

ОПРИЛЮДНЕННЯ ВІДКРИТИХ ДАНИХ І НАДАННЯ ЇХ НА ЗАПИТ: СПІВВІДНОШЕННЯ ДВОХ ФОРМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ

Мета статті. На підставі аналізу законодавства про доступ до публічної інформації та судової практики визначити зміст правомочності запитувача і кореспондуючого їй обов'язку розпорядника щодо надання публічної інформації у формі відкритих даних на запит, а також з'ясувати співвідношення цього обов'язку з обов'язком оприлюднювати набори даних відповідно до Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 21.10.2015 № 835.

Методи. У процесі підготовки статті було використано формально-догматичний, системний та телеологічний методи для тлумачення положень Закону України «Про доступ до публічної інформації» та підзаконних нормативно-правових актів; метод порівняльного аналізу – для дослідження судової практики та виявлення конкуруючих інтерпретацій законодавства; типологічний метод – для класифікації випадків, що можуть виникати при отриманні розпорядником запиту на надання інформації у формі відкритих даних. Як ілюстративний приклад для моделювання різних випадків обрано набір даних «Єдиний реєстр адвокатів України».

Результати. Виокремлено п'ять типових ситуацій розгляду запитів на публічну інформацію у формі відкритих даних. Обґрунтовано, що обов'язок розпорядника надавати таку інформацію на запит є самостійним щодо обов'язку її оприлюднювати. Оприлюднення набору не замінює відповіді на запит, а його неоприлюднення не усуває обов'язку надати інформацію, якщо розпорядник володіє нею або зобов'язаний нею володіти. Запит може охоплювати актуальний стан даних, додаткові публічні поля, а в окремих випадках – і конвертацію в інший формат відкритих даних. Виявлено неоднорідність судової практики щодо посилань на технічну неможливість та межі обов'язку розпорядника формувати набір даних.

Висновки. Законодавство та судова практика дають підстави стверджувати, що оприлюднення наборів даних і надання публічної інформації у формі відкритих даних на запит є двома окремими формами забезпечення доступу до публічної інформації. Механізм обов'язкового оприлюднення встановлює лише мінімальний стандарт проактивного доступу і не обмежує права запитувача на отримання відкритих даних за запитом. Вирішальним є не стан оприлюднення набору, а те, чи є запитувана інформація публічною та перебуває у володінні розпорядника (або ж він зобов'язаний нею володіти). Відсутність деталізованого регулювання порядку реалізації цієї правомочності та, зокрема критеріїв «надмірного тягаря» та «технічної неможливості», зумовлює неоднорідність судової практики, що свідчить про потребу в доктринальному опрацюванні проблематики та напрацюванні відповідних законодавчих змін з урахуванням потреб запитувачів та реальних можливостей розпорядників.

Ключові слова: публічна інформація, запит на інформацію, розпорядник інформації, набір даних, машиночитаний формат, портал відкритих даних, інформаційні спори.

Химчук Андрій,

аспірант кафедри
загальнотеоретичного
правознавства
та публічного права
Національного
університету «Києво-
Могилянська академія»
orcid.org/0000-0002-
7114-8876
a.khymchuk@ukma.edu.ua

1. Вступ

У травні 2015 року набрав чинності Закон України від 09.04.2015 № 319-VIII «Про внесення змін до деяких законів України щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних», який впровадив у національне законодавство термін «публічна інформація у формі відкритих даних» (далі також – відкриті дані). Це публічна інформація у форматі, що дозволяє її автоматизоване оброблення електронними засобами, вільний та безоплатний доступ до неї, а також її подальше використання.

Зазначені зміни до Закону України «Про доступ до публічної інформації» (далі – Закон) передбачили дві форми забезпечення доступу до публічної інформації у формі відкритих даних: 1) її оприлюднення на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних (далі – Портал) і на вебсайтах розпорядників інформації; 2) її надання на запит. Відповідно, зміст суб'єктивного публічного права на доступ до публічної інформації було доповнено правомочністю вимагати надання такої інформації на запит у формі відкритих даних, а у випадках, передбачених законом, – також правомочністю вимагати її оприлюднення у такій формі.

Законодавець уповноважив Кабінет Міністрів України визначати перелік наборів даних, які підлягають обов'язковому оприлюдненню у формі відкритих даних, а також встановлювати вимоги до їх формату, структури та періодичності оновлення. Ці повноваження були реалізовані шляхом прийняття Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 21.10.2015 № 835 (далі – Положення). Водночас розпорядники інформації зберігають певний простір розсуду щодо змістового наповнення наборів, технічної реалізації їх оприлюднення та частоти їхнього оновлення в межах, не визначених Законом і Положенням. Тому в частині оприлюднення відкритих даних Закон закріплює саму правомочність, Кабінет Міністрів України – нормативні параметри її реалізації, а розпорядник інформації – конкретизує їх у межах наданого йому розсуду.

