
**НАВЧАЛЬНО-МЕТОДИЧНИЙ ПОСІБНИК
ДЛЯ ТРЕНЕРІВ**

**Доступ до публічної
інформації для державних
службовців та службовців
органів місцевого
самоврядування**

Київ-2023

УДК: 35.078.1: 342.72/.73 (477)

ISBN 978-617-7627-69-1

Доступ до публічної інформації для державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування: навчально-методичний посібник для тренерів / Кабанов О.М., Олексіюк Т.О. за заг. ред. Алюшиної Н.О. та Лубінця Д.В. – Київ: ВАІТЕ, 2023. – 144 с.

Публікацію підготовлено та виготовлено за підтримки проекту «Права людини для України», який реалізує ПРООН в Україні та фінансує Міністерство закордонних справ Данії впродовж 2019–2023 років.

Думки, висновки чи рекомендації належать автору цих рекомендацій і не обов'язково відображають погляди Міністерства закордонних справ Данії, ПРООН чи інших агенцій ООН.



**MINISTRY OF
FOREIGN AFFAIRS
OF DENMARK**



Зміст

Передмова.....	4
Перелік умовних скорочень.....	6
Як користуватися посібником?	7
Тема 1. Міжнародні стандарти у сфері доступу до публічної інформації	9
Тема 2. Загальні засади доступу до публічної інформації згідно із законодавством України.....	23
Тема 3. Особливості розгляду інформаційних запитів	45
Тема 4. Організація роботи щодо забезпечення доступу до публічної інформації розпорядником інформації	67
Тема 5. Особливості оприлюднення публічної інформації на офіційних вебсайтах і порталах.....	85
Тема 6. Поняття та загальна характеристика категорій публічної інформації з обмеженим доступом	105
Тема 7. Особливості обмеження доступу до публічної інформації	125

Передмова

Шановні читачі!

Право на інформацію – невіддільний складник демократичного суспільства та правової держави. Це основний інструмент, який дає змогу громадянам бути обізнаними з діяльністю уряду та залученими до процесу прийняття рішень. Результат забезпечення цього права – підвищення довіри громадськості до державних органів, а також зменшення ризиків корупції та зловживання владою.

В Україні право на інформацію закріплено в Конституції України, а також регулюється низкою інших нормативно-правових актів. Без перебільшень – законодавство нашої країни у цій сфері відповідає кращим міжнародним стандартам, оскільки передбачає та захищає право кожного на доступ до публічної інформації. Це важливий аспект на теперішньому етапі розвитку держави, адже Україна перебуває на шляху вступу до Європейського Союзу.

До вашої уваги – навчально-методичний посібник для тренерів «Доступ до публічної інформації для державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування», який покликаний окреслити стандарти та основні аспекти доступу до публічної інформації і в Україні, і за кордоном. Мета цього посібника – у стислій, максимально зрозумілій формі стати настільною книжкою для тренерів.

Документ створено для того, щоб допомогти розібратися у питаннях доступу до публічної інформації та навчити інших ефективно користуватися цими можливостями для досягнення своїх професійних цілей. Ви знайдете в цій книжці теоретичний матеріал, практичні поради, методичні рекомендації із занять, які допоможуть вам з легкістю донести потрібну інформацію до інших.

Посібник містить сім основних тем, які стосуються доступу до публічної інформації: розгляду інформаційних запитів, організації роботи щодо забезпечення доступу до публічної інформації розпорядником інформації, особливостей оприлюднення публічної інформації на офіційних вебсайтах і порталах та обмеження доступу до публічної інформації. Окремо приділено увагу нормативним актам міжнародного та національного рівня з цієї теми.

Документ допоможе зрозуміти основні виклики, проблематику та тенденції у сфері захисту інформаційних прав громадян і забезпеченні належного доступу до публічної інформації.

Сподіваюся, посібник стане незамінним для вас у вашій діяльності!

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини

Дмитро ЛУБІНЕЦЬ

Київ, серпень 2023 року

Конституція України закріпила гарантії прав і свобод людини та громадянина, які дозволяють кожному обирати стратегію поведінки в інформаційній сфері, користуючись інформаційними, економічними, соціально-політичними, гуманітарними благами і в особистих інтересах, і в інтересах суспільства, не порушуючи водночас права і свободи інших людей.

Україна як демократична, правова і соціальна держава забезпечує виконання зобов'язань у сфері захисту прав людини, зокрема права кожного на інформацію. Це великий крок уперед у напрямі розширення інформаційних можливостей і розвитку нових інформаційних відносин особи, суспільства, держави. Це наближення України до кращих стандартів поведінки у сфері інформації, які роками напрацьовували у розвинених демократичних країнах світу, Європейському Союзу.

Належне забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина, зокрема права кожного на інформацію, великою мірою залежить від державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. Не випадково статтею 8 Закону України «Про державну службу» серед основних обов'язків державного службовця закріплено обов'язки поважати гідність людини, не допускати порушення прав і свобод людини та громадянина, надавати в межах, визначених законом, публічну інформацію. Дотримання прав і свобод людини та громадянина є також серед основних обов'язків посадових осіб місцевого самоврядування, що закріплено статтею 8 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Наскільки ефективно та якісно держава і громади забезпечують право кожного на інформацію залежить від професійності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. Особливо під час війни, коли питання доступу до публічної інформації набуває нової ваги та значення. Відтак запропонований авторським колективом навчально-методичний посібник для тренерів «Доступ до публічної інформації для державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування» має на меті передати проблематику роботи з публічною інформацією, ознайомити з міжнародним і національним регулюванням, проілюструвати тренди, виклики та цінності. Водночас посібник розкриває особливості навчання осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, ґрунтуючись на сучасних методах навчання дорослих.

Автори доклали чимало зусиль, щоб виклад матеріалу навчально-методичного посібника допоміг тренерам якнайкраще донести до державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування інформацію про особливості роботи з публічною інформацією, сформувати у них навички та уміння щодо забезпечення доступу до публічної інформації, зокрема оприлюднення публічної інформації або обмеження доступу до інформації, розгляду запитів та ін.

Щиро сподіваюся, що навчально-методичний посібник для тренерів «Доступ до публічної інформації для державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування» дасть поштовх до глибшого розуміння інформаційних відносин, а практичні кейси, методичні поради та настанови стануть у нагоді всім, хто працює над забезпеченням дотримання права кожного на інформацію.

Усвідомлення важливості державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування своєї ролі в забезпеченні прав і свобод людини та громадянина є фундаментом якості їхньої роботи. Кожна дія та рішення в щоденній роботі значущі та мають приносити користь людям, країні. Особливо за часів, коли Україна відстоює демократичні цінності, справедливість і свій європейський шлях.

Голова Національного агентства України з питань державної служби
Наталія АЛЮШИНА
Київ, серпень 2023 року

Перелік умовних скорочень

Скорочення назв органів влади, підприємств, установ та організацій

КМУ	Кабінет Міністрів України
Уповноважений	Уповноважений Верховної Ради України з прав людини
Мінцифри	Міністерство цифрової трансформації України

Скорочення нормативно-правових актів

Орхуська конвенція	Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуської конвенції)
Конвенція Тромсе	Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів
Європейська конвенція з прав людини	Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод
Закон № 2939-VI	Закон України «Про доступ до публічної інформації»
Закон № 2297-VI	Закон України «Про захист персональних даних»
Постанова КМУ № 835	Постанова Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 року № 835 «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних»
Європейська конвенція з прав людини	Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод

Інші скорочення

Постанова ВАСУ № 10	Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України № 10 від 29 вересня 2016 року «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації»
----------------------------	---

Як користуватися посібником?

Інструкція з користування посібником для тренерів

Цей посібник для тренерів з доступу до інформації – цінний ресурс для всіх, хто хоче стати ефективним у цій сфері. Він містить тексти лекцій, ситуативні завдання, додаткові джерела та тестові питання, які допоможуть вам краще зрозуміти основи тренерської роботи. Увесь навчальний і практичний матеріал повністю відповідає структурі тематиці та хронології поточних і підсумкового контролів типової загальної короткострокової програми підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування «Організація роботи щодо забезпечення права на доступ до публічної інформації в органах державної влади та органах місцевого самоврядування», затвердженої наказом НАДС № 45-23 від 29.03.2023.

Методи та способи навчання цільової аудиторії видання враховують кращі навчальні практики та методики роботи з посадовими особами органів державної влади та органів місцевого самоврядування категорій Б і В.

Посібник для тренерів можна використовувати як навчальний підручник для групи, як самовчитель, як підґрунтя для розробки нових лекцій і тем. Якщо ви використовуєте посібник як навчальний підручник для групи, ви можете читати тексти лекцій разом з групою, обговорювати матеріал, який ви вивчили, і відповідати на тестові запитання разом.

Тексти лекцій

Тексти лекцій у посібнику написано простим і зрозумілим стилем. Вони містять всю потрібну інформацію, щоб ви могли навчитися основам тренерської роботи у сфері доступ до інформації. Лекції також містять приклади, які допоможуть вам краще зрозуміти теорію.

Ось кілька порад, як викладати матеріал упродовж лекцій.

- Перед лекцією ретельно підготуйтеся до неї. Переконайтеся, що ви розумієте матеріал, який ви викладаєте, і що у вас є хороший план заняття.
- Викладаючи матеріал, будьте чіткими та лаконічними. Використовуйте просту і зрозумілу мову, пояснюйте учасникам визначення та наводьте посилання на відповідні статті законів.
- Наочні матеріали, такі як презентації, можуть допомогти учасникам тренінгів краще зрозуміти матеріал.
- Залучайте учасників тренінгів до процесу навчання, ставлячи їм запитання, пропонуючи завдання та обговорюючи матеріал з ними.

Однак майте на увазі, що тексти лекцій містять скорочений, стислий виклад. Будьте готові до того, що учасники ваших тренінгів поставлять вам додаткові запитання, отож використовуйте поглиблений підхід під час підготовки до тієї чи тієї теми, скориставшись додатковою літературою.

Додаткові джерела

У посібнику після кожної теми також є список додаткових джерел, які ви можете використати для отримання докладнішої інформації про правове регулювання доступу до публічної інформації. Додаткові джерела містять судову практику, книжки, статті, вебсайти та інші ресурси. Особливу увагу варто звернути на судову практику та рекомендації контролюючого органу – Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини як орієнтири для вирішення практичних запитань, які поставлять учасники ваших тренінгів.

Ситуативні завдання

Робота із ситуативними завданнями – це чудовий спосіб допомогти учасникам тренінгів усвідомити та розвинути навички, потрібні для успішного виконання їхніх обов'язків. Працюючи із ситуативними завданнями, ретельно сплануйте цю частину тренінгів і скористайтеся такими порадами:

- 1.** Визначте мету завдання та обговоріть її з учасниками. Опишіть, які навички учасники тренінгу отримають після виконання завдання.
- 2.** Оберіть відповідне завдання. Виберіть завдання, актуальне для учасників, яким ви викладаєте і яке є відповідним для рівня підготовки учасників вашого тренінгу.
- 3.** Підготуйте завдання. Упевніться, що завдання чітко сформульовано і в ньому є всі відомості, потрібні учасникам для його виконання. Будьте готові відповісти на дотичні запитання.
- 4.** Обговоріть ситуативне завдання з учасниками тренінгу. За потреби організуйте роботу в малих групах і взаємне обговорення й оцінювання результатів.
- 5.** Надайте учасникам зворотний зв'язок про їхню роботу. Позитивно оцініть успіхи та сильні сторони і запропонуйте поради щодо того, як вони можуть поліпшити виконання своїх посадових обов'язків у частині доступу до публічної інформації.

