

ЯРОВА Р. В.,кандидат юридичних наук,
декан факультету економіки та права
(Національний транспортний
університет)

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.4.64>**ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ
«ПРО ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ»**

У статті проаналізовано практичні аспекти застосування Закону України «Про доступ до публічної інформації». Доведено, що запровадження відносно нового правового інституту – доступ до публічної інформації має важливе теоретичне та практичне значення, сприяє реалізації конституційних прав і свобод людини і громадянина. На основі аналізу чинного законодавства та практики його застосування виділено ознаки публічної інформації як об'єкту запиту на інформації (відкритість, задокументованість, результат діяльності, реалізації наданих повноважень), визначено відмінність між користуванням інформацією та її володінням, наведенні конкретні приклади. Проаналізовано співвідношення запиту на інформацію та звернення громадян, їх спільні риси та відмінність, наведенні конкретні рекомендації дій суб'єкта владних повноважень, випадки застосування Закону України «Про звернення громадян» та Закону України «Про доступ до публічної інформації» при підготовці конкретної відповіді на отриманий запит (звернення).

Визначено види інформації з обмеженим доступом (конфіденційна інформація, таємна інформація, службова інформація), проаналізовано суб'єктів відносин у сфері доступу до публічної інформації (запитувач інформації, розпорядник інформації, спеціально уповноважений орган чи посадова особа суб'єкта владних повноважень), виділено особливості правового статусу розпорядника публічної інформації.

Охарактеризовано вимоги до запиту на інформацію (форма запиту на інформацію, суб'єкти звернення, реквізити запиту тощо), особливості строків розгляду запиту та інформацію та плату за його розгляд.

Ключові слова: публічна інформація, розпорядник публічної інформації, запит на інформацію, звернення громадян, інформація з обмеженим доступом, таємна інформація, конфіденційна інформація, службова інформація, суб'єкт владних повноважень, запитувач інформації.

Yarova R. V. Practical aspects of the application of the Law of Ukraine «On Access to Public Information»

The article analyzes the practical aspects of the application of the Law of Ukraine «On Access to Public Information». It has been proven that the introduction of a relatively new legal institution - access to public information has important theoretical and practical significance, promotes the realization of constitutional rights and freedoms of a person and a citizen. Based on the analysis of the current legislation and the practice of its application, the characteristics of public information as an object of information requests (openness, documentation, the result of activities, the implementation of granted powers) are highlighted, the difference between the use of information and its possession is determined, specific examples. The relationship between requests for information and appeals of citizens, their common features



and differences, specific recommendations for the actions of the subject of authority, cases of application of the Law of Ukraine «On Appeals of Citizens» and the Law of Ukraine «On Access to Public Information» in preparing a specific response to the received request (appeal).

The types of information with limited access (confidential information, secret information, official information) were determined, the subjects of relations in the field of access to public information were analyzed (information requester, information manager, specially authorized body or official of a subject of power), specific features were highlighted legal status of public information administrator.

The requirements for the request for information (the form of the request for information, the subjects of the request, the details of the request, etc.), the specifics of the terms of consideration of the request and information and the fee for its consideration are described.

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

Вступ. Доступ до публічної інформації є важливою гарантією реалізації конституційного принципу права на інформацію. Крім того, однією із ознак діяльності суб'єктів владних повноважень є публічність та відкритість. Важливе теоретичне та практичне значення мало прийняття Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 року №2936-VI, який 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 [1]. Враховуючи те, що інститут доступу до публічної інформації є відносно новим, на практиці виникають питання застосування Закону України «Про доступ до публічної інформації», зокрема, розмежування запиту на інформацію та звернення громадян, визначення ознак публічної інформації, особливостей розгляду запитів на інформацію тощо.

Постановка завдання. Метою статті є проаналізувати практичні аспекти застосування Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Результати дослідження. Доступ до публічної інформації регулюється Законом України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 року №2936-VI [1]. Метою цього Закону є забезпечення прозорості, відкритості діяльності суб'єктів владних повноважень та створення дієвих механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації.

Важливо зазначити, що відповідно до ст. 2 Закону України «Про доступ до публічної інформації», його дія не поширюється на відносини щодо отримання інформації суб'єктами владних повноважень при здійсненні ними своїх функцій, а також на відносини у сфері звернень громадян, які регулюються спеціальним законом [1], а саме Законом України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 року № 393/96-ВР [2].