Натомість зміст правомочності на отримання публічної інформації у формі відкритих даних на запит законодавець не деталізував. Закон не уточнює, у яких саме випадках запитувач вправі вимагати надання інформації саме у цій формі, а також чи пов'язана ця правомочність з обов'язками розпорядників щодо оприлюднення наборів даних відповідно до Положення або ж має самостійний характер. Така правова невизначеність зумовлює протилежні підходи до тлумачення: запитувачі схильні розглядати відповідну правомочність як загальну, тоді як розпорядники – тлумачити її максимально вузько.

У статті обстоюється теза, що за законодавством та судовою практикою надання публічної інформації у формі відкритих даних на запит є самостійною формою забезпечення доступу до такої інформації й не залежить від обсягу чи самого факту існування обов'язку розпорядника щодо її оприлюднення. У процесі дослідження застосовано формально-догматичний, системний та телеологічний методи для тлумачення положень Закону та підзаконних нормативно-правових актів, а також метод порівняльного аналізу для дослідження судової практики. Для систематизації можливих ситуацій у контексті запитів використано типологічний метод, який проілюстровано на прикладі набору даних «Єдиний реєстр адвокатів України» (далі – ЄРАУ).

Мета статті – на підставі аналізу законодавства про доступ до публічної інформації та судової практики визначити зміст правомочності запитувача і кореспондуючого їй обов'язку розпорядника щодо надання публічної інформації у формі відкритих даних на запит, а також з'ясувати співвідношення цього обов'язку з обов'язком оприлюднювати набори даних відповідно до Положення.

2. Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблематику доступу до відкритих даних раніше побіжно досліджували Бочаров К. (Бочаров, 2020) та Буртник Х. (Буртник, 2022). Бочаров К. акцентував увагу на неоднорідності судової практики у справах, предметом оскарження в яких була відмова надати відкриті дані на запит. Дослідник звертав увагу, що суди подекуди відмовляють у задоволенні відповідних позовів, обґрунтовуючи це відсутністю технічної можливості розпорядників надати дані або обмеженнями, встановленими певними підзаконними нормативно-правовими актами.

Буртник Х. досліджувала виклики судового захисту права на доступ до відкритих даних крізь призму релевантної судової практики. Дослідниця зауважувала, що суди не завжди належним чином усвідомлюють предмет позовів у цій сфері, що призводить до формулювання правових висновків, які не відповідають фактичним обставинам справи.

У Рекомендаціях Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з питань додержання права на доступ до інформації (2020) Олексіюк Т., Опришко Л., Буртник Х., та ін. сформулювали практичні рекомендації для

розпорядників інформації щодо порядку опрацювання запитів на інформацію у формі відкритих даних, зокрема в частині пересилання її запитувачам або надання доступу до файлів значного обсягу.

Попри наявність окремих наукових публікацій і практичних рекомендацій, у науковій літературі досі не сформовано цілісного підходу до співвідношення обов'язку розпорядників оприлюднювати публічну інформацію у формі відкритих даних та обов'язку надавати її на запит.

3. Правова рамка надання відкритих даних на запит

Оскільки Закон не визначає особливостей розгляду запитів на відкриті дані, зміст відповідної правомочності запитувача та кореспондуючого їй обов'язку розпорядника слід з'ясувати шляхом системного й телеологічного тлумачення статей 5, 10-1, 14, 20 і 22 цього Закону.

Передусім слід звернути увагу на те, що ч. 1 ст. 10-1 Закону розмежує два самостійні обов'язки розпорядника інформації: оприлюднювати публічну інформацію у формі відкритих даних і надавати її на запит у такій формі. Відповідно, цим обов'язкам кореспондують дві окремі форми забезпечення доступу до такої інформації. Так само у ст. 5 Закону систематичне та оперативне оприлюднення інформації та надання її за запитами закріплено як самостійні форми забезпечення доступу до публічної інформації.

Крім того, Закон не містить норми, за якою обов'язок надавати публічну інформацію у формі відкритих даних на запит обмежувався б лише тими наборами даних, що підлягають обов'язковому оприлюдненню відповідно до Положення. Так само ніщо у Законі не дає підстав вважати, що розпорядник може обмежитися посиланням на вже оприлюднений набір даних замість надання відповіді на запит. Навпаки, відповідно до ч. 2 ст. 22 Закону відповідь розпорядника про те, що інформацію можна одержати із загальнодоступних джерел, вважається неправомірною відмовою в наданні інформації. Отже, сам по собі факт оприлюднення набору даних не звільняє розпорядника від обов'язку надати запитувану інформацію у встановленому законом порядку.

Звідси випливає, що за відсутності спеціального регулювання до реалізації правомочності на отримання відкритих даних на запит мають застосовуватися загальні положення Закону щодо доступу до публічної інформації за запитами, зокрема правила щодо зазначення запитувачем бажаної форми отримання інформації, строків розгляду запитів, обов'язку розпорядника надавати достовірну, точну і повну інформацію, а також вичерпних підстав для відмови в її наданні.

Додаткові підстави для такого тлумачення надає позиція Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, висловлена у п. 44 постанови від 16.03.2023 у справі № 380/15492/21. У цій справі Державна судова адміністрація України відмовилася надавати на запит тексти судових рішень у формі відкритих даних, якими володіла, посилаючись на особливості оприлюднення відповідного набору даних.