Тестові питання та оцінювання

Дотримуючись плану навчального курсу, сформууйте тестування учасників тренінгів. Заплануйте достатньо часу для цього та переконайтеся, що учасники зможуть надати відповіді у комфортному для них темпі. Здійсніть тестування в безпечному та спокійному середовищі, переконайтеся, що учні не будуть відволікатися під час тестування. За можливості надайте зворотний зв'язок про його результати.

Команда експертів – авторів цього посібника бажає вам успіхів і натхнення під час тренінгів, поширення потрібних знань і навичок серед учасників!



ТЕМА 1.

Міжнародні стандарти у сфері доступу до публічної інформації

Процес опрацювання матеріалу

☑ **Мета і завдання:**

- надати розуміння суті права на доступ до публічної інформації та розуміння змісту таких понять, як право на інформацію, трискладовий тест, обмеження доступу до інформації;
- надати знання про ретроспективу розвитку права на доступ до інформації у міжнародному вимірі та на рівні національного законодавства;
- розвивати навички критичного мислення через аналіз різних первинних і вторинних джерел, таких як нормативні документи, практика Європейського суду з прав людини та документи м'якого права.

☰ **Ключові слова і поняття**

Право на інформацію, доступ до публічної інформації, гарантії права на інформацію, система нормативних актів міжнародного та національного рівня.

⚙ **Методичні прийоми та техніки**

Аналіз міжнародних угод, які регулюють право на інформацію, юридичних документів м'якого права та кейсів ЄСПЛ, загальне обговорення, міні-лекція, дискусія.

📖 **Зв'язок з іншими темами посібника**

Пропоноване заняття змістовно пов'язане з усіма іншими темами посібника та є обов'язковим перед розглядом питання правового регулювання доступу до публічної інформації на національному рівні.

🕒 **Час**

240 хв навчального часу.

Методичні рекомендації щодо проведення заняття

Ця тема передбачає засвоєння учасниками навчання знань щодо міжнародних стандартів і підходів до захисту права на доступ до інформації на міжнародному рівні.

Під час заняття учасники повинні ознайомитися з основними міжнародними угодами, що гарантують право на доступ до інформації, засвоїти підходи та принципи захисту права на доступ до інформації та основні критерії ЄСПЛ щодо захисту права на доступ. Учасники навчання повинні усвідомити універсальність права на доступ до інформації, тобто належність цього права всім без винятку заінтересованим особам, незалежно від статусу та мети пошуку інформації.

Особлива увага має бути приділена поясненню учасникам навчання співвідношення національного законодавства та Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів. Під час цього заняття варто звернути увагу учасників навчання на наявні колізії між національним законодавством і положеннями Конвенції, узагальнення судової практики, які відповідають вимогам Конвенції, та пояснити практичні аспекти застосування Конвенції. Підготовка до самостійної частини роботи також передбачає ознайомлення з літературою, інформаційними ресурсами, рекомендованими для опрацювання, нормативно-правовими актами до цього заняття та інструкцій учасниками навчання.

Кроки

КРОК 1

🕒 60 хв

Методи: знайомство учасників, загальне обговорення, дискусія.

1. Перед заняттям тренеріві потрібно ознайомитися з інформацією про кількісний та якісний склад учасників заняття (кількість, їхнє місце роботи, категорію посади та ін.).
2. Визначте таймінг для представлення (орієнтовно до 1 хв) та запропонуйте учасникам по черзі розповісти про себе та сказати про свої очікування від навчання.
3. Запишіть на дошці чи великому аркуші паперу ключову термінологію за темою заняття. Повідомте тему і мету заняття присутнім учасникам. Зазначте, що впродовж першого заняття ці поняття буде обговорено з погляду стандартів і підходів міжнародного рівня. Продемонструйте статистику скарг, які подають до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо захисту права на доступ до інформації (за посиланням на сайті¹ або у наступних щорічних доповідях Уповноваженого).
4. На основі матеріалу тексту лекції до цієї теми та власного досвіду розкажіть про важливість забезпечення права на інформацію для прозорого урядування. Попросіть учасників під час лекції поділитися своїм досвідом, питаннями та ситуаціями, які в них уже виникали у цій сфері у процесі виконання своїх посадових обов'язків.
5. Спільно з учасниками розробіть перелік питань, які можуть постати перед тренерами у процесі здійснення наступних тренінгів. Запишіть ці питання на фліп-чарті та закріпіть його у навчальному приміщенні для подальшого редагування.

КРОК 2

🕒 60 хв

Метод – міні-лекція, тематична дискусія, вебінар.

1. Проведіть міні-лекцію для викладення матеріалу, що стосується міжнародних підходів до захисту права на доступ до публічної інформації (текст міні-лекції – у матеріалах до цього блоку).
2. Роз'ясніть систему міжнародних угод, що гарантують право на доступ до інформації, та поясність різницю у підходах.

¹ Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини за 2022 рік URL: <https://ombudsman.gov.ua/report-2022/>. (дата звернення 10.09.2023)

3. Розкрийте зміст права на інформацію у міжнародному контексті. Акцнтуйте увагу учасників на тому, як право на інформацію в міжнародних документах розвивалося від складника права на свободу вираження до самостійного універсального права.

КРОК 3

🕒 60 хв

Метод – обговорення, загальна дискусія.

1. Обговоріть засвоєний учасниками навчання матеріал про систему міжнародних угод, які встановлюють право на доступ до інформації. Особливу увагу зверніть на розвиток цього права від компонента права на свободу вираження до самостійного універсального права кожного. Наголосіть, що законодавство України відповідає кращим міжнародним стандартам, оскільки Конституція України та Закон №2939-VI 9 передбачають і захищають право кожного на доступ до публічної інформації.
2. Зазначте, що всі міжнародні акти, які передбачають право на доступ до інформації, містять правові механізми для обмеження такого доступу. Наведіть приклад конвенційного тесту з Європейської конвенції з прав людини, Конвенції Тромсе та частини другої статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації», щоб продемонструвати, що всі ці випадки мають спільну структуру та спрямовані на пошук найкращого балансу між захистом права на інформацію та інших охоронюваних законом прав.
3. Надайте можливість учасникам заняття поставити додаткові запитання, які в них виникли під час заняття.

КРОК 4

🕒 60 хв

Метод – самостійна робота

1. Запропонуйте учасникам навчання опрацювати матеріали для самостійної роботи. У процесі самостійної роботи учасники повинні докладно ознайомитися з текстом Закону України «Про доступ до публічної інформації» та Конвенцією Тромсе.
2. Особливу увагу учасників у процесі підготовки до самостійної роботи зверніть на потребу застосування норм Конвенції Тромсе поряд із нормами національного законодавства. Зазначте, що, незважаючи на те, що Конвенція Тромсе передбачає окремі гарантії, яких немає у національному законодавстві, наприклад, обов'язок розпорядників публічної інформації сприяти запитувачу в ідентифікації запитаного документа або обробляти анонімні запити, якщо ідентифікація особи не потрібна.
3. Запропонуйте учасникам навчання звернути увагу на окремі колізії, які існують між нормами національного законодавства та Конвенції Тромсе. Означте, що станом на зараз українське законодавство ще неповною мірою гармонізоване з положеннями Конвенції Тромсе, продемонструйте це на прикладі наявної колізії щодо можливості відсилання запитувача до загальнодоступного джерела.
4. Надайте змогу учасникам заняття поставити додаткові запитання, які в них виникли у процесі заняття.

Приклад

В адміністративній практиці суб'єктів владних повноважень до цього моменту залишається поширеним явищем відмова в наданні інформації з посиланням на загальнодоступне джерело, наприклад, офіційний вебсайт розпорядника. Щодо цього питання розпорядникам варто взяти до уваги, що частина 2 статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» **категорично забороняє** надавати інформацію у відповідь на інформаційний запит через відсилання до загальнодоступного джерела: «Відповідь розпорядника інформації про те, що інформація може бути одержана запитувачем із загальнодоступних джерел або відповідь не по суті запиту, **вважається неправомірною відмовою в наданні інформації**».

Натомість Конвенція Тромсе у частині 3 статті 6 зазначає: «Державний орган може надати доступ до офіційного документа, вказавши заявнику легкодоступні альтернативні джерела».

Пояснювальний звіт до Конвенції тлумачить це положення таким чином. Доступ може бути надано через направлення запитувача до легкодоступних альтернативних джерел. Наприклад, якщо документ опубліковано в інтернеті та легкодоступний для конкретного запитувача, державні органи можуть направити його до такого альтернативного джерела. Отже, розпорядникові потрібно оцінювати, чи є документ легкодоступним у кожному конкретному випадку: наприклад, не кожен запитувач може мати доступ до інтернету. Під доступністю також розуміють цінову доступність; наприклад, пропонування запитувачу придбати дороге видання суперечить цьому пункту. Такий підхід міг би застосовуватися в Україні, проте категорична заборона, передбачена частиною 2 статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації», обмежує цю можливість.

Аналіз наявної адміністративної практики дає підстави вважати, що до моменту створення державного ресурсу, який би забезпечував безперебійний доступ до незмінної та достовірної офіційної інформації, дозвіл відсилати запитувача до загальнодоступного джерела (наприклад, офіційного вебсайту розпорядника публічної інформації) більш імовірно звузить право на доступ до інформації, аніж дасть додаткові переваги запитувачам. Крім того, у ситуації, коли офіційні вебсайти розпорядників публічної інформації (до яких, як до легкодоступних джерел інформації найчастіше направляють запитувачів розпорядники) перебувають у повному контролі самих таких розпорядників, не може бути гарантований доступ до такого джерела інформації, його незмінність і достовірність.

Отже, розпорядникам публічної інформації варто надавати її у відповідь на запит навіть у разі, якщо цю інформацію оприлюднено в офіційному джерелі, що убезпечує журналістів та інших суб'єктів, які є «громадськими контролерами», від безпідставних звинувачень у поширенні неправдивої інформації.

5. Поясніть, що в разі будь-яких колізій і різночитань між нормами міжнародних угод і національного законодавства посадові особи розпорядника публічної інформації повинні керуватися принципом добросовісності та надавати перевагу положенням тієї норми, яка гарантує кращий захист права на інформацію.

Конспект лекції КРОК 2

Право на доступ до публічної інформації є невід'ємним складником демократичного суспільства. Це право забезпечує змогу громадян бути обізнаними про діяльність уряду та брати участь у процесі прийняття рішень. Воно сприяє прозорості та підзвітності державних установ і підвищенню довіри громадськості до влади. Це право закріплено в законодавстві переважної більшості країн світу та в міжнародних договорах, таких як Міжнародний пакт про громадянські та політичні права та **Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод (далі – Європейська конвенція з прав людини)**. У сучасному світі право знати набуває більш широкого значення, на важливості повного та всебічного дотримання цього права наполягають визнані міжнародні інституції, такі як UNESCO, UNDP та Рада Європи.

