної інформації є важливим напрямом пізнання адміністративно-правовою наукою суспільних процесів та взаємодії між інститутами громадянського суспільства та окремими індивідами і публічно-владними структурами. Дослідження в цій сфері включають вивчення впливу інформації на суспільство. Наприклад, як публічна інформація впливає на різні соціальні групи та як вона використовується для формування переконань та психологічних стимулів поведінки людей. У сучасній юридичній науці можна виділити загальне (широке) та спеціальне визначення поняття публічної інформації. Одним із основних принципів публічної інформації є її відкритість та доступність для всіх, хто бажає її використовувати. Це допомагає забезпечити прозорість управління та демократію в суспільстві, а також забезпечує можливість використання цієї інформації для розвитку науки, бізнесу та інших галузей діяльності. З позицій публічного управління така інформація виступає як важливий ресурс та результат процесу адміністрування. Важливими ознаками публічної інформації є її достовірність, відкритість, поширена цифрова форма, пов'язаність з адміністративними процедурами, що була отримана або створена у процесі виконання своїх обов'язків суб'єктами владних повноважень.

Ключові слова: публічна інформація, суб'єкти владних повноважень, ресурс, персональні дані, цифровізація.

Мета дослідження – це комплексний загальнотеоретичний аналіз проблем доктринального визначення поняття та ознак публічної інформації як об'єктів адміністративно-правового регулювання.

Актуальність проблеми. Сучасний період розвитку інформаційного суспільства характеризується стрімкою цифровою трансформацією суспільних відносин та процесів. Причиною значних зрушень у суспільному розвитку та пов'язаних із цим змін у правовій системі слугував науковий та технічний прогрес, що базується на впровадженні невідомих раніше методів роботи з інформацією та досягнутий завдяки застосуванню нових інформаційних технологій. Каталізатором змін також виступило повсюдне поширення та активне проникнення цифрових каналів зв'язку, при цьому інтенсивний розвиток інформаційної інфраструктури характерний як для розвинених, так і для країн, що розвиваються. Мережа цифрових каналів продовжує активно розширюватися та охоплювати нові території, дозволяючи вільно шукати, отримувати, передавати, виробляти та розповсюджувати цифрову інформацію.

Цифровізація тотально проникає у різні сфери людської діяльності, формуючи нові можливості й умови для правового, політичного, економічного, соціального, культурного та іншого розвитку людства. Нові напрями діяльності, які здебільшого є інформаційними, несуть певні ризики та загрози для системи суспільного устрою та нормативного регулювання, що склалася. Інформація та інформаційні технології, стимулюючи позитивні та корисні зміни в суспільстві, формують потребу у виробленні нових поглядів і глибокому науковому переосмисленні можливостей використання віртуального середовища.

Важливим елементом процесу цифровізації інформації виступає розширення доступу до сфери публічної інформації, яка перетворюється на ваговий ресурс розвитку держави та інституцій громадянського суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика інформаційної політики та цифровізації її процесів сьогодні все частіше знаходила своє відображення у працях окремих вітчизняних науковців. Зазначена проблема в окремих аспектах знайшла відображення у ряді публікацій вітчизняних дослідників, серед них пропонується звернути увагу на праці таких науковців, як: О. Д. Добрянська [1], А. М. Новицький [2], Н. Б. Новицька [3], О. О. Пунда [1], В. С. Цимбалюк [4], М. Швець [5] та інші [6, 7]. У їх працях основна увага звертається переважно питанням правового забезпечення інформаційної політики як складової механізму державного управління у зазначеній сфері суспільних відносин.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні практика здійснення державної інформаційної політики потребує нового її теоретичного переосмислення. Цей процес перебуває у прямій залежності від процесів наукової обґрунтованості та ефективності здійснення інформаційної політики держави, її світоглядного забезпечення. Інформаційні технології на базі цифрових каналів зв'язку трансформують існуючі способи виробництва та споживання продукції, зокрема сприяють виникненню нових інформаційних об'єктів у віртуальному середовищі. Віртуалізація відносин відбувається у зв'язку з використанням різноманітних інформаційних систем. До того моменту, доки право не виробить або не визначить спеціальний легальний режим реалізації для таких об'єктів, для системи чинного правового регулювання є лише однією з форм втілення та прояву цифрової інформації. Водночас варто наголосити, що правове регулювання

не є винятковим фактором, що визначає цінність нових явищ та категорій для обігу та забезпечення інформаційної безпеки. Значення набуває інтерес суб'єктів правовідносин та можливості його реалізації. Цінність інформаційних об'єктів у віртуальному середовищі формує та визначає безпосередньо користувач інформаційної системи, що є учасником інформаційних відносин.