У згаданому пункті постанови Суд зауважив, що «чинне законодавство України покладає обов'язок на відповідача не лише оприлюднювати інформацію у формі відкритих даних у визначеному Положенням № 835... форматі, а й надавати публічну інформацію, відповідно до Закону № 2939-VI якою володіє розпорядник у формі відкритих даних на запит, якщо це не покладає на розпорядника надмірний тягар. У той же час запитувач сам обирає форму отримання інформації і ніхто не може його обмежувати у виборі цих форм, тим паче, якщо такі форми визначені законодавчо.»

Ця позиція підтримує висновок, що згідно з законодавством обов'язок надавати публічну інформацію у формі відкритих даних на запит не є похідним від того, як саме розпорядник організував оприлюднення відповідного набору даних.

Таким чином, правомочність вимагати отримання відкритих даних на запит має самостійний характер і реалізується за загальними правилами доступу до публічної інформації на запит. Її специфіка полягає в додатковій можливості вимагати надання запитуваної інформації саме у формі відкритих даних, а не в довільно обраному розпорядником електронному форматі.

Водночас застереження щодо «надмірного тягаря», яке Суд включив до цього формулювання, вводить у судову практику додатковий критерій оцінки правомірності відмови, який не має опори в тексті Закону. За відсутності законодавчого визначення змісту та меж цього критерію існує ризик його довільного застосування як універсальної підстави для обмеження доступу до відкритих даних на запит.

4. Типологія запитів на прикладі набору даних

Наведене тлумачення змісту правомочності має не лише теоретичне, а й безпосереднє практичне значення, оскільки дозволяє поставити питання про те, які саме вимоги може заявляти запитувач у конкретних ситуаціях. Для систематизації таких ситуацій пропонується розглянути конкретний приклад: Національна асоціація адвокатів України (далі – НААУ) як розпорядник публічної інформації та її набір даних ЄРАУ. Обов'язок оприлюднювати цей набір даних виник у НААУ з внесенням змін до Положення Постановою Кабінету Міністрів України від 03.03.2021 № 407 «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 р. № 835 і від 30 листопада 2016 р. № 867».

Наразі цей набір даних НААУ оприлюднений на Порталі у версії станом на 27.01.2026 у форматі JSON та за обсягом займає близько 215 мегабайт. Його частота оновлення, відповідно до інформації на Порталі, визначена як «Щоквартально». Цей набір є зручним прикладом через те, що йдеться про цифровий реєстр, дані в якому регулярно оновлюються на постійній основі та який передбачає (або мав би передбачати) автоматичне вивантаження з нього даних без додаткових ручних дій. Ці його ознаки дозволяють моделювати різні практичні ситуації із запитами на його надання.

Як підкреслюють фахівці у сфері (Насрідінов, 2017), політика відкритих даних мала б орієнтуватися передусім на автоматичний експорт інформації з баз даних, а не на набори даних, які створюються й оновлюються вручну.

Можливі прохання про надання інформації у формі відкритих даних до розпорядників можна типологізувати таким чином (типологія побудована за чотирма параметрами: факт оприлюднення набору, його актуальність, обсяг включених полів і формат надання):

- 1) запит на оприлюднений набір (як є);
- 2) запит на неоприлюднений набір, який мав би бути оприлюднений;
- 3) запит на актуальну версію набору («свіжі» дані, незалежно від того чи дотримано вимоги щодо регулярності оновлення оприлюдненого набору);
- 4) запит на набір з додатковими полями;
- 5) запит на набір у іншому форматі відкритих даних (аніж той, у якому набір оприлюднюється).

Як буде показано далі, наведені типи запитів ілюструють різний спектр можливих варіантів реалізації правомочності запитувача: від вимог, що прямо охоплюються обов'язком розпорядника з оприлюднення або можуть бути до нього зведені, до таких, що виходять за його межі – зокрема щодо додаткових полів та альтернативного формату – і потребують окремого правового обґрунтування.

4.1. Запит на оприлюднений набір

Якби НААУ отримала прохання надати на запит ЄРАУ у тому форматі, в якому він вже оприлюднений на Порталі – то існує небагато простору для альтернативного тлумачення законодавства у такій ситуації: з урахуванням визначення поняття «публічна інформація», наведеного у ч. 1 ст. 1 Закону, такий набір містить інформацію, задокументовану та створену в процесі виконання розпорядником своїх повноважень, а отже, ця інформація є безумовно публічною, а будь-які перешкоди для її надання відсутні.

4.2. Запит на неоприлюднений набір

Якщо ж припустити ситуацію, за якої, всупереч вимозі Положення НААУ цей набір так і не оприлюднила, однак отримала б запит на його надання у формі відкритих даних, то хоча така запитувана інформація і не була б сформована як набір даних на момент запиту, це було б наслідком бездіяльності самого розпорядника. Тому він повинен був би вжити відповідних дій, аби сформувати запитуваний набір даних (перевести наявну інформацію в електронному форматі у формат відкритих даних) в актуальній його версії.