На рівні ключових міжнародних документів, які захищають право на доступ до інформації, варто вивчити положення таких:

- Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод.
- Міжнародного пакту про громадянські та політичні права.
- Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступу до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція).
- Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів (Конвенція Тромсе).

Окрім цього, важливо взяти до уваги міжнародні стандарти, викладені у джерелах так званого м'якого права, тобто такі, які мають не нормативний, а рекомендаційний характер. Прикладами є **Глобальні принципи з національної безпеки та права на інформацію** (так звані Цванські принципи)² та **Міжнародна хартія відкритих даних**³, про які йтиметься докладніше далі.

З аналізу положень Міжнародного пакту про громадянські та політичні права та Європейської конвенції з прав людини, а також практики їх імплементаційних органів право на доступ до інформації первинно розглядали як частину права на свободу вираження, однак упродовж останнього десятиліття воно набуло ваги як самостійне право.

Найбільш відомим міжнародним документом із перелічених вище на теренах України є **Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод (Європейська конвенція з прав людини)**⁴. Відповідно до статті 10 Європейської конвенції «Свобода вираження поглядів» право на доступ до інформації є компонентом права на свободу вираження поглядів:

«Кожен має право на свободу вираження поглядів. Це право включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів».

Стаття 10 Європейської конвенції з прав людини захищає право на свободу вираження поглядів і складником такого права вважає право «одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів». Зі змісту цієї статті, а також з численної практики ЄСПЛ випливає, що **право отримувати інформацію не отримувало захисту як самостійне безвідносне право, а лише в контексті права на свободу вираження**.

Європейський суд з прав людини як імплементаційний орган покликаний тлумачити положення Європейської конвенції з прав людини, на сучасний момент уже досить чітко окреслив межі захисту права на доступ до інформації у справах про порушення статті 10 Європейської конвенції з прав людини.

2 Глобальні принципи з національної безпеки та права на інформацію URL: <https://www.justiceinitiative.org/publications/global-principles-national-security-and-freedom-information-tshwane-principles>. (дата звернення 10.09.2023)

3 Міжнародна хартія відкритих даних URL: <https://opendatacharter.net/>. (дата звернення 10.09.2023)

4 Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text. (дата звернення 10.09.2023)

Так, у справі «Угорська Гельсінська спілка проти Угорщини»⁵ ЄСПЛ зазначив:

«109. З нещодавньої прецедентної практики Суду випливає, що право на доступ до інформації було прямо визнане як таке, що підпадає під дію статті 10 (Європейської конвенції з прав людини. – Прим. авт.). Доступ до інформації сприяв вільному обміну думками та ідеями і ефективному керуванню державними справами. Збір інформації – невіддільна частина журналістики й існують зобов'язання з боку держави не перешкоджати потокові інформації. У цьому полягає загальний громадський інтерес – зробити доступною інформацію, якою розпоряджаються державні органи. Виконання функції «сторожового пса», яка генерує суспільні дискусії та сприяє їм, не обмежується професійними журналістами, а охоплює й неурядові організації, дослідників і окремих активістів».

Так само **Міжнародний пакт про громадянські і політичні права**⁶ у статті 19 встановлює, що:

«кожна людина має право безперешкодно дотримуватися своїх поглядів. Кожна людина має право на вільне вираження свого погляду; це право включає свободу шукати, одержувати і поширювати будь-яку інформацію та ідеї, незалежно від державних кордонів, усно, письмово чи за допомогою друку або художніх форм вираження чи іншими способами на свій вибір».

На українських теренах науковці та практики ще не приділили великої уваги аналізу застосування статті 19 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права з тієї причини, що рішення імплементаційного органу, а саме Комітету Організації Об'єднаних Націй з прав людини, не мають потужних механізмів контролю за їх виконанням. Однак варто зауважити, що Комітет Організації Об'єднаних Націй з прав людини не тільки приймає рішення у конкретних справах, а й оприлюднює так звані зауваження загального характеру про те, яким чином роз'яснювати захищене Пактом право. Зокрема у зауваженнях загального характеру № 34 (CCPR/C/GC/34, 12 вересня 2011 року) викладено позиції Комітету ООН з прав людини щодо зобов'язання урядів захищати свободу слова і забезпечувати доступність інформації. Згаданий Загальний коментар № 34 визначає чотири важливі компоненти права на доступ до інформації, а саме:

- Обов'язок урядів докласти всіх зусиль для забезпечення швидкого, легкого, ефективного та практичного доступу до контрольованої державою інформації, що є суспільним надбанням.
- Потребу активно надавати громадськості інформацію про роботу уряду, а також іншу інформацію, яка становить суспільний інтерес.
- Наявність передбаченого законом механізму оскарження у разі ненадання запитаної інформації, а також явних відмов.
- Визнання того, що це право стосується інформації, що перебуває в розпорядженні всіх державних органів, включаючи законодавчу і судову гілки, і може також поширюватися на приватних осіб, які виконують державні функції.

Загальний коментар № 34 також свідчить, що держави не можуть, відповідно до Пакту, «утримувати або приховувати від громадськості інформацію, що становить законний суспільний інтерес, якщо вона не завдає шкоди національній безпеці». Іншими словами, держави не повинні засекречувати таку інформацію, вони повинні надавати до неї доступ на вимогу, а також активно публікувати її.

Наступний важливий міжнародний документ – **Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція)**⁷. Як зазначено у статті 1 цього документа, Орхуську конвенцію укладено для сприяння захисту права кожної людини жити в навколишньому середовищі, сприятливому для її здоров'я та добробуту. Сторони Орхуської конвенції гарантують право на доступ до інформації, на участь

5 Угорська Гельсінська спілка проти Угорщини Magyar Helsinki Bizottsag v. Hungary, Заява № 18030/11, Рішення від 8 листопада 2016 року, пункти 149–180 URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng/#%7B%22fulltext%22:%5B%2218030/11%22%7D%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%22CHAMBER%22%7D%22itemid%22:%5B%22001-167828%22%7D%7D>. (дата звернення 10.09.2023)

6 Міжнародний пакт про громадянські і політичні права URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text. (дата звернення 10.09.2023)

7 Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція) URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015#Text. (дата звернення 10.09.2023)

громадськості в процесі прийняття рішень і на доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища. Визнання Орхуською конвенцією загального права на доступ до екологічної інформації стало важливим і логічним кроком у напрямі до визнання такого права щодо всієї офіційної інформації, що надалі призвело до розроблення та затвердження Конвенції Тромсе.

Розроблення та ратифікація Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів (Конвенції РЄ СЕТС 205) 2009 року у Тромсе (Норвегія) стали логічним кроком цього процесу і підвели ризик під дискусією щодо виокремлення права на доступ до інформації як права кожного отримувати офіційну інформацію, яку збирають і створюють суб'єкти владних повноважень, безвідносно мети такого отримання та з правом подальшого вільного поширення і використання.

Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів⁸ (Конвенція Тромсе) набула чинності для всіх держав, які її ратифікували з 1 грудня 2020 року. З набуттям її чинності змінилися і підходи до захисту права на доступ до інформації і на міжнародному рівні. Ця Конвенція є першим спеціальним міжнародним документом у сфері доступу до інформації, яка має обов'язковий характер для країн, що її ратифікували.

Конвенція Тромсе у статті 2 «Право доступу до офіційних документів» встановлює, що

«кожна Сторона цієї Конвенції гарантує право кожному, без дискримінації за будь-якою ознакою, на доступ, за вимогою, до офіційних документів, що знаходяться в розпорядженні державних органів».

Оскільки норми національного законодавства ще не гармонізовані повною мірою зі стандартами Конвенції Тромсе, одним із ключових питань щодо можливості прямого застосування її норм у практиці розпорядників публічної інформації – суб'єктів владних повноважень, є співвідношення та ієрархія норм Конвенції Тромсе та національного законодавства. Іншими словами, розпорядники публічної інформації постають перед питанням, норми якого документа (національного чи міжнародного) варто застосувати у разі, коли норми Конвенції Тромсе та норми національного законодавства відрізняються.

Хоча Конвенція Тромсе зазначає, що вона встановлює мінімальні стандарти захисту права на доступ до офіційних документів, не варто вважати, що з її ратифікацією в Україні право на доступ до публічної інформації буде обмежено. Документ проголошує пріоритет національного законодавства, якщо воно має більше гарантій для запитувача – у таких випадках буде застосовуватися саме національне законодавство.

Такий підхід до застосування Конвенції Тромсе обумовлений тим, що самі її розробники вбачали у ній передусім набір мінімальних загальноприйнятих стандартів і припускали, що країни, котрі її ратифікують, можуть взяти на себе ширші зобов'язання із забезпечення доступу до інформації. Отже, у пункті 1 статті 1 Конвенції зазначено, що викладені в ній принципи «повинні розумітися як такі, що не обмежують ті норми і положення національного законодавства та міжнародних договорів, які визнають більш широке право на доступ до офіційних документів». На доповнення у пункті 5 Пояснювального звіту⁹ до Конвенції Тромсе розтлумачено, що «жодні положення цього документа не забороняють Стороні Конвенції ухвалювати, зберігати або зміцнювати національні стандарти, що забезпечують більший доступ до офіційних документів, ніж той, який передбачено Конвенцією. Навпаки, оскільки ця Конвенція спрямована на встановлення мінімальних стандартів, вона вітає надання більшого доступу до офіційних документів. Окрім того, жодні положення Конвенції не виправдовують зниження наявних стандартів національних законів і практик, якщо такі стандарти вищі, ніж ті, які передбачено Конвенцією».

8 Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів (Конвенція Тромсе) URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001-09#Text. (дата звернення 10.09.2023)

9 Пояснювальний звіт до Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів URL: <https://rm.coe.int/explanatory-report-to-the-council-of-europe-convention-on-access-to-of/1680a23bf0>. (дата звернення 10.09.2023)

Варто зазначити, що Конституція України надає захист праву на інформацію відповідно до кращих світових стандартів, передбачених, зокрема, Конвенцією. З набуттям чинності Конвенцією Тромсе змінилися і підходи до захисту права на доступ до інформації і на міжнародному рівні. На відміну від багатьох інших юрисдикцій, Конституція України у частині 2 статті 34 гарантує право **кожного** на доступ до інформації, не ставлячи це право в залежність від права на свободу вираження, що повністю відповідає підходам, викладеним у Конвенції Тромсе.

На національному рівні право на доступ до інформації регулюється нормами Конституції України (статті 32, 34 та ін.), Закону України «Про інформацію», Закону України «Про доступ до публічної інформації» та Закону України «Про захист персональних даних», а також окремими нормами інших актів.

У Конституції України це право передбачено окремо, а не як складник права на свободу вираження поглядів на відміну від згаданих раніше Європейської конвенції з прав людини та Міжнародного пакту про громадянські та політичні права. Таким чином, Конституція України нарівні із Конвенцією Тромсе гарантує автономне право на інформацію, що включає право «збирати» інформацію. Крім того, стаття 32 Конституції передбачає право знайомитися в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях з відомостями про себе, які не є державною або іншою захищеною законом таємницею. Стаття 50 Конституції гарантує право вільного доступу до інформації про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту (таку інформацію не можна засекречувати).

