

УДК 342.9

О. М. Сибіга
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного, фінансового та банківського права
Навчально-наукового інституту права імені Князя Володимира Великого
ПрАТ «Міжрегіональна академія управління персоналом»

ПУБЛІЧНА ІНФОРМАЦІЯ В КОНТЕКСТІ ПРАКТИКИ ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИМИ СУДАМИ НОРМ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

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. Водночас на практиці завжди виникають питання, по-перше, стосовно розуміння певних положень законодавства про доступ до публічної інформації, по-друге, стосовно правильного їх застосування, наприклад, під час надання розпорядником інформації публічно-сервісних послуг або під час розгляду спору, який виник між фізичною чи юридичною особою із розпорядником інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності у частині доступу до публічної інформації.

Незважаючи на те, що Закон «Про доступ до публічної інформації» закріплює поняття «публічна інформація» [1], застосування положень цього закону вимагає диференційованого підходу до вимог інформаційного законодавства України.

У зв'язку з цим актуальним видається розкриття змісту поняття «публічна інформація» в контексті практики застосування адміністративними судами норм національного законодавства.

Зміст поняття «публічна інформація», процедура забезпечення та захисту права особи на доступ до публічної інформації досліджувалися в працях С. Алексєєва, О. Андрійко, В. Бачиніна, С. Братуся, В. Вешнякова, Б. Гоголя, О. Зайчука, А. Колодія, В. Копилова, Т. Костецької, А. Крусян, П. Кузнєцова, М. Матузова, Н. Мяловицької, О. Нестеренко, Н. Оніщенко, В. Погорілка, П. Рабіновича, Л. Рудник, В. Сіренка, Т. Слїнько, В. Стефанюка, Ю. Тодики, Р. Халфіної, Ю. Шемшученка, О. Ющика та багатьох інших вітчизняних науковців.

Водночас у наукових працях акцентується в основному на теоретичних аспектах права на інформацію, видах інформації, гарантіях забезпечення реалізації права на доступ до інформації і менше уваги приділяється особливостям практичної реалізації положень Закону «Про доступ до публічної інформації», в тому числі в контексті практики застосування норм національного законодавства адміністративними судами.

Основними завданнями, розв'язанню яких присвячена ця стаття, є:

1) дослідити представлені в юридичній літературі думки щодо визначення поняття «публічна інформація» та визначити їх практичне значення для суб'єктів правозастосовної діяльності;

2) запропонувати авторське бачення ознак, які характеризують публічну інформацію та сприятимуть реалізації норм Закону «Про доступ до публічної інформації» на практиці;

3) визначити перспективні напрями подальших досліджень із цієї тематики.

Закон «Про доступ до публічної інформації» 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 Законом «Про доступ до публічної інформації» [1, ст. 1].

Перш ніж звернутися до аналізу поняття «публічна інформація», яке закріплене в чинному законодавстві, хочемо навести приклади авторських визначень публічної інформації, що представлені в юридичній літературі.

Наприклад, Є. Тептюк у комплексному дослідженні права на доступ до публічної інформації як одного з видів конституційних прав людини і громадянина стверджує, що у Законі «Про доступ до публічної інформації»:

по-перше, нечітко визначене поняття «публічна інформація»;

по-друге, з огляду на загальне розуміння того, що публічна інформація є видом соціальної інформації, яка опосередковує публічно-владні відносини в суспільстві, її варто визначати як «соціальну інформацію, яка функціонує у сфері здійснення публічної влади та опосередковує публічно-владні суспільні відносини» [2, с. 10, 14–15].

З висловленими Є. Тептюк пропозиціями важко погодитись.

По-перше, автор не розрізняє термінологію наукову (яка необхідна для проведення якісної науково-дослідної роботи) і законодавчу (яка допомагає розкрити зміст конкретного нормативно-правового акта та спростити реалізацію норм права суб'єктам правозастосування). Тому нечіт-