Як відомо, ці проблеми адміністративно-правовою та управлінською наукою розроблено недостатньо. Те саме спостерігається і в інформаційній сфері: державна інформаційна політика здебільшого розглядається як допоміжна для обслуговування корпоративних інтересів державної влади, а засоби масової інформації (як офіційні, так і неофіційні) як сполучна тканина між державою та громадянським суспільством [1].

Наукові дослідження природи публічної інформації є важливим напрямом пізнання адміністративно-правовою наукою суспільних процесів і взаємодії між інститутами громадянського суспільства та окремими індивідами й публічно-владними структурами. Дослідження в цій сфері включають вивчення впливу інформації на суспільство, наприклад, як публічна інформація впливає на різні соціальні групи та як вона використовується для формування переконань та психологічних стимулів поведінки людей. Аналіз доступності публічної інформації дозволяє оцінити, наскільки ефективно органи влади забезпечують доступ до інформації, та визначити якість інформаційних послуг, що гарантуються законодавством. Водночас дослідження технологій обробки та зберігання публічної інформації спрямовані на покращення технологій зберігання, пошуку та обробки публічної інформації. Зрештою дослідження етичних аспектів використання публічної інформації дає можливість оцінити етичні вимоги до використання публічної інформації, зокрема у зв'язку з приватністю та конфіденційністю особистої інформації (персональними даними громадян).

У сучасній юридичній науці можна виділити загальне (широке) та спеціальне визначення поняття публічної інформації. Широке розуміння публічної інформації полягає у тому, що публічна інформація – це інформація, яка є доступною для загального використання та розповсюдження. Це може бути інформація, опублікована у засобах масової інформації, на сайтах урядових органів, відкритих базах даних, наукових досліджень тощо. Зазвичай публічна інформація вважається такою інформацією, яка не містить конфіденційних даних та є доступною для всіх, хто бажає отримати її. Вона може включати в себе такі види інформації, як законодавство, документи проєктів, фінансову інформацію компаній, статистичні дані, наукові дослідження та інші види даних.

Одним із основних принципів публічної інформації є її відкритість та доступність для всіх, хто бажає її використовувати. Це допомагає забезпечити прозорість управління та демократію в суспільстві, а також забезпечує можливість використання цієї інформації для розвитку науки, бізнесу та інших галузей діяльності.

Спеціальне визначення публічної інформації міститься у Законі України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 року № 2939-VI [8]. Публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена у процесі виконання суб'єктами

владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень, а також в інших розпорядників, визначених Законом України «Про доступ до публічної інформації».

Відповідно до ч. 1–2 ст. 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації» публічною інформацією є:

- уся інформація, що перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень;
- інформація про використання бюджетних коштів юридичними особами, що фінансуються з бюджету;
- інформація про виконання особами делегованих повноважень суб'єктів владних повноважень;
- інформація про умови постачання товарів, послуг і цін на них (щодо суб'єктів господарювання, які домінують на ринку, наділені спеціальними або виключними правами, є природними монополіями);
- інформація про стан навколишнього середовища, якість харчових продуктів і предметів побуту, про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, які загрожують здоров'ю та безпеці громадян;
- інша інформація, що становить суспільний інтерес (суспільно необхідна інформація) [8].

Отже, Закон України «Про доступ до публічної інформації» визначає публічну інформацію як інформацію, яка перебуває у володінні або під контролем органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, які здійснюють завдання публічного характеру, та є відкритою для використання і розповсюдження за умови дотримання вимог законодавства [8].

Закон України «Про доступ до публічної інформації» встановлює, що кожен має право на доступ до публічної інформації, яка перебуває у володінні або під контролем органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, які здійснюють завдання публічного характеру. Це право може бути обмежене лише з тих мотивів, що передбачені законом, такі як захист державної таємниці, конфіденційності особистих даних, комерційної таємниці тощо.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» також встановлює обов'язок органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів, які здійснюють завдання публічного характеру, забезпечити доступ до публічної інформації та надати її відповідно до вимог законодавства. Вони повинні надавати цю інформацію безплатно або за символічну плату та незволікати з її наданням. Також зазначений нормативно-правовий акт передбачає можливість звернення до суду в разі відмови в доступі до публічної інформації або ненадання її повним обсягом.

Отже, можна визначити декілька основних ознак публічної інформації, на які вказує це визначення: належність інформації до сфери відання та компетенції суб'єкта владних повноважень, існування інформації в певній матеріалізованій формі, знаходження інформації та її носіїв у володінні суб'єкта владних повноважень або іншого розпорядника публічної інформації [9].