Загалом національне законодавство України в основному містить вищі стандарти захисту права на інформацію, аніж міжнародні документи. З огляду на це варто пам'ятати: що якщо національне законодавство встановлює вищий стандарт захисту права, варто застосовувати саме його положення.

Щоб проілюструвати це твердження, процитуйте положення частини першої статті 10 Європейської конвенції прав людини та частини другої статті 19 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права й порівняйте їх з положеннями частини першої статті 4 Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуської конвенції) та частини першої статті 2 Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів (Конвенція Тромсе) (Таблиця 1).

<p>Частина 1 статті 10 Європейської конвенції прав людини</p>	<p>Кожен має право на свободу вираження поглядів. Це право включає свободу дотримуватися своїх поглядів, отримувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів</p>
<p>Частина 2 статті 19 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права</p>	<p>Кожна людина має право на вільне вираження свого погляду; це право включає свободу шукати, отримувати і поширювати будь-яку інформацію та ідеї, незалежно від державних кордонів, усно, письмово чи за допомогою друку або художніх форм вираження чи іншими способами на свій вибір</p>
<p>Частина 1 статті 2 Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів (Конвенція Тромсе)</p>	<p>Кожна Сторона гарантує право кожному, без дискримінації за будь-якою ознакою, на доступ, за вимогою, до офіційних документів, що містяться в розпорядженні державних органів</p>

Частини першої статті 4 Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуської конвенції)

Кожна зі Сторін гарантує, що за умови виконання зазначених нижче пунктів цієї Статті **державні органи у відповідь на запит про надання екологічної інформації надаватимуть громадськості таку інформацію** у рамках національного законодавства; включаючи копії фактичних документів, які містять або охоплюють таку інформацію:

А) **без потреби формулювати свою зацікавленість**

Б) у формі, відповідно до запиту, якщо тільки:

- державний орган не має підстав надати її в іншій формі, до всього повинні бути вказані причини, що виправдовують надання
- інформації саме в такій формі; або
- інформація вже не була надана громадськості в іншій формі

Найважливіші принципи, закріплені Конвенцією Тромсе, Конституцією України та Законом України «Про доступ до публічної інформації»:

- **право кожного на доступ до інформації.** Це означає, що запитувач не повинен ідентифікувати себе, пояснювати причини свого запиту та повідомляти, як використовуватиме запитану інформацію надалі;
- **максимальне спрощення доступу до інформації.** Це означає, що розпорядники публічної інформації повинні докладати зусиль для того, щоб зацікавлені особи отримували інформацію якомога швидше і легше та уникали надмірних витрат. До засобів забезпечення цього принципу варто віднести обов'язок розпорядників публічної інформації – суб'єктів владних повноважень оприлюднювати систему обліку публічної інформації, наповнювати офіційні вебсайти потрібною інформацією та надавати безоплатні копії документів у обсязі до 10 сторінок.
- **застосування принципу добросовісності під час розгляду запитів.** Це означає, що розпорядники публічної інформації повинні допомагати запитувачам ідентифікувати запитані документи, надавати повні та вичерпні відповіді на запити, розглядати комбіновані запити-звернення та надавати на них відповіді, а також пересилати запити належному розпорядникові за потреби.
- **застосування заходів парламентського, громадського та державного контролю** за дотриманням прав на доступ до публічної інформації. Заходи парламентського контролю здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, який у межах повноважень складає протоколи про порушення права на доступ до інформації. Різноманітні заходи громадського контролю здійснюють громадські організації та активісти під час моніторингів та оцінювання стану забезпечення права на доступ до інформації. Державний контроль здійснюють вжиттям заходів реагування щодо порушення права на доступ за результатами скарги до керівника розпорядника, вищого органу або суду.
- **запровадженням юридичної відповідальності** за порушення законодавства про доступ до публічної інформації. Посадові особи, винні в порушенні права на доступ до інформації, можуть бути притягнені до адміністративної, матеріальної і в окремих випадках кримінальної відповідальності.

Кожен із зазначених вище нормативних актів передбачає, що право на доступ до публічної інформації може зазнавати обмежень, тобто не є абсолютним, а має бути збалансованим з потребою захисту інших охоронюваних законом інтересів. Такі обмеження повинні бути передбаченими законом, пропорційними та ненадмірними, а також застосовуватися, як було зазначено вище, для захисту прав та інтересів інших осіб. У період мирного життя та у період дії правового режиму воєнного стану обмеження на доступ до публічної інформації повинні застосовуватися відповідно до юридичного механізму, передбаченого міжнародними договорами та Законом України «Про доступ до публічної інформації» – так званого трискладового тесту, який є конвенційним підходом до обмеження прав, зокрема права на інформацію. Незалежно від впливу ситуації та прийнятого рішення (надавати доступ до інформації чи ні), відповідальні посадові особи суб'єктів владних повноважень повинні дотримуватися формальної процедури для застосування обмеження.

Відповідно до частини другої статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до закону при дотриманні сукупності таких вимог:

- 1) 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;
- 2) розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам;
- 3) шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

Оцінювання за трискладовим тестом відбувається у кожному окремому випадку, коли потрібно прийняти рішення про розкриття чи обмеження доступу до інформації. Інформацію з обмеженим доступом має надавати розпорядник інформації, якщо немає законних підстав для обмеження у доступі до такої інформації, які існували раніше. Докладно правила обмеження доступу до інформації та застосування трискладового тесту буде розглянуто в наступних блоках.

Велике значення для визначення балансу між правом на інформацію та захистом інших законних інтересів, особливо у воєнний час, є джерела так званого м'якого права – документи, що не є обов'язковими, проте містять набір загальноновизнаних світових стандартів у цій сфері. Щодо пропорційності застосування обмежень на доступ до інформації задля захисту національної безпеки варто звернути увагу на **Глобальні принципи з національної безпеки та права на інформацію** (Цванські принципи) – документ, що дає тлумачення кращим міжнародним стандартам у цій сфері для інституцій та установ, які розробляють, переглядають та імплементують законодавство.

Як зазначено у документі, автори зважають на те, що національна безпека є однією з найвагоміших суспільних підстав для обмеження, проте наголошують на потребі неухильного дотримання чітко визначених стандартів і правил обмеження права на доступ до інформації. Треба звернути увагу на кілька важливих принципів, викладених у цьому документі:

- принцип 3. Інформацію потрібно тримати в таємниці, тільки якщо її розкриття приховує реальні та визначені ризики заподіяння суттєвої шкоди законним інтересам національної безпеки;
- принцип 5. Жодну урядову особу не можна категорично звільняти від вимог про розкриття інформації;
- принцип 8. За надзвичайних ситуацій держава може відступити від своїх зобов'язань щодо права шукати, отримувати та розповсюджувати інформацію лише в тому обсязі, якого суворо вимагають невідкладні обставини та лише на обмежений час;
- принцип 10 А. Інформацію про серйозні порушення міжнародних прав людини і гуманітарного права потрібно розкривати в будь-якому разі;

- **принцип 16.** Інформацію можна приховати з міркувань національної безпеки лише доти, доки вона потрібна для захисту законних інтересів національної безпеки. Рішення про обмеження доступу до інформації треба періодично переглядати;
- **принцип 40.** Державні посадові особи, які діють в інтересах суспільства, викриваючи зловживання уряду, мають бути захищені від помсти.

Так само і щодо оприлюднення публічної інформації варто звернутися до джерел, які містять міжнародні стандарти. У воєнний час розпорядники публічної інформації у багатьох випадках утримуються від оприлюднення офіційної інформації або навіть видаляють оприлюднену раніше інформацію, мотивуючи це загрозою для життя їхніх працівників і функціонування самого органу влади. Так, наприклад, широку дискусію викликало рішення про закриття порталу відкритих даних і публічних реєстрів з початком повномасштабного збройного конфлікту. Зауваження стосувалися пропорційності та доцільності закриття наборів відкритих даних і публічних реєстрів. Щодо правової оцінки цієї ситуації варто зазначити, що відповідно до вимог частини 3 статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» інформація з обмеженим доступом має надаватися розпорядником інформації, якщо він правомірно оприлюднив її раніше.

Варто також взяти до уваги положення Міжнародної хартії відкритих даних (Україна приєдналася до цієї Хартії 2016 р.), яка визначає набір принципів і найкращих практик для оприлюднення відкритих даних. Наведемо приклади принципів, закріплених у Хартії відкритих даних.

Відкритість за замовчуванням

Це означає реальну зміну в тому, як уряд працює та як він взаємодіє з громадянами. На цей момент громадянам часто доводиться запитувати конкретну інформацію. Відкритість за замовчуванням змінює підходи та передбачає, що зазвичай інформація має бути відкритою, її закриття можливе тільки у виняткових випадках.

Своєчасність

Відкриті дані цінні, лише якщо вони досі актуальні. Швидке та вичерпне оприлюднення інформації є ключовим чинником потенціалу успіху. Уряди повинні якомога більше надавати дані в оригінальній, незмінній формі.

Доступність використання

Забезпечення машиночитаності та доступності даних для пошуку, а отже, кращого їх використання. Дані мають бути безоплатними, за відкритою ліцензією.

Порівнянність і сумісність

Вільний доступ до відкритих даних дає змогу громадянам мати краще уявлення про процес державного управління та сприяє інклюзивному економічному розвитку.

? Запитання для контролю

1. Які міжнародні документи закріплюють право на доступ до інформації?
2. Чи гарантує стаття 10 Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод право на доступ до інформації? Як Європейський суд з прав людини тлумачить це право?
3. Доступ до яких категорій інформації гарантує Орхуська конвенція?
4. Коли набула чинності Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів? Як Конвенція Тромсе співвідноситься з національним законодавством про право на доступ до публічної інформації? Як повинні розпорядники публічної інформації застосовувати її норми під час розгляду інформаційних запитів?
5. Назвіть найважливіші принципи доступу до публічної інформації, закріплені Конвенцією Тромсе, Конституцією України та Законом України «Про доступ до публічної інформації».
6. Які принципи та умови обмеження права на доступ до публічної інформації в Україні відповідно до законодавства? Які вимоги повинні виконуватися, щоб обмеження доступу до інформації було правомірним?
7. Які основні принципи передбачають Глобальні принципи з національної безпеки та права на інформацію (Цванські принципи) щодо балансу між правом на інформацію та захистом національної безпеки?
8. Який документ м'якого права передбачає стандарти у сфері доступу до публічної інформації у формі відкритих даних?

☰ Рекомендована література

1. Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод
URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text.



2. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права
URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text.



3. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція) URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015#Text.



4. **Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів (Конвенція Тромсе)** URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001-09#Text.



5. **Пояснювальний звіт до Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів** URL: <https://rm.coe.int/explanatory-report-to-the-council-of-europe-convention-on-access-to-of/1680a23bf0>.



6. **Зауваження загального характеру № 34 (CCPR/C/GC/34, 12 вересня 2011 року)** URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/453/31/PDF/G1145331.pdf?Open+Element>.