Принагідно слід зауважити, що судова практика не завжди підтримує такий підхід до тлумачення змісту обов'язку розпорядників в подібних ситуаціях. Наприклад, як зазначає Бочаров К. (Бочаров, 2020), суди відмовляли у задоволенні позовів до Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру (Держгеокадастр; справа № 640/19406/18) та Державної архітектурно-будівельної інспекції України (далі – ДАБІ;

справа № 640/19891/18) щодо надання відомостей з Державного земельного кадастру та Реєстру дозвільних документів відповідно у зв'язку з відсутністю відповідних технічних можливостей. При цьому у другому випадку суд також послався на підзаконний нормативно-правовий акт (Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 24.06.2011 № 92), який передбачав можливість доступу до запитуваної інформації винятково через вебсайт відповідача. У обох цих випадках відповідні набори даних не були оприлюднені, хоча їхнє оприлюднення передбачалося Положенням.

У інших судових спорах за подібних фактичних обставин суди все ж ставали на захист порушених прав запитувачів. Наприклад, у справах за позовами проти виконавчих комітетів Івано-Франківської (справа № 804/4128/18) та Чернігівської (справа № 160/3606/19) міських рад предметом спорів було те, що виконкоми не надали позивачу дані про місцезнаходження громадського транспорту в режимі реального часу. Виконкоми наполягали, що позивач може отримати такі дані винятково через вебсайти, а інший спосіб їх отримання є технічно неможливим. У обох випадках суди розцінили посилення на вебсайти як неправомірну відмову у наданні запитуваної інформації. У справі щодо Чернігівської міської ради суд також наголосив, що технічна неможливість не є підставою для відмови у задоволенні запиту на інформацію згідно з частиною 1 статті 22 Закону.

На думку автора, більш переконливим видається підхід, застосований у спорах проти виконкомів. Адже відповідно до частини 4 ст. 13 Закону, усі розпорядники інформації незалежно від нормативно-правового акта, на підставі якого вони діють, при вирішенні питань щодо доступу до інформації мають керуватися цим Законом, який не передбачає «технічну неможливість» чи наявність іншого підзаконного регулювання доступу до даних як легітимні підстави для відмови у наданні інформації на запит. Крім того, зважаючи на те, що у всіх вищезгаданих випадках розпорядники мали оприлюднювати запитувані набори даних відповідно до Положення (яке має вищу юридичну силу, аніж наказ розпорядника інформації), це зобов'язувало їх створити для цього відповідні технічні можливості.

Це тлумачення впливає з п. 12.3 Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29.09.2016 № 10 «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації», відповідно до якого якщо інформація відсутня, але розпорядник зобов'язаний нею володіти, то згідно з принципом законності він повинен усунути порушення закону та вжити заходів щодо набуття (створення) запитуваної інформації, продовживши у разі необхідності строк розгляду запиту на інформацію.

Такий же підхід підтримує судова практика: відповідно до п. 29 постанови Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від

31.01.2020 у справі № 826/4222/17 розпорядник інформації не може уникнути обов'язку надавати або оприлюднювати публічну інформацію лише у зв'язку з тим, що її не було створено. Якщо інформація відсутня, але розпорядник зобов'язаний нею володіти відповідно до законодавства, він повинен ужити заходів щодо отримання або створення відповідної інформації.

Якщо запитувач просить надати набір даних у конкретному форматі відкритих даних, то, на думку автора, за певних умов розпорядники інформації зобов'язані це робити. До цієї ситуації застосовна логіка, описана у п. 4.5 статті.

4.3. Запит на актуальну версію

Окрім вищеописаних «полярних» ситуацій, є ще й проміжні: наприклад, з дати попереднього оновлення набору минули один чи декілька кварталів, а набір на Порталі лишається неоновленим, попри встановлену періодичність оновлення. Або ж запитувач може просити надати ЄРАУ станом на дату відповіді – адже дані в самому реєстрі можуть оновлюватися щоденно. У описаних ситуаціях постає питання: чи має НААУ, як розпорядник цієї інформації, обов'язок сформувати набір даних в актуальній його версії та надати запитувану інформацію?

Перш за все слід зауважити, що у обох ситуаціях нова інформація у певній формі вже буде існувати у володінні розпорядника інформації (враховуючи, що це «цифровий» реєстр, то, скоріше за все, вона існуватиме у складі бази даних реєстру).

Тому враховуючи висновки, що отримання відкритих даних на запит є окремою правомочністю, в обох випадках у разі отримання такого запиту розпорядник зобов'язаний вжити заходів, аби надати оновлений набір на запит. Це впливає з обов'язку розпорядників надавати **точну та повну інформацію** (п. 6 ч. 1 ст. 14 Закону), адже якщо розпорядник володіє актуальнішими даними станом на дату відповіді, то застаріла версія набору не буде точною та повною для цілей запиту, якщо він стосувався актуальних даних.

Альтернативна інтерпретація, за якої надання на запит наразі оприлюдненого набору вважалось наданням точної та повної інформації станом на дату його формування не відповідатиме духу Закону з декількох причин. За такого підходу реалізація правомочності запитувача була б обмеженою, адже він би не отримував актуальні дані, якими розпорядник безперечно володіє. Крім того, слід зауважити, що набір даних, принаймні у цьому випадку, є «похідним» продуктом бази даних відповідного реєстру, тому прив'язка до точності та повноти до дати останнього здійснення експорту даних з бази була б підміною понять.

