

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2021.15.13>

Ярова Р.В.

к.ю.н., доцент,

доцент кафедри конституційного та адміністративного права  
Національний транспортний університет

## РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Інформація відіграє важливе значення в сучасних реаліях життя. Правове регулювання доступу до публічної інформації здійснюється за допомогою Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 року № 2939-IV [1]. Це важливий правовий акт, який на законодавчому рівні закріплює конституційне право кожного на інформацію. Метою цього Закону є

– забезпечення прозорості та відкритості діяльності суб'єктів владних повноважень і

– створення реальних механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації.

Публічність і відкритість діяльності суб'єктів владних повноважень – це одні із основних принципів публічного управління. Реалізація цих принципів і передбачена в Законі «Про доступ до публічної інформації». Закон також передбачає конкретні правові механізми доступу до публічної інформації (запит на інформації). Реалізація права на доступ до публічної інформації здійснюється за допомогою правових механізмів, передбачених Законом України «Про доступ до публічної інформації».

Цей Закон не поширюється на відносини у сфері звернень громадян, які регулюються спеціальним законом, а саме Законом України «Про звернення громадян». Відповідно до ст. 40 Конституції України усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встанов-

лений законом строк [2]. Дане конституційне право реалізується саме за допомогою норм Закону України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 року № 393/96-ВР [3].

Отже, фактично реалізація права на доступ до інформації регламентується і Законом України «Про доступ до публічної інформації», і Законом України «Про звернення громадян». Правовим механізмом реалізації даного права відповідно до Закону України «Про звернення громадян» є звернення громадян – пропозиції, заяви, скарги та електронна петиція, як форма колективного звернення. Правовим механізмом реалізації права громадян на доступ саме до публічної інформації, відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» є запит на інформації.

Відповідно до ст. 3 Закону України «Про звернення громадян», звернення громадянина – це викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги [3].

Відповідно до ст. 19 Закону України «Про доступ до публічної інформації», запит на інформацію – це прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що знаходиться у його володінні [1].

Отже, важливе значення має за допомогою якого правового механізму особа може реалізувати своє право на інформацію – звернення громадян чи запиту на інформацію. Якщо особа хоче отримати доступ до публічної інформації, тобто у «листі», який надійшов до суб'єкта владних повноважень міститься прохання лише надати інформацію – це запит. Якщо ж прохальна частина «листа» передба-

час необхідність вчинити певні дії, визнати певний правовий статус, розглянути певну ситуацію тощо, то це – звернення. Отримавши лист такого змісту, розпорядник інформації розглядатиме такий запит за правилами Закону України «Про звернення громадян» як заяву, клопотання або скаргу. Ці два правових інструменти істотно відрізняються також строками розгляду – п'ять робочих днів для запиту, один місяць для звернення, а також відповідальністю адресата за ненадання відповіді та процедурою їх розгляду.

Об'єктом запиту на інформацію є саме публічна інформація. Можна виділити наступні ознаки публічної інформації:

– вона повинна бути відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях, тобто формально визначена.

– вона повинна бути отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством,

– або вона повинна знаходитися у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених Законом.

Не є об'єктом запиту на інформацію звернення, для відповіді на яке необхідно спеціально створити інформацію, крім випадків, коли розпорядник інформації не володіє запитуваною інформацією, але зобов'язаний нею володіти. Якщо запит стосується інформації, яка міститься в кількох документах і може бути зібрана і надана без значних інтелектуальних зусиль, то вона відповідає критеріям «публічної інформації». Об'єктом запиту на інформацію є саме інформація, а не документ. Разом з тим, об'єктом запиту може бути не лише інформація як така, а й належним чином засвідчені копії документів, що її підтверджують.

Отже, об'єктом запиту на інформацію є публічна інформація, яка певним чином задокументована, є результатом діяльності суб'єкта владних повноважень або знаходиться у його володінні. Саме у володінні, а не у користуванні чи розпорядженні. Напри-

клад, до територіального органу Пенсійного фонду звернулася особа з інформаційним запитом щодо отримання копії Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування». Чи підпадає це під дію Закону України «Про доступ до публічної інформації». Для відповіді на дане питання необхідно звернутися до ознак публічної інформації. По-перше, дана інформація повинна бути певним чином задокументована. Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» звичайно має формально-визначений характер.