кість визначення поняття «публічна інформація», на думку Є. Тептюк, полягає у відсутності в законодавстві вказівки на соціальну природу публічної інформації. Взавши за основу класифікації такий критерій, як сфера виникнення інформації, автор поділяє її на два основних види: 1) інформація, що циркулює в живій природі без суспільства, опосередковуючи життєві процеси рослинного і тваринного світу (біологічна); 2) інформація, що циркулює у людському суспільстві (соціумна, соціальна). Саме з цих позицій і витікає висновок, що публічна інформація є лише одним із видів соціальної інформації. Такий висновок є цікавим для подальшого розвитку наукової думки в Україні та має відповідну методологічну основу в рамках науково-дослідної роботи, яку запропонував Є. Тептюк. Водночас не всі ознаки того чи іншого правового явища, які намагаються описати науковці, мають в обов'язковому порядку бути відображені в положеннях національного законодавства. Наприклад, кожне окреме протиправне діяння (кримінальні чи адміністративні правопорушення) характеризується безліччю ознак, що встановлюються вповноваженими суб'єктами в процесі досудового чи адміністративного розслідування. Склад же правопорушення, який і є підставою для притягнення правопорушника до кримінальної чи адміністративної відповідальності, є переліком не всіх, а тільки основних суб'єктивних і об'єктивних ознак, що характеризують протиправне діяння. Те саме відбулося із поняттям «публічна інформація». Законодавець намагався закріпити лише основні ознаки, що характеризують публічну інформацію, нехтуючи тими, що є неважливими для реалізації норм чинного законодавства. І так зрозуміло, що публічна інформація є видом соціальної інформації, адже вона була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, тобто в соціумі. Немає сенсу на цей аспект звертати додатково увагу у положеннях законодавства України.

По-друге, пропозиція Є. Тептюка позбавлена практично-прикладного значення. Що зміниться у діяльності розпорядників публічної інформації чи у діяльності адміністративних судів, які розглядають спори у частині забезпечення доступу до публічної інформації, якщо законодавець прислухається до пропозицій Є. Тептюка і внесе відповідні зміни в Закон «Про доступ до публічної інформації»? Одразу ж можемо відповісти від імені суб'єктів правозастосовної діяльності: «Нічого».

Л. Кузенко ще до прийняття Закону «Про доступ до публічної інформації» пропонувала визначати публічну інформацію як інформацію (у тому числі й у вигляді офіційних документів), створену або збережену у відповідному державному органі, підприємстві, установі, організації й пов'язану

з реалізацією ним закріплених певними правовими актами повноважень у процесі розгляду і вирішення конкретних справ [3, с. 114].

Це визначення публічної інформації теж має, на нашу думку, суттєві недоліки.

По-перше, йдеться про інформацію, яка була отримана або створена не тільки в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, а й у процесі діяльності підприємств, установ та інших організацій. Інформація, яка була отримана в процесі діяльності підприємств, установ та інших організацій, є суспільною інформацією, але чи є підстави називати таку інформацію «публічною»? Відповідь на поставлене запитання може бути різною. Наприклад, С. Тарадай стосовно цього зауважує, що інформація вважається публічною у зв'язку з тим, що вона створюється, збирається, обробляється та зберігається завдяки бюджетним коштам, призначеним на забезпечення діяльності відповідного органу влади [4, с. 50]. На нашу думку, все залежить від змістовного наповнення поняття «публічний(а)». Якщо керуватися останніми тенденціями в адміністративному законодавстві та науці адміністративного права, то доводиться констатувати, що поняття «публічний(а)» пов'язують виключно з реалізацією державними органами та органами місцевого самоврядування владних повноважень.

По-друге, Л. Кузенко пов'язує поняття «публічна інформація» тільки з інформацією, яка виникла в результаті розгляду і вирішення конкретних справ. Діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування не обмежується тільки розглядом та вирішенням конкретних справ. Вони можуть отримувати або створювати таку інформацію і в процесі виконання тих владних повноважень, які не пов'язані з безпосереднім розглядом та вирішенням конкретних справ (наприклад, контроль, облік тощо).

У цьому сенсі цікавими є приклади зарубіжного досвіду щодо закріплення в законодавстві поняття «публічна інформація». Наприклад, С. Тарадай, аналізуючи положення законодавства Болгарії про доступ до публічної інформації, зазначає, що в цій країні під публічною інформацією розуміється будь-яка інформація, що стосується суспільного життя в державі, та надає змогу громадянам висловлювати власну думку про діяльність осіб, які мають зобов'язання в рамках цього закону. Крім того, в законодавстві Болгарії розрізняються два види публічної інформації – офіційна публічна інформація та адміністративна публічна інформація. Офіційна публічна інформація – це інформація, що міститься в актах державних органів або органів місцевого самоврядування і пов'язана з виконанням ними своїх повноважень (доступ до такої інформації забезпечується шляхом оприлюднення). Адміністративна ж публічна

інформація – це інформація, яка збирається, розробляється та зберігається у зв'язку з офіційною інформацією у процесі діяльності органів (доступ до такої інформації – вільний) [4, с. 147–148]. По-суті, в законодавстві Болгарії публічна інформація ототожнюється з суспільною інформацією. Саме тому і виникла необхідність виділення в системі суспільної інформації окремих її видів – офіційної публічної та адміністративної публічної. Не бачимо сенсу запозичувати цей досвід у національне законодавство, адже це не буде сприяти систематизації інформаційного законодавства та кодифікації інформації, що використовується у суспільстві.