Звісно, що такі дії можуть потребувати від розпорядника залучення певної кількості внутрішніх ресурсів – як людських, так і, ймовірно, обчислювальних чи навіть фінансових. Однак, зокрема, і для таких ситуацій законодавець

передбачив можливість для розпорядників інформації продовжувати строк розгляду запиту до 20 робочих днів у разі, якщо запит стосується надання великого обсягу інформації (ч. 4 ст. 20 Закону). Щобільше, якщо розпорядник регулярно оприлюднює й оновлює певний набір даних, його бізнес-процеси вже повинні передбачати механізми збору даних у відповідному форматі та їхнього оновлення для цілей оприлюднення.

У цьому контексті слід звернути увагу на постанову Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 28.04.2020 у справі № 820/4260/17 як на релевантну за аналогією. За обставинами справи, запитувач звернувся до Головного територіального управління юстиції у Харківській області з проханням надати йому на запит скан-копії 12 956 наказів. Розпорядник зауважував, що проведення робіт зі сканування запитаних позивачем наказів покладає на відповідача надмірний тягар, оскільки це може спричинити негативні наслідки в діяльності Управління щодо виконання покладених на нього обов'язків. Водночас суд відхилив доводи відповідача щодо недостатніх технічних та фізичних ресурсів для виготовлення електронних копій наказів, пославшись на те, що вичерпний перелік підстав відмови у задоволенні запиту на інформацію міститься у статті 22 Закону та не передбачає такої підстави. Ця причина може слугувати підставою для продовження строку відповіді, а не відмови.

4.4. Запит на набір з додатковою інформацією

Запит на набір може також містити додаткову вимогу: надати у складі набору додаткове поле (чи поля), яке існує в самому ЄРАУ, однак з певних причин не оприлюднюється у складі набору даних. Наприклад, наразі вебверсія ЄРАУ містить інформацію про те, чи виконують (виконали) адвокати вимоги щодо підвищення кваліфікації за певні роки. При цьому відповідне поле не включене до оприлюдненого набору на Порталі. Іншими словами, у цьому випадку запитувач просить розширену версію існуючого набору з включенням інформації у машиночитаному форматі, яка вже у певній формі існує в базі даних.

Перш за все слід зауважити, що у цій ситуації розпорядник ймовірно порушив вимоги щодо оприлюднення набору даних, адже відповідно до п. 3 Положення розпорядники інформації зобов'язані оприлюднювати у формі відкритих даних усю публічну інформацію у формі відкритих даних, яка перебуває в їх володінні та стосується конкретного набору даних.

Якщо ж аналізувати цю ситуацію в контексті правомочності на отримання інформації на запит, то відповідні дані вже створені та перебувають у володінні розпорядника в електронній формі. Отже, з урахуванням визначення поняття «публічна інформація», наведеного у ч. 1 ст. 1 Закону така інформація безумовно підлягає наданню на запит.

Подібна ситуація була предметом судового розгляду у справі № 640/3428/19. За обставинами цієї справи Міністерство юстиції України

оприлюднювало набір даних «Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» (далі – ЄДР) в обсязі, меншому за той, що був публічно доступний через Портал електронних сервісів (бракувало кількох полів). У аналогічному обмеженому обсязі Міністерство надало цей набір на запит позивачці у формі відкритих даних. Позивачка оскаржила таку відповідь з огляду на неповноту наданої інформації. Суд констатував, що Міністерство юстиції України надало лише частину запитуваної інформації та визнав таке часткове обмеження доступу протиправним.

4.5. Запит на інший формат

Мабуть, найменш поширеним, але все ж можливим є випадок, коли запитувач просить у розпорядника набір даних в іншому форматі, аніж той, у якому розпорядник його оприлюднює. Наприклад, запитувач може просити ЄРАУ у форматі CSV замість JSON.

Якщо залишити поза увагою питання мотивації запитувача та практичної доцільності конвертації, то у цій ситуації слід звернути увагу на правову позицію, викладену у вищезгаданій постанові Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 16.03.2023 у справі № 380/15492/21. У п. 49 суд дійшов висновку, що *«...Конвертація, тобто передавання запитуваної інформації з одного формату в інший, не є створенням нової інформації... Водночас розпорядник не може обмежувати запитувача у виборі форми відкритих даних, які визначені законодавчо, а саме Положенням № 835»*.

Крім того, у п. 42 суд також звертав увагу, що *«...в контексті спірних правовідносин впливає висновок про те, що запитувач може обирати форму отримання інформації (паперова чи електронна) і розпорядник, якщо це технічно можливо та не потребує застосування додаткових ресурсів, не повинен обмежувати запитувача у виборі цієї форми»*.

На думку автора, висновок суду в цій справі є дещо дискусійним, оскільки будь-яка конвертація інформації в інший формат потребує додаткових ресурсів. Однак все ж можна констатувати, що в судовій практиці наявний принаймні один випадок, у якому було визнано правомочність запитувача вимагати надання набору даних у бажаному форматі, однак лише серед тих форматів, які передбачені Положенням.