7. **Угорська Гельсінська спілка проти Угорщини Magyar Helsinki Bizottsag v. Hungary, Заява № 18030/11, Рішення від 8 листопада 2016 року, пункти 149–180** URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:\[%2218030/11%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\],%22itemid%22:\[%22001-167828%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:[%2218030/11%22],%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-167828%22]}).



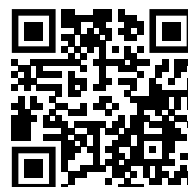
8. **Правові позиції ЄСПЛ у справах щодо доступу до публічної інформації** URL: <https://rm.coe.int/echr-cases-2020-web/1680a10d12>.



9. **Глобальні принципи з національної безпеки та права на інформацію** URL: <https://www.justiceinitiative.org/publications/global-principles-national-security-and-freedom-information-tshwane-principles>.



10. **Міжнародна хартія відкритих даних** URL: <https://opendatacharter.net/>.



ТЕМА 2.



Загальні засади доступу до публічної інформації згідно із законодавством України

Процес опрацювання матеріалу

Мета і завдання:

- надати розуміння основних принципів і гарантій забезпечення права на доступ до публічної інформації;
- розвинути навички розрізняти сфери дії нормативно-правового регулювання інформаційних відносин залежно від ситуації на практиці;
- надати знання основних принципів і гарантій забезпечення права на доступ до публічної інформації;
- розвивати навички критичного мислення через аналіз різних первинних і вторинних джерел, таких, як нормативні документи, практика Європейського суду з прав людини та документи м'якого права.

Ключові слова і поняття

Публічна інформація, публічна інформація у формі відкритих даних, система нормативно-правових актів з доступу до інформації національного рівня, гарантії права на інформацію, принцип максимального спрощення процедури подання запиту та отримання інформації.

Методичні прийоми та техніки

Міні-лекція, тренінг, практична робота, тематична дискусія, вебінар, аналіз ситуацій і вирішення ситуаційних завдань.

Зв'язок з іншими темами посібника

Пропоноване заняття змістовно пов'язане з усіма іншими темами занять вказаного посібника та обов'язкове для переходу до наступної теми «Особливості розгляду інформаційних запитів».

Час

120 хв навчального часу.

Методичні рекомендації щодо проведення заняття

Ця тема передбачає засвоєння слухачами загальних та основоположних аспектів доступу до публічної інформації, визначених у законодавстві.

Під час заняття належить засвоїти основні елементи визначення «публічна інформація» та навчитися розрізняти правові режими доступу до публічної інформації залежно від специфіки правового регулювання. Важливо приділити увагу напрацюванню розуміння щодо застосування та виконання слухачами на практиці принципів і гарантій доступу до публічної інформації. Особливу увагу потрібно приділити розвитку розуміння гарантії максимального спрощення процедури подання запиту та отримання інформації.

Це заняття не має на меті заглиблення у детальні аспекти організації роботи з доступу до публічної інформації та має надавати фундаментальні знання, потрібні для розуміння змісту та суті права на доступ до публічної інформації за національним законодавством, роз'яснити основні моменти, потрібні для успішного засвоєння матеріалу наступних занять.

Перед заняттям тренерів треба ознайомитися з інформацією про кількісний та якісний склад учасників заняття (кількість, їхнє місце роботи, рівень посади та ін.). У процесі підготовки тренерів також потрібно акцентувати увагу на навчальному матеріалі, який найбільше стосується діяльності учасників заняття.

Кроки

КРОК 1

🕒 5–10 хв

Методи: загальне обговорення, дискусія.

1. Запишіть на дошці чи великому аркуші паперу або оголошіть назву теми та ключові поняття теми. Повідомте мету заняття учасникам.
2. Поставте аудиторії запитання «Чи користувалися ви хоча б раз правом на доступ до публічної інформації? Які були ваші очікування в процесі користування правом і чи реалізувалися вони?». Спробуйте змодерувати дискусію та плавно перейдіть до пояснення важливості права на доступ до публічної інформації та його вплив на систему інших прав.

КРОК 2

🕒 30 хв

Методи: міні-лекція, тренінг, тематична дискусія, вебінар.

1. З посиланням на попередню тему роз'ясніть конституційні гарантії права на інформацію.
2. Роз'ясніть систему нормативно-правових актів сфери доступу до публічної інформації. Окремі сферу дії основних з них і поясніть різницю регулювання.
3. Розкрийте зміст і праворозуміння основних понять і принципів Закону України «Про доступ до публічної інформації». Акцентуйте увагу учасників на принципі максимального спрощення процедури подання запиту та отримання інформації.

КРОК 3

🕒 30 хв

Методи: міні-лекція, тренінг, практична робота, тематична дискусія, вебінар, аналіз ситуацій.

1. Розкрити зміст та обсяг прав особи на доступ до публічної інформації, роз'яснити, хто може бути запитувачем інформації.
2. Запропонувати учасникам заняття відповісти на такі запитання: «Хто такі суб'єкти владних повноважень?» «Чи можна віднести органи самоорганізації населення до суб'єктів владних повноважень?»
3. Роз'ясніть систему, види та характеристику розпорядників інформації. Поясніть на основі прикладів, яким чином визначити та чи вважати установу розпорядником залежно від типу публічної інформації.
4. На основі матеріалу тексту лекції до цієї теми та власного досвіду (за наявності) розкажіть про особливості притягнення до юридичної відповідальності за порушення права на інформацію. У процесі дискусії використовуйте моніторингові матеріали омбудсмена щодо стану дотримання права на інформацію.
5. На основі матеріалу тексту лекції до цієї теми та власного досвіду (за наявності) розкажіть про важливість застосування практики Верховного Суду у справах щодо застосування норм і положень Закону України «Про доступ до публічної інформації». Поясніть, чому позиція Верховного Суду щодо застосування норм права обов'язкова для застосування в роботі всіма суб'єктами владних повноважень. Роз'ясніть актуальні основні позиції Верховного Суду щодо застосування норм і положень Закону України «Про доступ до публічної інформації».

КРОК 4

🕒 10–15 хв

Методи: загальне обговорення, «мовчазна дискусія».

1. Надайте можливість учасникам заняття поставити додаткові запитання, які в них виникли в процесі заняття.
2. Запропонуйте учасникам спробувати обговорити до наступного заняття таку практичну ситуацію: «До управління освіти міської ради надійшов запит щодо надання інформації про нараховану за попередній місяць заробітну плату директора та заступників директора комунальної школи, балансоутримувачем якої є ця рада. Виконавчий комітет міської ради рік тому прийняв рішення про щомісячне вирішення питання щодо нарахувань зарплати директора під час своїх засідань. Яка відповідь на такий запит має бути? Запропонуйте свій алгоритм дій?». Оголосіть, що відповідь на це завдання буде надано під час наступного заняття.

Конспект лекції **КРОК 2**

У продовження попередньої теми щодо міжнародних стандартів забезпечення права на інформацію розглянемо докладніше особливості національного законодавства, наявних правових інструментів, які гарантують і забезпечують право на інформацію в Україні.

Конституційні гарантії доступу до інформації

Визначені Конституцією України гарантії доступу до інформації зумовлені історичними особливостями розвитку нашої країни, що пов'язані з тривалою боротьбою за незалежність, репресіями, викривленням історичної правди та заборонаю свободи думки та переконання.

Одним із яскравих і водночас трагічних прикладів того, яким чином окупаційна російсько-радянська влада боролася з правом на інформацію та приховувала правду, стала катастрофа на Чорнобильській АЕС 26 квітня 1986 року, наслідки якої досі відлунюються на долях багатьох людей.

Складна та трагічна історична боротьба за правду та свободу думки знайшла своє відображення у двох окремих статтях 34 та 50 Конституції України.

Відповідно до статті 34 Конституції України кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань.

Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір.

Здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, захисту репутації або прав інших людей, запобігання розголошенню інформації, отриманої конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя.

Згідно зі статтею 50 Основного Закону кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди.

Кожному гарантовано право вільного доступу до інформації про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Така інформація ніким не може бути засекречена.

Системний аналіз цих норм і положень дає підстави стверджувати про такі елементи конституційного права на інформацію:

- право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію;
- право використовувати та отримувати доступ до такої інформації в будь-якій формі, тобто на вибір запитувача;
- заборона обмеження доступу до інформації про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення;
- встановлення чітких і вичерпних інтересів, для захисту яких можливе обмеження в доступі інформації.

Важливо також зазначити, що норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини та громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується (стаття 8 Основного Закону).

Отже, проголошені в Конституції гарантії доступу до інформації непорушні. У разі якщо той чи інший закон або підзаконний акт обмежує реалізацію права на інформацію, визначений Основним Законом обсяг та зміст права, такі норми та положення можуть бути визнані неконституційними, а захист таких прав також гарантовано у судовому порядку.

Водночас, враховуючи вимоги статті 64 Конституції України, право на інформацію не є абсолютним і може підлягати окремим обмеженням в умовах воєнного чи надзвичайного стану.

Водночас такі обмеження можна застосовувати лише на підставі закону та винятково в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, захисту репутації або прав інших людей, запобігання розголошенню інформації, отриманої конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя (ч. 3 ст. 34 Конституції України).

Отже, будь-які обмеження права на інформацію в умовах воєнного чи надзвичайного стану мають бути чітко регламентовані окремим законом. В інакшому разі застосовують загальний порядок обмеження доступу до інформації відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації», про який йтиметься в наступних заняттях.

Законодавча база, яка визначає відносини у сфері доступу до публічної інформації

Конституційні гарантії доступу до інформації створюють основу для розвитку законодавства в цій сфері. Виходячи зі специфіки правових відносин, правове регулювання доступу до інформації було закріплено в низці законів України. Такий підхід до розгалуження правового регулювання в інформаційній сфері зумовлений диференціацією поняття «інформація» як об'єкта для різних сфер суспільних відносин. Наприклад, інформація як об'єкт права інтелектуальної власності, адвокатська, нотаріальна таємниця та ін.

Розглянемо основні та найбільш поширені в застосуванні під час роботи працівниками органів державної влади та органів місцевого самоврядування види правового регулювання сфери доступу до публічної інформації.

Конституційне та міжнародно-правове регулювання:

- ст. 34, 50 Конституції України;
- ст. 10 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод;
- ст. 19 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права;
- Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція);
- Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів (Конвенція Тромсе);
- Конвенція про захист осіб щодо автоматизованої обробки персональних даних;
- Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 32, частин другої, третьої статті 34 Конституції України від 20 січня 2012 р. № 2-рп/2012.

Основні закони у сфері доступу до інформації:

- Цивільний кодекс України;
- Закон України «Про інформацію»;
- Закон України «Про доступ до публічної інформації» (далі - Закон № 2939-VI);
- Закон України «Про державну таємницю».

Перелік законів і підзаконних актів, що доповнюють перелічені вище акти та не встановлюють окремих порядків доступу до інформації:

- Закон України «Про відкритість використання публічних коштів»;
- Закон України «Про офіційну статистику»;
- Закон України «Про публічні електронні реєстри»;

- Закон України «Про електронні комунікації»;
- Постанова КМУ від 21 жовтня 2015 р. № 835 «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних»;
- Постанова КМУ від 30 листопада 2016 р. № 867 «Деякі питання оприлюднення публічної інформації у формі відкритих даних зі змінами і доповненнями».