По-друге, вона повинна бути отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством. Інформація не може бути публічною, якщо створена не суб'єктом владних повноважень. Отже, визначальним для публічної інформації є те, щоб вона була заздалегідь готовим, зафіксованим продуктом, отриманим або створеним лише суб'єктом владних повноважень у процесі виконання своїх обов'язків. Публічною інформацією в розумінні Закону України «Про доступ до публічної інформації» є нормативно-правові акти, прийняті розпорядником інформації. Територіальне управління Пенсійного фонду в результаті своєї діяльності приймає правові акти, але зрозуміло не закони. Відповідно, Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» не є результатом діяльності територіального управління Пенсійного фонду.

Якщо інформація не є результатом діяльності розпорядника публічної інформації, то вона може знаходитися у володінні суб'єктів владних повноважень. Важливим в даному випадку є володіння, а не користування чи розпорядження. Пенсійний фонду не є володільцем Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування». В Україні створений Єдиний державний реєстр нормативно-правових актів. На Міністерство юстиції покладено обов'язок ведення даного Реєстру. Мета створення Реє-

стру – забезпечення в Україні єдиних принципів ідентифікації та державного обліку нормативно-правових актів, створення фонду цих актів та підтримання їх у контрольному стані, надання інформації про них, забезпечення подальшого розвитку інформатизації у правовій сфері. До Реєстру включаються в тому числі і Закони України. Відповідно до Постанови пленуму Вищого адміністративного суду «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації» від 29.09.2016 року інформація з інформаційного фонду Реєстру є публічною інформацією у формі відкритих даних, що підлягає оприлюдненню і регулярному оновленню на єдиному державному веб-порталі відкритих даних та на офіційному веб-сайті Міністерства юстиції відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» [4]. Отже, територіальне управління Пенсійного фонду в даному випадку не буде належним розпорядником публічної інформації, адже запитувана інформація не підпадає під законодавчо встановлені ознаки (критерії) публічної інформації.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» передбачає два способи доступу до інформації:

1) систематичного та оперативного оприлюднення інформації:

- в офіційних друкованих виданнях;
- на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет;
- на єдиному державному веб-порталі відкритих даних;
- на інформаційних стендах;
- будь-яким іншим способом;

2) надання інформації за запитами на інформацію.

Важливо відмітити, що дані способи є незалежними один від одного. Навіть, якщо розпорядник публічної інформації розмістив дану інформацію на своєму офіційному сайті, це не позбавляє права особи на запит на інформацію.

Нами встановлено, що об'єктом запиту на інформацію є саме публічна інформація, яка

відповідає ознакам (критеріям), що передбачені Законом України «Про доступ до публічної інформації». Наступне важливе питання, на якому варто зупинитися, яку інформацію не можна отримати відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації». Інформацією з обмеженим доступом є конфіденційна інформація, таємна інформація та службова інформація. Закон України «Про доступ до публічної інформації» встановлює особливості доступу до інформації про особу.

Важливо відмітити, що питання інформації не регулюється лише Законом України «Про доступ до публічної інформації». Зокрема, конфіденційна інформація може встановлюватися великою кількістю законодавчих актів, таких як Закони України «Про інформацію», «Основи законодавства України про охорону здоров'я», «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання», «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві», «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», «Про звернення громадян», Цивільний кодекс, Митний кодекс тощо. Даний перелік є далеко невичерпним. Саме тому у кожному конкретному випадку розпорядник публічної інформації повинен встановити чи не належить інформація до інформації з обмеженим доступом.