5. Висновки

Проведений аналіз дає підстави стверджувати, що згідно з законодавством та судовою практикою правомочність вимагати відкритих даних на запит є самостійною, а не похідною від обов'язку розпорядників оприлюднювати певні набори даних. Тому оприлюднення відкритих даних і надання їх на запит слід розглядати як дві окремі форми забезпечення доступу до публічної інформації, а не як стадії одного процесу.

З огляду на це, оприлюднення набору даних не замінює його надання на запит. Якщо набір уже оприлюднений, розпорядник зобов'язаний надати його

запитувачу в порядку, визначеному Законом. Отже, оприлюднення встановлює лише базовий стандарт доступу, але не вичерпує змісту права на отримання відкритих даних за запитом.

Так само неоприлюднення набору всупереч Положенню не усуває обов'язку надавати відкриті дані на запит. Якщо розпорядник володіє такою інформацією або зобов'язаний нею володіти, він повинен вжити заходів для її технічного структурування, експортування чи конвертації у формат відкритих даних.

У разі запиту на актуальний стан даних розпорядник має надати актуальну версію інформації, якою він володіє на момент підготовки відповіді. Тому періодичність оновлення набору для цілей оприлюднення не обмежує обсяг обов'язку розпорядника при розгляді запиту.

Додаткові поля у складі певного набору даних також підлягають наданню, якщо відповідні відомості є відкритою публічною інформацією (не належать до інформації з обмеженим доступом) та перебувають у володінні розпорядника. У такому випадку йдеться про надання розширеної вибірки з уже наявного масиву даних.

Судова практика також включає конвертацію набору в певний формат відкритих даних (з переліку, передбаченого Положенням) складником описаної правомочності, якщо це технічно можливо та не покладає на розпорядника надмірний тягар. Водночас критерій «надмірного тягара» не закріплений у законодавстві як самостійна підстава для відмови.

Отже, стан оприлюднення набору даних впливає лише на обсяг технічних та організаційних дій, потрібних для виконання запиту, але не на сам обов'язок розпорядника надавати відкриті дані на запит.

Водночас законодавство не містить чіткого та деталізованого регулювання порядку реалізації цієї правомочності, зокрема меж «надмірного тягара» та критеріїв «технічної можливості», що зумовлює неоднорідну судову практику, в якій суди за подібних обставин доходять протилежних висновків. Тому подальше доктринальне опрацювання цієї проблематики та напрацювання відповідних змін до законодавства з урахуванням потреб запитувачів та реальних можливостей розпорядників видаються необхідними для забезпечення ефективної реалізації права на доступ до публічної інформації у формі відкритих даних.

Список використаних джерел:

1. Про внесення змін до деяких законів України щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних : Закон України від 09.04.2015 № 319-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/319-19#Text>.
2. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>.
3. Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.10.2015 № 835. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-2015-п#Text>.

4. Бочаров К. Битва за відкриті дані: лайфхаки з судової практики. *Фундація ДЕЮРЕ*. 2020. <https://dejure.foundation/bytva-za-vidkryti-dani-lifehacky-z-sud-praktyky/>.
5. Буртник, Х. Виклики судового захисту у справах щодо відкритих даних. *OpenUP Ukraine*. 2022. <https://openup.org.ua/2022/02/16/виклики-судового-захисту-у-справах-шо/>.
6. Олексіюк Т., Опришко Л., Буртник Х., Барвіцький В., Кабанов О. Рекомендації Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з питань додержання конституційного права людини і громадянина на доступ до інформації. *Рада Європи*. 2020. <https://rm.coe.int/recomendations-final-10-02-21/1680a165f7>.
7. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 16.03.2023 : справа № 380/15492/21. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109601699>.
8. Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 р. № 835 і від 30 листопада 2016 р. № 867 : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.03.2021 № 407. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/407-2021-п#Text>.
9. Єдиний реєстр адвокатів України : набір даних / Національна асоціація адвокатів України. *Портал відкритих даних*. Оновлено: 27.01.2026. URL: <https://data.gov.ua/dataset/77706d25-57f9-4376-b470-5830b7a495ae>.
10. Насрідінов Р. (Renat). Карго культ відкритих даних. *Medium*. 2017. URL: <https://medium.com/@ar.codkelden/карго-культ-відкритих-даних-3efc3f138f22>.
11. Рішення Окружного адміністративного суду міста Києва від 06.11.2019 : справа № 640/19406/18. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85423690>.
12. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 21.12.2023 : справа № 640/19891/18. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/115877674>.
13. Про затвердження Порядку ведення єдиного реєстру документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт і засвідчують прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, відомостей про повернення на доопрацювання, відмову у видачі, скасування та анулювання зазначених документів: Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 24.06.2011 № 92. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0885-11#Text>.
14. Постанова Третього апеляційного адміністративного суду від 25.04.2019 : справа № 804/4128/18. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81483448>.
15. Постанова Третього апеляційного адміністративного суду від 15.10.2019 : справа № 160/3606/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85028544>.
16. Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29.09.2016 № 10. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0010760-16#Text>.
17. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 31.01.2020 : справа № 826/4222/17. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87297692>.
18. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 28.04.2020 : справа № 820/4260/17. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88960166>.
19. Рішення Окружного адміністративного суду міста Києва від 19.11.2019 : справа № 640/3428/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85772918>.