Система суміжних законів, які визначають спеціальні порядки доступу до специфічних видів інформації:

- Кримінально-процесуальний кодекс України (щодо доступу до інформації в рамках кримінального провадження);
- Земельний кодекс України (щодо доступу до інформації про земельні ділянки з Державного земельного кадастру);
- інші процесуальні кодекси України (щодо доступу до матеріалів справ);
- Закон України «Про захист персональних даних» (щодо доступу до персональних даних особи, які не стосуються здійснення нею владних, управлінських функцій);
- Закон України «Про доступ до судових рішень» (щодо доступу до судових рішень);
- Закон України «Про безоплатну правову допомогу» (щодо консультаційної, правової інформації);
- Закон України «Про адміністративні послуги» (щодо інформації про адміністративні послуги);
- Закон України «Про адміністративну процедуру» (щодо інформації, пов'язаної з прийняттям і виконанням адміністративного акта стосовно особи);
- Закон України «Про Національний архівний фонд та архівні установи» (щодо доступу до документів, переданих до архіву);
- Закон України «Про доступ до архівів репресивних органів комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років» (щодо доступу до архівних документів, які стосуються репресій);
- Закон України «Про банки та банківську діяльність» (щодо доступу до банківської таємниці);
- Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» (щодо доступу до адвокатської таємниці) та інші.

Отже, нормативно-правове регулювання сфери доступу до публічної інформації складне і розгалужене. Перш як застосовувати той чи інший нормативно-правовий акт у процесі своєї роботи, відповідальний працівник розпорядника інформації повинен чітко ідентифікувати вид суспільних відносин і категорію інформації, доступ до якої отримується, зокрема:

- **об'єкт суспільних відносин щодо доступу до інформації** (вид відносин, на реалізацію або участь в яких спрямовано юридично активну поведінку суб'єкта інформаційних відносин, сфери тих відносин, які підлягають застосуванню. Наприклад, чи це відносини у сфері отримання доступу до інформації (напр., Закон № 2939-VI), чи у сфері вжиття заходів реагування в межах компетенції під час розгляду звернення (напр., Закон України «Про звернення громадян»);
- **предмет суспільних відносин щодо доступу до інформації** (тобто інформація в певній формі, доступ до якої запитується);
- **суб'єкт суспільних відносин щодо доступу до інформації** (той, хто запитує, володіє, користується чи розпоряджається нею та ін. Потрібно встановити категорію особи, яка користується своїм правом на інформацію, оскільки остання може мати окремий правовий статус, що визначає окремий порядок доступу до інформації).

За умови ідентифікації об'єкта інформаційних відносин, якому відповідатимуть предмет і суб'єкт, працівник розпорядника публічної інформації матиме змогу зрозуміти, яким нормативно-правовим актом треба керуватися.

Принципи та понятійний апарат

Законодавством України визначено розгалужену систему принципів і гарантій забезпечення доступу до публічної інформації.

Так, відповідно до статті 2 Закону України «Про інформацію» визначено основні принципи інформаційних відносин:

- гарантованість права на інформацію;
- відкритість, доступність інформації, свобода обміну інформацією;
- достовірність і повнота інформації;
- свобода вираження поглядів і переконань;
- правомірність одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації;
- захищеність особи від втручання в її особисте та сімейне життя.

З прийняттям Закону України «Про доступ до публічної інформації» також визначено окремі спеціалізовані гарантії та принципи задля належного забезпечення права на доступ до публічної інформації.

Найперший і **найважливіший принцип**, який закріплено у частині 2 статті 2 цього Закону, – **принцип «відкритості інформації за замовчуванням» або «презумпція відкритості публічної інформації»** («Публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом»).

Зазначений принцип вперше в національному законодавстві проголосив загальне правило відкритого доступу до всієї інформації, за винятком тих випадків, де доступ законно обмежено з дотриманням три-складового тесту (частина друга статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації»).

Відповідно до статті 4 Закону України «Про доступ до публічної інформації» доступ до публічної інформації відповідно до цього Закону здійснюють на **принципах**:

- 1)** прозорості та відкритості діяльності суб'єктів владних повноважень;
- 2)** вільного отримання, поширення та будь-якого іншого використання інформації, що була надана або оприлюднена відповідно до цього Закону, крім обмежень, встановлених законом;
- 3)** рівноправності, незалежно від ознак раси, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак.

Відповідно до статті 3 Закону України «Про доступ до публічної інформації» право на доступ до публічної інформації **гарантовано**:

- 1) обов'язком розпорядників інформації надавати та оприлюднювати інформацію, крім випадків, передбачених законом.**

Ця гарантія проголошує два способи забезпечення доступу до інформації, які зобов'язані гарантувати її розпорядники. Перший – **обов'язок розпорядників вживати заходів щодо активного надання інформації** (напр., наданням відповіді на запит, забезпеченням безпосереднього доступу до засідання колегіального органу, наданням можливості ознайомитися з публічною інформацією в спеціально визначеному місці), тобто такий, у процесі якого відбувається комунікація між розпорядником і запитувачем. Другий – **обов'язок розпорядників вживати заходів щодо забезпечення пасивного доступу до інформації через її опри-**

люднення в загальнодоступних джерелах (напр., на офіційних вебсайтах розпорядника, порталах даних, сторінках у соціальних мережах та ін.). Такий спосіб не пов'язаний із безпосередньою комунікацією із запитувачем чи просто користувачем інформації та полягає в завчасному висвітленні вичерпно визначеного законодавством переліку інформації;

2) визначенням розпорядником інформації спеціальних структурних підрозділів або посадових осіб, які організовують у встановленому порядку доступ до публічної інформації, якою він володіє.

Ця гарантія закріплює у розпорядників обов'язок визначити штатну одиницю або підрозділ, які відповідатимуть за забезпечення доступу до публічної інформації, а також встановити відповідний порядок. Для належного дотримання цієї гарантії їм треба розуміти в нерозривному зв'язку з попередньою, адже до обов'язків такої особи або підрозділу належать і розгляд запитів, і оприлюднення інформації. Цю гарантію розпорядник може реалізувати різними способами. Розглянемо докладніше найпоширеніші з них:

- покладенням таких обов'язків на одну посадову особу розпорядника (такий підхід можливий до застосування невеликими розпорядниками інформації, напр., сільською радою або невеликим комунальним підприємством);
- створенням єдиного спеціального структурного підрозділу (цей підхід найбільш актуальний для розпорядників середньої величини напр., невеликих міських рад районного центру, районних державних адміністрацій та ін. Застосування такого підходу до великих розпорядників вважатиметься ефективним за умови належного фінансового та ресурсного забезпечення такого підрозділу, а також наділенням виняткових повноважень впливати на інші структурні підрозділи в контексті забезпечення права на доступ до публічної інформації);
- визначенням однієї або більше посадових осіб у кожному структурному підрозділі розпорядника з покладенням функцій загального контролю за їхньою роботою на відокремлений самостійний структурний підрозділ (такий підхід часто застосовують центральні органи виконавчої влади. Однак такий спосіб організації роботи приховує ризики неналежної комунікації та різнобарвної практики дотримання законодавства у сфері доступу до інформації різними структурними підрозділами. Для гарантування належної підзвітності такі розпорядники мають наділити відокремлений самостійний структурний підрозділ ефективними повноваженнями впливати на забезпечення іншими підрозділами доступу до публічної інформації).

Неприпустиме покладення зазначених функцій або їхньої частини на підрозділи, відповідальні за надання адміністративних послуг (ЦНАПи);

3) максимальним спрощенням процедури подання запиту та отримання інформації:

цей принцип – один із найважливіших у системі принципів доступу до публічної інформації, належність його реалізації та забезпечення на практиці нерозривно пов'язані з попередніми двома гарантіями. Зокрема він проголошує обов'язок розпорядників сприяти максимально швидкому та простому доступу запитувача до інформації. Структурно можна виокремити такі елементи такого принципу:

- розпорядник не може вживати заходів щодо встановлення будь-яких додаткових вимог до запиту, аніж ті, які визначено у статті 19 Закону. На практиці це означає заборону вимагати, наприклад: підпис у запитувача до запитів, поданих електронною поштою, факсом та ін.; мету, з якою запитувач запитує інформацію; персональні дані для ідентифікації запитувача інформації;

- розпорядник зобов'язаний вживати заходів задля спрощення процедури розгляду запитів, наприклад:
 - визначити спеціальний структурний підрозділ або посадову особу, які організовуватимуть у встановленому порядку доступ до публічної інформації;
 - затверджений порядок доступу до публічної інформації має сприяти максимально швидкій (не більше одного-двох робочих днів з дня отримання запиту) передачі запиту на інформацію кінцевому виконавцю та співвиконавцям (якщо такі є);
 - спростити процедуру погодження відповіді на запит зменшенням кількості погоджень (візувань);
 - максимально знизити ланку посадової особи, яка приймає рішення за результатами розгляду запиту (напр., замість керівника органу чи заступників відповідь підписує керівник самостійного структурного підрозділу органу влади);
- розпорядник зобов'язаний вживати заходів задля спрощення процедур оприлюднення та надання інформації, не пов'язаних з розглядом запитів (напр., зменшення кількості погоджень (візувань) у процесі оприлюднення інформації на офіційному вебсайті; наданням відповідальним за оприлюднення інформації структурним підрозділам інструментів щодо можливості вимагати в інших підрозділах таку інформацію для оприлюднення; створенням можливості отримання публічної інформації в усній формі під час спілкування із запитувачем без погодження з керівництвом та ін.);

4) доступом до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень, крім випадків, передбачених законодавством.

Ця гарантія містить:

- обов'язок завчасного оприлюднення у доступних офіційних джерелах інформації про засідання (плани проведення, порядок денний, час і місце своїх відкритих засідань);
- забезпечення доступу до приміщення колегіального суб'єкта владних повноважень, де відбуватиметься засідання;
- забезпечення можливості бути присутнім під час засідання у відповідній залі чи кімнаті та ін. приміщення колегіального суб'єкта владних повноважень, де відбуватиметься засідання;
- забезпечення можливості фотографувати, здійснювати відео чи аудіозапис, іншу фіксацію процесу засідання;

5) здійсненням парламентського, громадського та державного контролю за дотриманням прав на доступ до публічної інформації.

Ця гарантія проголошує трирівневий контроль за дотриманням розпорядниками права на доступ до публічної інформації. Наразі парламентський контроль з частиною функцій державного (в контексті можливості складання протоколів про адміністративні правопорушення за порушення права на інформацію) здійснює Уповноважений (ст. 17 Закону України «Про доступ до публічної інформації», ст. 14 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»). Відповідно до частини другої статті 17 Закону громадський контроль за забезпеченням розпорядниками інформації доступу до публічної інформації здійснюється депутатами місцевих рад, громадськими організаціями, громадськими радами, громадянами особисто шляхом проведення відповідних громадських слухань, громадської експертизи тощо. Державний контроль за забезпеченням розпорядниками інформації доступу до інформації здійснюється відповідно до закону (частина перша статті 17 Закону). Наразі такий закон не прийнято та тривають робочі процеси щодо його підготовки й створення окремого органу, який би перейняв на себе всі функції, властиві державному контролю, зокрема притягнення до адміністративної відповідальності;

б) юридичною відповідальністю за порушення законодавства про доступ до публічної інформації.