Для забезпечення однакового застосування положень законодавства про доступ до публічної інформації Пленум Вищого адміністративного суду України у своїй постанові від 29.09.2016 № 10 «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації» надав відповідні роз'яснення.

Отже, визначальним для публічної інформації є те, що вона заздалегідь зафіксована будь-якими засобами та на будь-яких носіях та перебувала у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації. Не є інформаційним запитом звернення, для відповіді на яке необхідно створити інформацію, крім випадків, коли розпорядник інформації не володіє запитуваною інформацією, але зобов'язаний нею володіти (пункт 1 частини першої статті 22 Закону № 2939-VI). Це важлива характеристика, яка, наприклад, дозволяє відрізнити інформаційний запит від звернення, яке вимагає створення інформації (зокрема, підготовку роз'яснення) [10].

Щодо інформації, яка становить суспільний інтерес, то ВАСУ з огляду на практику Європейського суду з прав людини до такої рекомендує зараховувати:

- інформацію про втручання представників влади в кримінальне розслідування, про тиск на суддів;
- інформацію про дипломатичні переговори щодо актуальних питань і позицію уряду;
- зміст звернення депутата до Конституційного Суду щодо конституційності закону;
- інформацію про використання природних ресурсів, про дозволи на відчуження земельних ділянок;
- інформацію про можливі порушення публічних осіб у приватній сфері;
- інформацію про будівництво житла для депутатів за державний рахунок, про оплату праці керівника великої приватної компанії;
- інформацію про небезпеки для здоров'я, про погані умови догляду за пацієнтами [11].

Отже, публічна інформація повинна перебувати у володінні або під контролем органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, які здійснюють реалізацію завдань та функцій публічного характеру. Така інформація повинна бути відкритою для використання та розповсюдження, що означає, що вона повинна бути доступною для громадян з урахуванням особливостей процедур доступу до неї. Право доступу до публічної інформації нерозривно пов'язані з інститутом адміністративних процедур, що має інформаційну природу декларації про специфічну адміністративно-процесуальну форму. Без зазначеної форми аналізоване право неспроможне реалізуватися ефективно. Ідеальний підхід, згідно з яким право на доступ до публічної інформації може бути врегульовано за допомогою єдиної (загальної) процедури, не відповідає поточному рівню розвитку суспільних відносин у цій сфері. Поряд із зазначеною «загальною» процедурою необхідна система спеціальних процедур, які є формою найбільш поширених і/або затребуваних відносин у сфері, що розглядається. До таких віднесено: процедуру усного запиту; процедуру запиту інформації з облікових систем (реєстрів); виняткову процедуру (прискорений доступ до

інформації, необхідної для запобігання суттєвим для суб'єкта запиту загрозам або здійснення заходів із самозахисту прав чи запобігання правопорушень); процедуру доступу до інформації з обмеженим доступом; процедуру доступу до персональних даних. Інформація повинна розповсюджуватися відповідно до вимог спеціального законодавства, що включає в себе забезпечення її точності, повноти та актуальності. Вона повинна стосуватися питань публічного (загального) інтересу, таких як діяльність органів влади, розвиток економіки, соціальної сфери, охорони здоров'я, екології, оборони тощо. Інформація не повинна містити спеціальних обмежень щодо її використання, за винятком обмежень, передбачених законом. Наприклад, захист державної таємниці, конфіденційності особистих даних, комерційної таємниці тощо. Така інформація повинна зберігатися у відповідних системах документообігу та веденні обліку.

Висновки та пропозиції дослідження. У підсумку наголосимо, що публічна інформація є важливим елементом забезпечення відкритості та прозорості влади, а також засобом забезпечення можливості громадського контролю за діяльністю органів влади. Право на доступ до публічної інформації є однією з основних засад демократії та правової держави. З позицій публічного управління така інформація виступає як *важливий ресурс та результат процесу адміністрування*. Важливими ознаками публічної інформації є її достовірність, відкритість, поширена цифрова форма, пов'язаність з адміністративними процедурами, що була отримана або створена у процесі виконання своїх обов'язків суб'єктами владних повноважень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Новицька Н. Б., Пунда О. О., Добрянська О. Д. Принципи інформаційної політики в умовах війни та їх нормативно-правове закріплення. *Екологічне право*. 2022. № 1–2. С. 60–65.
2. Новицький А. М. Щодо питання структуризації інформаційного права як наукової категорії. *Актуальні проблеми правознавства*. 2016. Вип. 4. С. 34–38.
3. Новицька Н. Б. Захист суспільної моралі в інформаційному суспільстві. *Інформація і право*. 2011. № 3(3). С. 28–33.
4. Цимбалюк В. Інформаційне право (основи теорії і практики) : моногр. К. : Освіта України, 2010. 388 с.
5. Основи інформаційного права України : навч. посіб. / В. Цимбалюк, В. Гавловський, В. Брижко та ін. ; за ред. М. Швеця. 2-ге вид. переробл. і доп. К. : Знання, 2009. 414 с.
6. Селезньова О. Теоретико-методологічні основи інформаційного права України : моногр. Чернівці : Місто, 2014. 408 с.
7. Заніздра Н. О. Державна інформаційна політика на сучасному етапі та шляхи вдосконалення. *Вісник КрНУ імені Михайла Остроградського*. 2012. № 4. С. 193–196.
8. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>
9. Аблякімова Е. Е. Правове і суспільне значення публічної інформації. *Актуальні проблеми політики*. 2013. Вип. 50. С. 52–60.