Також С. Тарадай, звернувши увагу на суперечності між положеннями законів «Про інформацію» [5] та «Про доступ до публічної інформації», запропонував під публічною інформацією розуміти «відомості та/або дані, що дають кількісну характеристику явищ та процесів, які відбуваються в економічній, соціальній, культурній, інших сферах суспільного життя і створюються, збираються, використовуються, поширюються та зберігаються суб'єктами владних повноважень та іншими розпорядниками публічної інформації, визначених цим Законом» [4, с. 165]. Не заперечуючи проти визначення публічної інформації через використання словосполучення «відомості та/або дані», не можемо погодитись із С. Тарадай у тому, що публічна інформація пов'язується виключно з кількісною характеристикою явищ та процесів. За таких умов вся публічна інформація буде зведена до статистичних даних, визначення чого дається в ст. 18 Закону «Про інформацію».

Детальний аналіз положень Закону «Про доступ до публічної інформації» дає змогу визначити ознаки, що характеризують публічну інформацію:

1) це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація. Це положення Закону «Про доступ до публічної інформації» викликало занепокоєння в науковців та практичних працівників, які намагалися, по-перше, зрозуміти зміст цієї норми чинного законодавства та, по-друге, правильно застосувати її на практиці. Наприклад, С. Тарадай вважає, що потребує пояснення зміст терміна «задокументована», тобто в якому разі інформація вважається задокументованою. Адже, на думку науковця, не до кінця зрозумілим залишається питання, чи вважається інформація «задокументованою», якщо на носії інформації немає тих чи інших реквізитів документа, як, наприклад, підпис, дата тощо [4, с. 164–165]? Лише частково це питання роз'яснюється в Постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29 вересня 2016 р. № 10 «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації» [6]. У п. 1.1 Постанови зазначається,

що визначальним для публічної інформації є те, що вона заздалегідь зафіксована будь-якими засобами і на будь-яких носіях та знаходилась у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації. Також констатується, якщо запит стосується інформації, яка міститься в кількох документах і може бути зібрана і надана без значних інтелектуальних зусиль (наприклад, без проведення додаткового змістовного аналізу), то така інформація відповідає критеріям відображеності та задокументованості і є «публічною»;

2) це інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків або знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації. По-перше, йдеться виключно про органи державної влади, державні органи, органи місцевого самоврядування, а не про службових чи посадових осіб цих органів. По-друге, суспільна інформація набуває статусу публічної у трьох випадках: а) якщо вона була отримана в процесі виконання суб'єктом владних повноважень; б) якщо вона була створена в процесі виконання суб'єктом владних повноважень; в) якщо вона знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень чи інших розпорядників публічної інформації. Водночас це положення Закону «Про доступ до публічної інформації» потребувало додаткового роз'яснення для суб'єктів правозастосування. Треба зазначити, що в Постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29 вересня 2016 р. № 10 «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації» таке роз'яснення дається через аналіз положень ст. 13 Закону «Про доступ до публічної інформації», в якій перераховуються розпорядники публічної інформації [6], що, на жаль, є неповним для широкого його використання на практиці. Водночас у Постанові підкреслюється важлива обставина для реалізації положень Закону «Про доступ до публічної інформації» на практиці, а саме те, що 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.

За результатами аналізу поняття «публічна інформація» в контексті практики застосування адміністративними судами норм національного законодавства можна сформулювати наведені нижче **висновки**.

1. На практиці завжди виникають питання як стосовно розуміння певних положень законодавства про доступ до публічної інформації, так і стосовно правильного їх застосування, наприклад, під час надання розпорядником інформації

публічно-сервісних послуг або під час розгляду спору, який виник між фізичною чи юридичною особою із розпорядником інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності у частині доступу до публічної інформації.

2. Аналіз положень Закону «Про доступ до публічної інформації» дає змогу визначити ознаки, що характеризують публічну інформацію.

По-перше, це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація.

По-друге, це інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків або знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації. За таких умов йдеться виключно про органи державної влади, державні органи, органи місцевого самоврядування, а не про службових чи посадових осіб цих органів. Також суспільна інформація набуває статусу публічної у трьох випадках: а) якщо вона була отримана в процесі виконання суб'єктом владних повноважень; б) якщо вона була створена в процесі виконання суб'єктом владних повноважень; в) якщо вона знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень чи інших розпорядників публічної інформації.