Гарантовано відповідальність за порушення розпорядником інформації права на доступ до публічної інформації. Серед основних видів юридичної відповідальності можна виокремити кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та цивільно-правову.

Система визначених законодавцем гарантій за своєю суттю є додатковим переліком правових принципів та обов'язків розпорядників інформації щодо забезпечення права на доступ до публічної інформації.

Понятійний апарат

Як зазначалося раніше, основою інформаційних відносин є інформація. Для належного застосування законодавства кожна посадова особа розпорядника інформації має розуміти її поняття та розрізняти основні її види. Національне законодавство містить низку різних визначень і підходів до розуміння поняття «інформація».

Так, наприклад, відповідно до положень статті 1 Закону України «Про інформацію» інформація – будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді. Законодавство містить низку інших визначень.

Водночас для застосування законодавства у сфері доступу до публічної інформації важливо – дотримуватися вимог саме Закону України «Про доступ до публічної інформації».



Відповідно до статті 1 цього Закону **публічна інформація** – це відображена й задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом.

Від належного розуміння та застосування цього поняття напряду залежить якість гарантування та реалізації права на доступ до інформації.

Виходячи з визначення поняття «публічної інформації», можемо виокремити такі **важливі ознаки**:

- це **будь-яка інформація, яка вже створена та перебуває на будь-якому носії** (паперовому, цифровому та ін.);
- таку **інформацію створюють або отримують суб'єкти владних повноважень від інших розпорядників**;
- **може перебувати у володінні інших розпорядників**, крім суб'єктів владних повноважень.

Докладніше тлумачить це визначення Пленум Вищого адміністративного суду України у постанові від 29 вересня 2016 року «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації».

Згідно з пунктом 1 цієї Постанови аналіз цього визначення та переліку розпорядників публічної інформації, закріпленого у статті 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації», свідчить, що публічною інформацією є відображена або задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях:

- уся інформація, що перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень, тобто органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання;

- інформація щодо використання бюджетних коштів юридичними особами, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів;
- інформація, пов'язана з виконанням особами делегованих повноважень суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг;
- інформація щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них, якщо йдеться про суб'єктів господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями;
- інформація про стан довкілля; якість харчових продуктів і предметів побуту; аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися і загрожують здоров'ю та безпеці громадян;
- інша інформація, що становить суспільний інтерес (суспільно необхідна інформація).

Отже, визначальним для публічної інформації є те, що її заздалегідь зафіксовано будь-якими засобами та на будь-яких носіях і вона перебувала у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації.

- ➔ **Публічна інформація у формі відкритих даних** – це публічна інформація у форматі, що дозволяє її автоматизоване оброблення електронними засобами, вільний та безоплатний доступ до неї, а також її подальше використання.
- ➔ **Запит на інформацію** – це прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що знаходиться у його володінні.

Права запитувача інформації

Перш як перейти до ознайомлення з правами запитувача, потрібно встановити, хто може бути запитувачем публічної інформації для цілей Закону України «Про доступ до публічної інформації».

- ➔ Відповідно до пункту 1 частини першої статті 12 цього Закону **запитувачі інформації** – фізичні, юридичні особи, об'єднання громадян без статусу юридичної особи, крім суб'єктів владних повноважень.

Як бачимо, запитувачем публічної інформації може бути будь-яка особа, крім суб'єктів владних повноважень. Такий підхід зокрема узгоджується з положеннями частини другої статті 19 Конституції України: «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України».

Отже, усі суб'єкти владних повноважень у процесі здійснення своїх повноважень не можуть направляти запити в порядку Закону України «Про доступ до публічної інформації», а зобов'язані керуватися лише тими повноваженнями і в той спосіб, який визначено в окремих законах. Наприклад, поліцейські – Законом України «Про національну поліцію», прокурори – Законом України «Про прокуратуру», депутати місцевих рад – Законом України «Про статус депутатів місцевих рад» та ін. Потрібно враховувати, що подібні повноваження на отримання інформації в процесі здійснення своїх функцій суб'єктами владних повноважень можуть визначатися кількома законами.

З аналізу положень Закону України «Про доступ до публічної інформації» можна виокремити такі права запитувача інформації:

- 1)** право на **ознайомлення з публічною інформацією з офіційних джерел інформації** її розпорядників, а також публічних порталів даних;
- 2)** право **подати запит на інформацію**, зокрема щодо доступу до інформації у формі відкритих даних;
- 3)** право на **доступ до засідань** колегіальних суб'єктів владних повноважень;
- 4)** право **ознайомлюватися з документами чи їх копіями**, а також робити витяги з них, фотографувати, копіювати, сканувати їх, записувати на будь-які носії інформації та ін. у спеціально визначених розпорядником місцях;
- 5)** право на **безоплатне отримання інформації**, що становить суспільний інтерес, плату за копіювання та друк не стягують.

Обов'язки розпорядників публічної інформації та їхніх посадових осіб

Перелік основних обов'язків розпорядників інформації визначено у статті 14 Закону України «Про доступ до публічної інформації», який фактично продовжує перелік гарантій (обов'язків) визначених у пунктах 1-4 частини першої статті 3 Закону, про які ми недавно говорили, зокрема розпорядники інформації зобов'язані:

- 1)** оприлюднювати інформацію, передбачену цим та іншими законами;
- 2)** систематично вести облік документів, що перебувають в їхньому володінні;
- 3)** вести облік запитів на інформацію;
- 4)** визначати спеціальні місця для роботи запитувачів з документами чи їх копіями, а також надавати право запитувачам робити виписки з них, фотографувати, копіювати, сканувати їх, записувати на будь-які носії інформації та ін.;
- 5)** мати спеціальні структурні підрозділи або призначати відповідальних осіб для забезпечення доступу запитувачів до інформації та оприлюднення її;
- 6)** надавати та оприлюднювати достовірну, точну та повну інформацію, а також у разі потреби перевіряти правильність та об'єктивність наданої інформації та оновлювати оприлюднену інформацію.

Водночас цей перелік не є виключним, а обов'язки закріплено й в інших статтях Закону. До інших обов'язків, не визначених у статті 3 та 14 Закону, належать:

- 1)** обов'язок розпорядників надавати на запит і публікувати інформацію у формі відкритих даних (стаття 10-1). Питання оприлюднення інформації у форматі відкритих даних буде висвітлено в лекції 5;
- 2)** забезпечення систематичного ведення обліку всіх документів і надання відкритого доступу до системи обліку публічної інформації (стаття 18);
- 3)** створення відповідних форм запитів на інформацію, які можна отримати в розпорядника інформації та на офіційному вебсайті відповідного розпорядника (частина б статті 19);
- 4)** обов'язок допомогти оформити письмовий запит, у разі якщо особа не може його подати самостійно з поважних причин (інвалідність, обмежені фізичні можливості та ін.) (частина сьома статті 19);

- 5) обов'язок направити запит належному розпоряднику з одночасним повідомленням про це запитувача у разі, якщо такий розпорядник інформації не володіє запитуваною інформацією, але йому за статусом або характером діяльності відомо або має бути відомо, хто нею володіє (частина третя статті 22).

У контексті обов'язків важливо керуватися положеннями статті 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації», яка визначає категорії розпорядників з огляду на обсяг і категорію інформації, доступ до яких вони зобов'язані забезпечувати. Типи розпорядників докладніше розглянемо в наступній підтемі.

Отже, **не всі категорії розпорядників мають однакове коло обов'язків, передбачених статтею 14 Закону України «Про доступ до публічної інформації»**, зокрема не всі юридичні особи, які є розпорядниками публічної інформації, зобов'язані визначати спеціальні структурні підрозділи або відповідальних осіб для забезпечення доступу до інформації.

Якщо відповідальна за доступ особа не призначена наказом чи іншим актом, відповідні обов'язки не прописано в посадовій інструкції такої особи, то відповідальність за виконання вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації» нестиме керівник розпорядника інформації, який не делегував в установленому законодавством порядку повноваження.

Відповідно до пункту 2 частини першої статті 3 Закону України «Про доступ до публічної інформації» розпорядник зобов'язаний визначити спеціальний структурний підрозділ або посадову особу, які організують у встановленому порядку доступ до публічної інформації. До обов'язків таких структурних підрозділів (чи осіб), зокрема, мають належати: виступати головною контактною особою у питаннях отримання та задоволення запитів на інформацію та надавати допомогу запитувачам в отриманні інформації. Останній обов'язок також проголошено у статті 5 Конвенції Тромсе: «державний орган сприяє заявнику, наскільки це практично можливо, ідентифікувати запитуваний офіційний документ».

Відповідно до статті 16 Закону України «Про доступ до публічної інформації» розпорядник інформації відповідає за визначення завдань і забезпечення діяльності структурного підрозділу або відповідальної особи з питань доступу до публічної інформації, відповідальних за опрацювання, систематизацію, аналіз і контроль щодо задоволення запиту на інформацію, надання консультацій під час оформлення запиту, а також за оприлюднення інформації, передбаченої цим Законом.

Цей обов'язок стосується лише суб'єктів владних повноважень – органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, органів влади Автономної Республіки Крим, інших суб'єктів, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких обов'язкові для виконання. На цю категорію розпорядників повністю поширює свою дію Закон № 2939-VI.

Отже, **створити спеціальні підрозділи або призначити відповідальних за доступ осіб зобов'язані:**

- органи державної влади, інші державні органи;
- органи місцевого самоврядування;
- інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких обов'язкові до виконання.

Щодо всіх інших розпорядників публічної інформації вимоги Закону поширюються лише в частині надання відповідної інформації за запитом.

Водночас треба враховувати, що Закон № 2939-VI зобов'язує оприлюднювати інформацію, визначену в інших законах. Про це, зокрема, йдеться у пункті 1 частини першої статті 3 Закону.

Види розпорядників публічної інформації. Їхня якісна характеристика

Перелік і види розпорядників визначено статтею 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Відповідно до положень цієї статті умовно розпорядників можна поділити на такі великі категорії:

- 1) суб'єкти владних повноважень;
- 2) інші розпорядники, які є розпорядниками тієї інформації, яку визначено пунктами 2-5 частини першої статті 13 Закону;
- 3) розпорядники інформації, які володіють, користуються чи розпоряджаються державним чи комунальним майном;
- 4) розпорядники іншої інформації, яка є суспільно потрібною.

Під суспільно потрібною інформацією варто розуміти будь-яку інформацію, яка в той чи інший момент становить високий інтерес або цінність для суспільства. Закон визначає, що предметом суспільного інтересу вважають інформацію, яка:

- свідчить про загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності України;
- забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов'язків;
- свідчить про можливість порушення прав людини або введення громадськості в оману;
- свідчить про шкідливі екологічні та інші негативні наслідки діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб та ін.