Поряд з тим, що законодавчі акти встановлюють, яка інформація є конфіденційною, вони можуть передбачати випадки, коли інформація не може відноситися до конфіденційної. Наприклад, не є інформацією з обмеженим доступом відомості, зазначені у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, поданій відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014р. № 1700-VII, крім відомостей, зазначених в абзаці четвертому частини першої статті 47 вказаного Закону [5]. Також, відповідно до Закону України «Про захист персональних даних» від 01.06.2010 р. № 2297-VI, не є конфіденційною інформацією персональні дані,

що стосуються здійснення особою, яка займає посаду, пов'язану з виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування, посадових або службових повноважень [6].

Отже, розпорядник інформації, у кожному конкретному випадку повинен перевірити, чи не відноситься запитувана інформація до інформації з обмеженим доступом. Обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до закону при дотриманні таких вимог:

– виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи кримінальним правопорушенням, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя;

– розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам;

– шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні [4].

Реалізація права на доступ до публічної інформації здійснюється за допомогою запиту на інформацію. Закон України «Про доступ до публічної інформації» не встановлює якихось особливих вимог до запиту на інформацію. Це є об'єктивним фактором, адже запит подається на інформацію, яка і так може бути у вільному доступу, тобто її спеціально створювати не потрібно. Разом з тим запит на інформацію повинен відповідати наступним вимогам:

1) Запитувач має право звернутися до розпорядника інформації із запитом на інформацію незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи ні, без пояснення причини подання запиту.

2) Запит на інформацію може бути індивідуальним або колективним.

3) Запити можуть подаватися в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою) на вибір запитувача. Письмовий запит подається в довільній формі.

4) Запит на інформацію має містити:

– ім'я (найменування) запитувача, поштову адресу або адресу електронної пошти, а також номер засобу зв'язку, якщо такий є;

– загальний опис інформації або вид, назву, реквізити чи зміст документа, щодо якого зроблено запит, якщо запитувачу це відомо;

– підпис і дату за умови подання запиту в письмовій формі [1].

Виникає питання, чи потрібен електронний цифровий підпис, якщо запит подається електронною поштою. Відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» підпис є обов'язковим реквізитом лише у випадку, якщо запит подається у письмовій формі. Запит, який подається електронною поштою, відповідно до зазначеного Закону є «іншою формою», тобто не письмовою і не усною. З цього можна зробити висновок, що якщо запит на інформацію подається електронною поштою, то електронний цифровий підпис не потрібен. Разом з тим, відповідно до ст. 10 Закону України «Про доступ до публічної інформації» кожна особа має право на доступ про інформацію щодо себе і на ознайомлення за рішенням суду з інформацією про інших осіб, якщо це необхідно для реалізації та захисту прав та законних інтересів [1]. Тобто із даної норми можна зробити висновок, якщо запит на інформацію стосується особи, то, якщо він навіть подається електронною поштою, потрібен електронний цифровий підпис. Даний підпис має ідентифікувати особу. Але такої вимоги законодавство не містить. Дане питання необхідно чітко врегулювати на законодавчому рівні.

**Висновки.** Отже, реалізація права на доступ до публічної інформації регулюється Законом України «Про доступ до публічної інформації» і має свої особливості:

– даним правом може скористатися кожен відповідно до Закону;

– формою реалізації права на доступ до публічної інформації є ознайомлення з нею в офіційних друкованих виданнях, на офіційних сайтах, на єдиному державному веб-порталі



відкритих даних, на інформаційних стендах, будь-яким іншим способом або подання запиту на інформацію до розпорядника інформації.

– об'єктом запиту на інформації є саме публічна інформація;

– ознаками публічної інформації в розумінні Закону України «Про доступ до публічної інформації» є те, що дана інформація повинна бути певним чином зафіксована, тобто формально-визначеною, бути результатом діяльності суб'єкта владних повноважень або знаходитися у його володінні.

– не відноситься до публічної інформації інформація, яку потрібно спеціально створювати.

### Анотація

Стаття присвячена дослідженню реалізації конституційного права кожного на доступ до публічної інформації. Однією із ознак діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень є прозорість, відкритість та публічність такої діяльності. Саме тому є важливим закріплення на законодавчому рівні конкретних правових механізмів реалізації права на отримання публічної інформації від суб'єктів владних повноважень. Таким правовим механізмом, відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації», є запит на інформації.