References:

1. Verkhovna Rada Ukrainy (2015, 9 April). Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo dostupu do publichnoi informatsii u formi vidkrytykh danykh: Zakon Ukrainy No. 319-VIII [On Amendments to Certain Laws of Ukraine Regarding Access to Public Information in the Form of Open Data: Law of Ukraine No. 319-VIII]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/319-19#Text> [in Ukrainian].
2. Verkhovna Rada Ukrainy (2011, 13 January). Pro dostup do publichnoi informatsii: Zakon Ukrainy No. 2939-VI [On Access to Public Information: Law of Ukraine No. 2939-VI]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> [in Ukrainian].
3. Kabinet Ministriv Ukrainy (2015, 21 October). Pro zatverdzhennia Polozhennia pro nabory danykh, yaki pidlihaiut opryliudnenniu u formi vidkrytykh danykh: Postanova No. 835 [On Approval of the Regulation on Datasets Subject to Publication in the Form of Open Data: Resolution No. 835]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-2015-p#Text> [in Ukrainian].
4. Bocharov, K. (2020). Bytva za vidkryti dani: laifkhaky z sudovoi praktyky [Battle for open data: life hacks from judicial practice]. DEJURE Foundation. Retrieved from <https://dejure.foundation/bytva-za-vidkryti-dani-lifehacky-z-sud-praktyky/> [in Ukrainian].
5. Burtnyk, Kh. (2022). Vyklyky sudovoho zakhystu u spravakh shchodo vidkrytykh danykh [Challenges of judicial protection in open data cases]. OpenUP Ukraine. Retrieved from <https://openup.org.ua/2022/02/16/виклики-судового-захисту-у-справах-що/> [in Ukrainian].
6. Oleksiuk, T., Opryshko, L., Burtnyk, Kh., Barvitskiy, V., & Kabanov, O. (2020). Rekomendatsii Upovnovazhenoho Verkhovnoi Rady Ukrainy z prav liudyny z pytan doderzhannia konstytutsiinoho prava liudyny i hromadianyna na dostup do informatsii [Recommendations of the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights on Observation of the Constitutional Right of Individuals and Citizens to Access Information]. Rada Yevropy. Retrieved from <https://rm.coe.int/recomendations-final-10-02-21/1680a165f7> [in Ukrainian].
7. Kasatsiyni administratyvnyi sud u skladi Verkhovnoho Sudu (2023, 16 March). Postanova u spravi No. 380/15492/21 [Judgment in case No. 380/15492/21]. Yedynyi derzhavnyi reiestr sudovykh rishen. Retrieved from <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109601699> [in Ukrainian].
8. Kabinet Ministriv Ukrainy (2021, 3 March). Pro vnesennia zmin do postanov Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 21 zhovtnia 2015 r. No. 835 i vid 30 lystopada 2016 r. No. 867: Postanova No. 407 [On Amendments to Resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine of October 21, 2015, No. 835 and of November 30, 2016, No. 867: Resolution No. 407]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/407-2021-p#Text> [in Ukrainian].
9. Natsionalna asotsiatsiia advokativ Ukrainy (2026, 27 January). Yedynyi reiestr advokativ Ukrainy: nabir danykh [Unified Register of Advocates of Ukraine: dataset]. Portal vidkrytykh danykh. Retrieved from <https://data.gov.ua/dataset/77706d25-57f9-4376-b470-5830b7a495ae> [in Ukrainian].
10. Nasridinov, R. (2017). Karho kult vidkrytykh danykh [Cargo cult of open data]. Medium. Retrieved from <https://medium.com/@ap.codkelden/karho-kult-vidkrytykh-danykh-3efc3f138f22> [in Ukrainian].
11. Okruzhnyi administratyvnyi sud mista Kyieva (2019, 6 November). Rishennia u spravi No. 640/19406/18 [Decision in case No. 640/19406/18]. Yedynyi derzhavnyi reiestr sudovykh rishen. Retrieved from <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85423690> [in Ukrainian].
12. Kasatsiyni administratyvnyi sud u skladi Verkhovnoho Sudu (2023, 21 December). Postanova u spravi No. 640/19891/18 [Judgment in case No. 640/19891/18]. Yedynyi derzhavnyi reiestr sudovykh rishen. Retrieved from <https://reyestr.court.gov.ua/Review/115877674> [in Ukrainian].