Необхідно чітко розмежувати «запит на інформацію», механізм реалізації якого передбачений Законом України «Про доступ до публічної інформації» та «звернення громадян», які регламентуються Законом України «Про звернення громадян». На практиці виникають ситуації, коли або особа, яка звертається до суб'єктів владних повноважень або самі суб'єкти владних повноважень не правильно визначають є запитування інформація «запитом на інформацію» чи «зверненням громадян».

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].

Відповідно до ст. 3 Закону України «Про звернення громадян», звернення громадянина – це викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги [2].



Звернення громадян та запит на інформацію – це різні правові категорії, які регулюються різними законодавчими актами, мають різні підстави звернення та механізм розгляду. Отже, якщо у листі, який надійшов до суб'єкта владних повноважень, міститься прохання лише надати інформацію – це запит на інформацію. Якщо ж прохальна частина листа передбачає необхідність вчинити певні дії, визнати певний правовий статус, розглянути певну ситуацію, оскаржити дію чи бездіяльність 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.

Отже, об'єктом запиту на інформацію є публічна інформація. Необхідно виділити ознаки даної інформації. Якщо проаналізувати зміст Закону України «Про доступ до публічної інформації» та практику його застосування, можна виділити наступні ознаки публічної інформації:

1) Дана інформація повинна бути певним чином відображена або задокументована будь-якими засобами на будь-яких носіях. Із цього випливає, що публічна інформація повинна бути фактично формально-визначеною, певним чином задокументована (письмово) або зафіксована за допомогою технічних засобів. Усна інформація, яка ніде не відображена не підпадає під ознаки публічної, тому що її фактично жодним чином не можна передати запитувачу інформації.

2) Дана інформація повинна бути отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством або знаходитися у володінні розпорядника публічної інформації. Отже, об'єктом запиту може бути виключно інформація, яка є результатом діяльності розпорядника публічної інформації або знаходиться у його володінні. Саме у володінні, а не користуванні. Наприклад, да закладу вищої освіти надійшов запит на інформацію, в якому міститься прохання надати копію Закону України «Про вищу освіту». Запитувач аргументував свій запит тим, що Закон України «Про вищу освіту» є правовою основою діяльності закладу вищої освіти і має в нього знаходитися. Інформація не може бути публічною, якщо створена не розпорядником публічної інформації. Заклад вищої освіти не приймає законів, Закон України «Про вищу освіту» не знаходиться у його володінні, а лише у користуванні. Отже, визначальним для публічної інформації є те, щоб вона була заздалегідь готовим, зафіксованим продуктом, отриманим або створеним розпорядником інформації у процесі виконання своїх обов'язків або знаходиться у його володінні. Відповідно до чинного законодавства. В Україні створений Єдиний державний реєстр нормативно-правових актів. На Міністерство юстиції покладено обов'язок ведення даного Реєстру. Саме Міністерство юстиції є належним розпорядником публічної інформації і може надавати еталонні копії нормативно-правових актів.

Об'єктом запиту є саме інформація, а не документ. Інформація може міститися як в одному так і в декількох документах. Як вже зазначалося, об'єктом запиту є інформація, яка є у розпорядника інформації. Саме тому 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 [1]. Якщо запит стосується інформації, яка міститься в декількох 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.

Незважаючи на те, що суб'єкти владних повноважень здійснюють свою діяльність на основі принципу публічності, не вся інформація, яка є результатом їх діяльності чи знаходиться у володінні підпадає під критерії публічності і може бути об'єктом запиту на інформацію. Так, відповідно до Закону України «Про запит на доступ до публічної інформації», інформацією з обмеженим доступом є конфіденційна інформація, таємна та службова інформація.

Суб'єктами відносин у сфері доступу до публічної інформації є:

1) запитувач інформації;



2) розпорядник інформації.

Детальніше зупинимося на правовому статусі розпорядника публічної інформації. Відповідно до ст. 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації» розпорядником публічної інформації є 1) суб'єкти владних повноважень – органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, органи влади Автономної Республіки Крим, інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання; 2) юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим, – стосовно інформації щодо використання бюджетних коштів; 3) особи, якщо вони виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг, – стосовно інформації, пов'язаної з виконанням їхніх обов'язків; 4) суб'єкти господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями, – стосовно інформації щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них; 5) юридичні особи публічного права, державні/комунальні підприємства або державні/комунальні організації, що мають на меті одержання прибутку, господарські товариства, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток, паїв) прямо чи опосередковано належать державі та/або територіальній громаді, – щодо інформації про структуру, принципи формування та розмір оплати праці, винагороди, додаткового блага їх керівника, заступника керівника, особи, яка постійно або тимчасово обіймає посаду члена виконавчого органу чи входить до складу наглядової ради.