Під час дослідження проаналізована практика застосування Закону України «Про доступ до публічної інформації», виділено ознаки публічної інформації, як об'єкта запиту на інформації, проведено співвідношення запиту на інформацію та звернення громадян. На основі конкретних прикладів проаналізовано, що обов'язковими ознаками публічної інформації як об'єкта запиту на інформацію є закріплення даної інформації будь-яким способом, тобто вона повинна бути формально визначена, вона повинна бути результатом діяльності суб'єкта владних повноважень або знаходитися у його володінні. Саме у володінні, а не розпорядженні чи користуванні. Зазначенні ознаки є визначальними при встановленні у кожному конкретному випадку чи відноситься запитувана інформація до публічної інформації і чи є розпорядник публічної інформації належним розпорядником даної інформації у розумінні Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Акцентовано, що запитувач має право звернутися до розпорядника інформації із запитом на інформацію незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи ні, без пояснення причини подання запиту. Разом з тим Закон України «Про доступ до публічної інформації» передбачає додаткові правові гарантії захисту інформацію про особу. Зокрема, кожна особа має право на інформацію про себе, а от щодо інформації про інших осіб, то лише за рішенням суду і якщо це необхідно для реалізації та захисту прав та законних інтересів.

**Ключові слова:** публічна інформація, запит на інформацію, суб'єкт владних повноважень, конфіденційна інформація, таємна інформація, службова інформація, інформація з обмеженим доступом.

– дія Закону України «Про доступ до публічної інформації» не поширюється на правовідносини у сфері звернень громадян.

– об'єктом запиту на інформацію є інформація, а не документ.

– законодавством передбачена інформація з обмеженим доступом (конфіденційна, таємна та службова інформація), а також передбачено особливості надання інформації про особу.

– законодавством передбачено короткі строки розгляду запиту на інформацію та безоплатний характер надання такої інформації. Це пояснюється тим, що розпорядник інформації не повинен спеціально створювати інформацію за запитом на інформації, вона повинна в нього бути.

## Yarova R. Exercising the Right of Access to Public Information

### Summary

The article is devoted to the study of implementation of everyone's right of access to public information. One of the features of the activities of public authorities, local governments and other subjects of power is transparency, openness and publicity of such activities. That is why it is important to enshrine at the legislative level specific legal mechanisms for exercising the right to receive public information from the subjects of power. Such a legal mechanism, in accordance with the Law of Ukraine «On Access to Public Information», is a request for information.

In conducting research the practice of application of the Law of Ukraine «On Access to Public Information» was analyzed, the features of public information as an object of information request were identified, correlation of information request and citizens' appeals was carried out. Based on concrete examples, it is analyzed that the mandatory features of public information as an object of request for information is the consolidation of this information in any way, i.e. it must be formally defined, it must be the result of activities of the subject of power or be in its possession, namely in possession, not disposal or use. These features are crucial in determining in each case whether the requested information relates to public information and whether the public information manager is a proper manager of this information within the meaning of the Law of Ukraine «On Access to Public Information».

It is emphasized that the requester has the right to address the information administrator with a request for information, regardless of whether this information concerns him or her personally or not, without explaining the reason for the request. At the same time, the Law of Ukraine «On Access to Public Information» provides additional legal guarantees for personal data protection. In particular, each person shall have the right to information about him/her, but about information about other persons, only by court decision if it is necessary for the exercise and protection of rights and lawful interests.

**Key words:** public information, request for information, subject of authority, confidential information, secret information, official information, information with limited access.

### Список використаних джерел:

1. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 року № 2939-IV / Верховна Рада України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>.
2. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
3. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 року № 393/96-ВР / Верховна Рада України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text>
4. Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації : Постанови пленуму Вищого адміністративного суду від 29.09.2016 року / Верховна Рада України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0011760-13#Text>
5. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014р. № 1700-VII / Верховна Рада України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>
6. Про захист персональних даних : Закон України від 01.06.2010 р. № 2297-VI / Верховна Рада України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text>