10. Що є публічною інформацією. URL : https://don.gp.gov.ua/ua/dondoc.html?_m=publications&_t=rec&id=284265

11. Макарова М. ВАСУ роз'яснив, як правильно застосовувати законодавство про доступ до публічної інформації. Частина 1. URL : https://uz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/EA009761

REFERENCES

1. Novytska N. B., Punda O. O., Dobrianska O. D. Pryntsypy informatsiinoi polityky v umovakh viiny ta yikh normatyvno-pravove zakriplennia. *Ekolohichne pravo*. 2022. № 1–2. S. 60–65.

2. Novytskyi A. M. Shchodo pytannia strukturyzatsii informatsiinoho prava yak naukovoï katehorii. *Aktualni problemy pravoznavstva*. 2016. Vyp. 4. S. 34–38.

3. Novytska N. B. Zakhyst suspilnoi morali v informatsiinomu suspilstvi. *Informatsiia i pravo*. 2011. № 3(3). S. 28–33.

4. Tsymbaliuk V. Informatsiine pravo (osnovy teorii i praktyky) : monohr. K. : Osvita Ukrainy, 2010. 388 s.

5. *Osnovy informatsiinoho prava Ukrainy : navch. posib. / V. Tsymbaliuk, V. Havlovskiy, V. Bryzhko ta in. ; za red. M. Shvetsia. 2-he vyd. pererobl. i dop. K. : Znannia, 2009. 414 s.*

6. Seleznova O. Teoretyko-metodolohichni osnovy informatsiinoho prava Ukrainy : monohr. Chernivtsi : Misto, 2014. 408 s.

7. Zanizdra N. O. Derzhavna informatsiina polityka na suchasnomu etapi ta shliakhy vdoskonalennia. *Visnyk KrNU imeni Mykhaila Ostrohradskoho*. 2012. № 4. S. 193–196.

8. Pro dostup do publichnoi informatsii : Zakon Ukrainy vid 13 sichnia 2011 roku № 2939-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>

9. Abliakimova E. E. Pravove i suspilne znachennia publichnoi informatsii. *Aktualni problemy polityky*. 2013. Vyp. 50. S. 52–60.

10. Shcho ye publichnoiu informatsiieiu. URL : https://don.gp.gov.ua/ua/dondoc.html?_m=publications&_t=rec&id=284265

11. Makarova M. VASU roziasnyv, yak pravylno zastosovuvaty zakonodavstvo pro dostup do publichnoi informatsii. Chastyna 1. URL : https://uz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/EA009761

M. Mushiy. The concept and features of public information

The article is devoted to the issues of doctrinal understanding of the concept and features of public information. The author emphasizes that public information is an important element of ensuring openness and transparency of government, as well as a means of ensuring the possibility of public control over the activities of government authorities. The right to access public information is one of the main principles of democracy and the rule of law. The Law of Ukraine "On Access to Public Information" stipulates that everyone has the right to access public information that is in the possession or under the control of public authorities, local self-government bodies, enterprises, institutions, and organizations that perform public tasks.

Мушій М. С. Поняття та ознаки публічної інформації

The author emphasizes that scientific research into the nature of public information is an important area of cognition of social processes and interaction between civil society institutions, individuals and public authorities by administrative law science. Research in this area includes the study of the impact of information on society, for example, how public information affects different social groups and how it is used to form beliefs and psychological incentives for people's behavior. In modern legal science, there are general (broad) and special definitions of the concept of public information. One of the main principles of public information is its openness and accessibility to anyone who wants to use it. This helps to ensure transparency of governance and democracy in society, and also provides an opportunity to use this information for the development of science, business and other areas of activity. From the perspective of public administration, such information is an important resource and result of the administration process. Important features of public information are its reliability, openness, widespread digital form, and connection with administrative procedures, which were obtained or created in the course of performing their duties by public authorities.

Keywords: *public information, public authorities, resource, personal data, digitalization.*

Стаття надійшла до редколегії 17 травня 2023 року