На практиці одним із «найпоширенішим» розпорядником публічної інформації є суб'єкт владних повноважень. В розумінні Закону України «Про доступ до публічної інформації» поняття «суб'єкт владних повноважень» не охоплює посадових осіб і службових осіб органів державної влади, місцевого самоврядування, оскільки за своїм статусом та колом повноважень вони не підпадають під розуміння органу державної влади та інших суб'єктів, зазначених у Законі України «Про доступ до публічної інформації». Отже, розпорядником публічної інформації є орган державної влади, місцевого самоврядування, а не конкретна посадова особа, зазначеного органу. Враховуючи це службові, посадові особи державних органів, органів місцевого самоврядування не наділені повноваженнями розпорядника публічної інформації.

Не є розпорядниками публічної інформації у розумінні Закону України «Про доступ до публічної інформації» народні депутати України, депутати місцевих рад, голови районних, обласних рад, сільський, селищний, міський голова, судді, прокурори, державні виконавці тощо.

Реалізація права на доступ до публічної інформації здійснюється за допомогою запиту на інформацію. Разом з тим, Закон України «Про доступ до інформації» містить важливі та досить прогресивні положення щодо обов'язку оприлюднення органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування інформації про свою діяльність. Зокрема, позитивом є те, що в Законі закріплено важливий міжнародний принцип доступу до публічної інформації, згідно з яким будь-яка інформація, що знаходиться в органі виконавчої влади, органі місцевого самоврядування, має бути відкрита і доступна, за винятком переліку відомостей, доступ до яких обмежується законом [3].

Варто відмітити, що якщо навіть інформація розміщена на офіційному сайті, це не позбавляє права запитувача подати запит на інформацію і обов'язкам розпорядника інформації таку інформацію йому надати.

Якщо проаналізувати зміст Закону України «Про доступ до публічної інформації», можна виділити наступні вимоги до запиту на інформацію:

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. Винятком із цього правила є інформація про особу, на яку не поширюються вимоги Закону України «Про доступ до публічної інформації».



2) Запит на інформацію може бути індивідуальним або колективним.

3) Запити можуть подаватися в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, телефоном, електронною поштою) на вибір запитувача. Письмовий запит подається в довільній формі. Законодавством чітких вимог до обов'язкових реквізитів запиту на інформацію не передбачено. На практиці розпорядник інформації на офіційному сайті розміщує форму запиту на інформацію, що спрощує процедуру подання запитувачу запиту на інформацію та процедуру опрацювання запиту розпорядником публічної інформації.

За загальним правилом інформація на запит надається безкоштовно.

У разі якщо задоволення запиту на інформацію передбачає виготовлення копій документів обсягом більш як 10 сторінок, запитувач зобов'язаний відшкодувати фактичні витрати на копіювання та друк. Розмір фактичних витрат визначається відповідним розпорядником на копіювання та друк в межах граничних норм, встановлених Кабінетом Міністрів України. У разі якщо розпорядник інформації не встановив розміру плати за копіювання або друк, інформація надається безкоштовно.

При наданні особі інформації про себе та інформації, що становить суспільний інтерес, плата за копіювання та друк не стягується.

Однією із відмінностей запиту на інформацію від звернення громадян – це досить короткий строк підготовки відповіді на запит на інформацію (за загальним правилом 5 робочих днів з дня отримання запиту). Такий строк є аргументованими, адже розпоряднику публічної інформації її спеціально створювати не потрібно, вона в нього повинна бути.

Висновки. Отже, визначальним для публічної інформації є те, що вона заздалегідь зафіксована, будь-якими засобами та на будь-яких носіях та є результатом діяльності розпорядника публічної інформації або знаходилась 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 [1].

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 Закону України «Про доступ до публічної інформації» і є публічною.

Список використаних джерел:

1. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 року №2936-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>.
2. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 року № 393/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text>
3. Безверха Ю.В. Правове регулювання забезпечення доступу до публічної інформації в Україні. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ.* №3. 2015. С. 147-152.