13. Ministerstvo rehionalnoho rozvytku, budivnytstva ta zhytlovo-komunalnoho hospodarstva Ukrainy (2011, 24 June). Pro zatverdzhennia Poriadku vedennia yedynoho reiestru dokumentiv, shcho daiut pravo na vykonannia pidhotovchykh ta budivelnykh robit i zasvidchuiut pryiniattia v ekspluatatsiiu zakinchenykh budivnytstvom ob'ektiv, vidomosti pro povnennia na doopratsiuvannia, vidmovu u vydachi, skasuvannia ta anuliuannia zaznachenykh dokumentiv: Nakaz No. 92 [On Approval of the Procedure for Maintaining the Unified Register of Documents Granting the Right to Perform Preparatory and Construction Works and Certifying the Commissioning of Completed Construction Objects, Information on Return for Revision, Refusal to Issue, Cancellation and Annulment of Said Documents: Order No. 92]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0885-11#Text> [in Ukrainian].

14. Tretii apeliatsiyni administratyvnyi sud (2019, 25 April). Postanova u spravi No. 804/4128/18 [Judgment in case No. 804/4128/18]. Yedyni derzhavnyi reiestr sudovykh rishen. Retrieved from <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81483448> [in Ukrainian].

15. Tretii apeliatsiyni administratyvnyi sud (2019, 15 October). Postanova u spravi No. 160/3606/19 [Judgment in case No. 160/3606/19]. Yedyni derzhavnyi reiestr sudovykh rishen. Retrieved from <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85028544> [in Ukrainian].

16. Vyshchiy administratyvnyi sud Ukrainy (2016, 29 September). Pro praktyku zastosuvannia administratyvnymy sudamy zakonodavstva pro dostup do publichnoi informatsii: Postanova Plenumu No. 10 [On the Practice of Application of Legislation on Access to Public Information by Administrative Courts: Resolution of the Plenum No. 10]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0010760-16#Text> [in Ukrainian].

17. Kasatsiyni administratyvnyi sud u skladi Verkhovnoho Sudu (2020, 31 January). Postanova u spravi No. 826/4222/17 [Judgment in case No. 826/4222/17]. Yedyni derzhavnyi reiestr sudovykh rishen. Retrieved from <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87297692> [in Ukrainian].

18. Kasatsiyni administratyvnyi sud u skladi Verkhovnoho Sudu (2020, 28 April). Postanova u spravi No. 820/4260/17 [Judgment in case No. 820/4260/17]. Yedyni derzhavnyi reiestr sudovykh rishen. Retrieved from <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88960166> [in Ukrainian].

19. Okruzhnyi administratyvnyi sud mista Kyieva (2019, 19 November). Rishennia u spravi No. 640/3428/19 [Decision in case No. 640/3428/19]. Yedyni derzhavnyi reiestr sudovykh rishen. Retrieved from <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85772918> [in Ukrainian].

PROACTIVE DISCLOSURE AND REQUEST-BASED PROVISION OF OPEN DATA: DEFINING THE RELATIONSHIP BETWEEN TWO ACCESS MODALITIES

Andrii Khymchuk,

*Postgraduate Student at the Department
of General Theoretical Jurisprudence and Public Law
National University of Kyiv-Mohyla Academy
orcid.org/0000-0002-7114-8876
a.khymchuk@ukma.edu.ua*

Purpose. *Based on an analysis of access to public information legislation and court practice, to determine the requestor's entitlement and the corresponding obligation of the information holder to provide public information in open data format upon request, and to examine the relationship*


between this obligation and the duty to publish datasets under the Regulation approved by Cabinet of Ministers of Ukraine Resolution No. 835 of 21.10.2015.

Methods. *The article employs formal-dogmatic, systemic, and teleological methods for interpreting the Law of Ukraine “On Access to Public Information” and subordinate legislation; comparative analysis for examining judicial practice and identifying competing interpretations; and the typological method for classifying situations that may arise when a holder receives a request for data in open format. The “Unified Register of Advocates of Ukraine” dataset serves as an illustrative example.*

Results. *Five typical scenarios for handling public information requests in open data format are identified. The holder’s obligation to provide such information upon request is argued to be independent of the obligation to publish it. Publication of a dataset does not substitute for responding to a request, and failure to publish does not extinguish the obligation to provide information if the holder possesses it or is required to. A request may encompass the current state of data, additional public fields, and conversion into another open data format. Inconsistency in judicial practice regarding technical impossibility and the limits of the holder’s duty to compile a dataset is identified.*

Conclusions. *Under current legislation and court practice, dataset publication and provision of public information in open data format upon request are two distinct modalities of ensuring access to public information. Mandatory publication establishes only a minimum standard of proactive access and does not restrict the requester’s right to obtain open data upon request. The decisive factor is not whether a dataset has been published, but whether the requested information is public and held by the holder, or whether the holder is obligated to possess it. The absence of detailed regulation – particularly regarding “excessive burden” and “technical impossibility” – gives rise to inconsistent judicial practice, pointing to the need for doctrinal development and legislative changes that balance requesters’ rights with holders’ practical capacities.*

Key words: public information, information request, information holder, dataset, machine-readable format, open data portal, information disputes.

Стаття поширюється на умовах
ліцензії відкритого доступу (CC BY 4.0) 

Дата першого надходження статті до видання: 11.03.2026

Дата прийняття статті до друку після рецензування: 17.04.2026

Дата публікації (оприлюднення) статті: 08.05.2026