Література

1. Про доступ до інформації : Закон України від 13.01.2011 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.
2. Тептюк Є. П. Конституційне право на доступ до публічної інформації: проблеми законодавчого регулювання та судового захисту : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Київ, 2018. 21 с.
3. Кузенко Л. В. Правове регулювання права громадян на інформацію в сфері державного управління : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право». Харків, 2003. 173 с.
4. Тарадай С. М. Адміністративні процедури забезпечення права громадян на доступ до публічної інформації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ, 2012. 212 с.
5. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 48. Ст. 650.
6. Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29.09.2016 р. URL: http://www.vasu.gov.ua/plenum/post_plenum/postanova_plenumu_10_29-09-2016.

Анотація

Сибіга О. М. Публічна інформація в контексті практики застосування адміністративними судами норм національного законодавства. – Стаття.

У роботі аналізуються представлені в юридичній літературі думки щодо визначення поняття «публічна інформація», розкриваються основні ознаки цього поняття, які є важливими для реалізації на практиці положень законодавства про доступ до публічної інформації, а також визначаються перспективні напрями подальших досліджень із цієї тематики. Звертається увага, що більшість досліджень із питань забезпечення доступу до публічної інформації присвячена теоретичним, а не практичним аспектам цієї теми. Пропонуються ознаки публічної інформації, які, на думку автора, сприятимуть реалізації норм Закону «Про доступ до публічної інформації» на практиці. Зазначається, що публічна інформація – це, по-перше, відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, по-друге, інформація, яка була отримана/створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків або знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень та інших розпорядників публічної інформації. Акцентується на тому, що до суб'єктів владних повноважень належать органи державної влади, державні органи, органи місцевого самоврядування, натомість не належать службові чи посадові особи цих органів. Також суспільна інформація набуває статусу публічної у трьох випадках: а) якщо вона була отримана в процесі виконання суб'єктом владних повноважень; б) якщо вона була створена в процесі виконання суб'єктом владних повноважень; в) якщо вона перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень чи інших розпорядників публічної інформації.

Ключові слова: публічна інформація, розпорядники публічної інформації, забезпечення доступу до публічної інформації, адміністративне судочинство.

Аннотация

Сибига А. Н. Публичная информация в контексте практики применения административными судами норм национального законодательства. – Статья.

В работе анализируются представленные в юридической литературе мнения относительно определения понятия «публичная информация», раскрываются основные признаки этого понятия, которые являются важными для реализации на практике положений законодательства о доступе к публичной информации, а также определяются перспективные направления дальнейших исследований по данной тематике. Обращается внимание, что большинство исследований по вопросам обеспечения доступа к публичной информации посвящена теоретическим, а не практическим аспектам этой темы. Предлагаются признаки публичной информации, которые, по мнению автора, будут способствовать реализации норм Закона «О доступе к публичной информации» на практике. Отмечается, что публичная информация – это, во-первых, отраженная и задокументирована любыми средствами и на любых носителях информация, во-вторых, информация,

которая была получена/создана в процессе выполнения субъектами властных полномочий своих обязанностей или находится во владении субъектов властных полномочий и других распорядителей публичной информации. Акцентируется внимание на том, что к субъектам властных полномочий относятся органы государственной власти, государственные органы, органы местного самоуправления, взамен не относятся служебные или должностные лица этих органов. Также общественная информация приобретает статус публичной в трех случаях: а) если она была получена в процессе выполнения субъектом властных полномочий; б) если она была создана в процессе выполнения субъектом властных полномочий; в) если она находится во владении субъектов властных полномочий или других распорядителей публичной информации.

Ключевые слова: публичная информация, распорядители публичной информации, обеспечения доступа к публичной информации, административное судопроизводство.

Summary

Sybiha O. M. Public information in the context of the practice of the application of administrative rules by national courts. – Article.

The paper analyzes the opinions expressed in the legal literature on the definition of the concept of “public information”, reveals the main features of this concept,

which are important for the implementation in practice of the provisions of the legislation on access to public information, as well as determine the perspective directions of further research on this topic. Attention is drawn to the fact that most research on access to public information is devoted to theoretical rather than practical aspects of this topic. The signs of public information are suggested, which, in the opinion of the author, will promote the implementation of the Law “On Access to Public Information” in practice. It is noted that public information is, first, the information recorded and documented by any means and on any medium, and, second, information obtained or created in the course of execution by the subjects of the authority of his duties, or, which is owned by the authorities and other public information managers. The emphasis is placed on the fact that the bodies of state power, state bodies, bodies of local self-government belong to the subjects of power, and instead officials or officials of these bodies do not belong. Also, public information becomes public in three cases: a) if it was received during the execution of the subject of authority; b) if it was created during the execution of the subject of authority; c) if it is in the possession of the subjects of power authorities or other administrators of public information.

Key words: public information, administrators of public information, provision of access to public information, administrative legal proceedings.