Як бачимо, перелік суспільно потрібної інформації не може бути вичерпним, а відтак для цілей права на доступ до публічної інформації розпорядником інформації може бути фактично будь-яка юридична особа. Що ж до фізичних осіб, то такі особи можуть бути розпорядниками суспільно потрібної інформації в тому разі, якщо вони мають статус суб'єкта господарювання, тобто «підприємця».

Перш як перейти до докладного розбору всіх видів розпорядників, треба зауважити, що для цілей цього закону окрему посадову особу, працівника органу влади, підприємства, установи, організації не вважають самостійним розпорядником публічної інформації.

Розглянемо докладніше кожен вид розпорядника відповідно до статті 13 Закону.

Розпорядниками інформації для цілей цього Закону визнають:

- 1) **суб'єктів владних повноважень**: органи місцевого самоврядування, органи влади Автономної Республіки Крим, інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких обов'язкові для виконання.
 - **Органи державної влади** (це органи законодавчої, виконавчої та судової гілок влади, зокрема центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, наприклад, Державний комітет телебачення та радіомовлення. До центральних органів виконавчої влади також належать Пенсійний фонд України, Фонд державного майна України).
 - **Інші державні органи** (напр., Президент України, Національний банк України, Служба безпеки України, Центральна виборча комісія, Рахункова палата та ін.).
 - **Органи місцевого самоврядування** (органи влади АРК, сільські, селищні, міські ради та їх об'єднання (об'єднані територіальні громади), районні та обласні ради, органи самоорганізації населення. Щодо останньої категорії варто зазначити, що відповідно до статті 3 Закону України «Про органи самоорганізації населення» такі органи з моменту створення наділяють власними повноваженнями та, за потреби, делегованими від місцевої ради. Системний аналіз норм і положень цього закону дає підстави дійти висновку, що такі органи наділяють спектром владних та управлінських функцій на відповідній території, зобов'язують вести облік і розглядати звернення громадян).

- 2) юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим**, – щодо інформації про використання бюджетних коштів. Такі особи можна розділити на такі категорії:
- **юридичні особи комунальної та державної власності** напр., навчальні заклади (школи, університети та ін.), суб'єкти господарювання, бібліотеки, музеї, лікарні та ін.);
 - **юридичні особи приватного права**, які отримують кошти місцевого чи державного бюджету, наприклад, під час виконання договорів, укладених з органами влади.
- 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**, – щодо інформації, пов'язаної з виконанням їхніх обов'язків (підприємства, установи та організації, які отримали делеговані повноваження на виконання певних функцій держави, наприклад, щодо надання адміністративних, освітніх, оздоровчих, соціальних чи інших державних послуг (виготовлення закордонного паспорта, сертифікації продуктів і послуг та ін.), управління конфіскованим в установленому законом порядку майном та ін. Делегування повноважень можна здійснювати на підставі закону або договору);
- 4) суб'єкти господарювання, які посідають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами або є природними монополіями**, – щодо інформації про умови постачання товарів, послуг і цін на них.

Відповідно до частини першої статті 12 Закону України «Про захист економічної конкуренції» **суб'єкт господарювання посідає монопольне (домінуюче) становище на ринку товару, якщо:**

- на цьому ринку у нього немає жодного конкурента;
 - не зазнає значної конкуренції внаслідок обмеженості можливостей доступу інших суб'єктів господарювання щодо закупівлі сировини, матеріалів і збуту товарів, наявності бар'єрів для доступу на ринок інших суб'єктів господарювання, наявності пільг чи інших обставин.
- 1.** Монопольним (домінуючим) вважають становище суб'єкта господарювання, частка якого на ринку товару перевищує 35 відсотків, якщо він не доведе, що зазнає значної конкуренції.
 - 2.** Монопольним (домінуючим) також може бути визнане становище суб'єкта господарювання, якщо його частка на ринку товару становить 35 або менше відсотків, але він не зазнає значної конкуренції, зокрема внаслідок порівняно невеликого розміру часток ринку, які належать конкурентам.
 - 3.** Вважають, що кожен із двох чи більше суб'єктів господарювання посідає монопольне (домінуюче) становище на ринку товару, якщо щодо певного виду товару між ними немає конкуренції або є незначна конкуренція і щодо них, разом узятих, виконується одна з умов, передбачених частиною першою цієї статті.
 - 4.** Монопольним (домінуючим) вважають також становище кожного з кількох суб'єктів господарювання, якщо стосовно них виконуються такі умови:
 - сукупна частка не більше трьох суб'єктів господарювання, яким на одному ринку належать найбільші частки на ринку, перевищує 50 відсотків;
 - сукупна частка не більше п'яти суб'єктів господарювання, яким на одному ринку належать найбільші частки на ринку, перевищує 70 відсотків і водночас вони не доведуть, що стосовно них не виконуються умови частини четвертої цієї статті;

5) юридичні особи публічного права, державні/комунальні підприємства або державні/комунальні організації, що мають на меті отримання 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 їхнього керівника, заступника керівника, особи, яка постійно або тимчасово обіймає посаду члена виконавчого органу чи входить до складу наглядової ради.

Цей вид розпорядників публічної інформації більшою мірою охоплено іншими видами розпорядників (суб'єкти владних повноважень, юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим), однак з огляду на той факт, що не всі юридичні особи публічного права отримують фінансування з державного або місцевих бюджетів, це охоплює і їх.

Відповідно до окремих положень частин другої та третьої статті 81 Цивільного кодексу України юридичних осіб, залежно від порядку їх створення, поділяють на юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права.

Юридичну особу публічного права створюють розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування.

Порядок створення та правовий статус юридичних осіб публічного права встановлюють Конституція України та закон.

Таким чином, юридичні особи публічного права – це не тільки суб'єкти господарювання, а й усі органи державної влади, що мають зареєстрований статус юридичної особи та були створені на підставі закону (напр., Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

У процесі ідентифікації, до якого з видів розпорядників належить та чи інша установа, також потрібно враховувати положення частини п'ятої статті 6 Закону, яка по суті виокремлює ще один тип **розпорядників щодо інформації, які володіють, користуються чи розпоряджаються державним чи комунальним майном.**

До цього виду розпорядників може бути віднесено фактично будь-яку юридичну чи фізичну особу-підприємця, яка у встановленому законом порядку отримала державне чи комунальне майно.

Відповідальність за порушення

Законодавством України передбачено кілька видів відповідальності, яку можуть нести посадові особи розпорядників інформації за порушення права на інформацію, зокрема: **кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та цивільно-правову.**

Кримінальна відповідальність у сфері доступу до публічної інформації настає за кримінальні правопорушення, визначені статтями 328-330 КК України та які стосуються роботи з державною таємницею та службовою інформацією (щодо відомостей, зібраних у процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни).

Водночас на практиці найпоширенішими видами юридичної відповідальності у цій сфері є саме адміністративна та дисциплінарна. Адміністративну відповідальність за порушення права на інформацію встановлено статтею 212-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення, дисциплінарна – внутрішніми організаційними актами щодо проведення дисциплінарних чи службових розслідувань і трудовим законодавством, законодавством про державну службу, службу в органах місцевого самоврядування, дисциплінарними статутами.

Перелік порушень, за які посадову особу розпорядника інформації можна притягти до адміністративної та дисциплінарної відповідальності, визначено у частині першій статті 24 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Зокрема відповідальність за порушення законодавства про доступ до публічної інформації несуть особи, винні у вчиненні таких порушень:

- 1) ненадання відповіді на запит;
- 2) ненадання інформації на запит;
- 3) безпідставна відмова у задоволенні запиту на інформацію;
- 4) неоприлюднення інформації відповідно до статті 15 цього Закону;
- 5) надання або оприлюднення недостовірної, неточної або неповної інформації;
- 6) несвоєчасне надання інформації;
- 7) необґрунтоване віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом;
- 8) нездійснення реєстрації документів;
- 9) навмисне приховування або знищення інформації чи документів.

Водночас цей перелік не повністю узгоджується з диспозиціями частин 1, 2, 3, 9 статті 212-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення, відповідно до якого відповідальність може наставати через:

- 1) ненадання відповіді на запит на інформацію;
- 2) ненадання інформації;
- 3) неправомірну відмову в наданні інформації;
- 4) неоприлюднення інформації;
- 5) несвоєчасне або неповне надання інформації;
- 6) надання недостовірної інформації;
- 7) необґрунтоване віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом;
- 8) обмеження доступу до інформації або віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом, якщо це прямо заборонено законом.
- 9) повторне впродовж року вчинення будь-якого з порушень, передбачених частинами 1–8 цієї статті, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню.

Протоколи про адміністративні правопорушення за цими деліктами мають право складати уповноважені на те особи **Секретаріату Уповноваженого** або **представники Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини**.

Складення цих протоколів здійснюють у рамках парламентського контролю за дотриманням права людини на доступ до інформації, який здійснює Уповноважений.

Відповідно до статті 16 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» Уповноважений здійснює свою діяльність на підставі відомостей про порушення прав і свобод людини і громадянина, які отримує:

- 1) за зверненнями громадян України, іноземців, осіб без громадянства чи їхніх представників;
- 2) за зверненнями народних депутатів України;
- 3) за власною ініціативою.

З результатами розгляду звернень або виявлення інформації про порушення права на доступ до публічної інформації Уповноважений відкриває провадження у справі про порушення прав і свобод людини і громадянина та здійснює перевірку фактів, викладених у зверненні громадянина. Уповноважений, представники Уповноваженого або уповноважені особи Секретаріату можуть здійснювати перевірки, моніторингові візити, відбирати від посадових і службових осіб усні або письмові пояснення щодо обставин, які перевіряють у справі, отримувати копії документів та інформацію, потрібну для прийняття рішення у

справі. У разі виявлення порушення представник Уповноваженого або уповноважена особа Секретаріату може скласти протокол про адміністративне правопорушення та направити до суду.

Відповідно до статті 254 КУпАП протокол про адміністративне правопорушення, у разі його оформлення, складають не пізніше 24-х годин з моменту виявлення особи, яка вчинила правопорушення, у двох примірниках, один з яких під розписку вручають особі, яку притягають до адміністративної відповідальності.

Суб'єктами адміністративної відповідальності зазвичай можуть стати: відповідальні особи з питань забезпечення доступу до публічної інформації, керівники структурних підрозділів, керівники розпорядників організації, інші працівники розпорядника інформації.

У разі встановлення судом порушення права на інформацію на посадову особу розпорядника інформації, в діянні якої встановлено склад адміністративного правопорушення, накладають штраф. За окремих обставин, у разі малозначності вчиненого адміністративного правопорушення, суд за результатами розгляду справи про адміністративне правопорушення може звільнити порушника від адміністративної відповідальності та обмежитись усним зауваженням (стаття 22 КУпАП).

Водночас треба враховувати, що відповідно до частини 3 статті 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» в умовах воєнного стану особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, не несе відповідальність, у тому числі кримінальну, за рішення, дії чи бездіяльність, негативні наслідки яких неможливо було передбачити або які охоплюються виправданим ризиком, за умови, що такі дії (бездіяльність) були необхідні для відсічі російського вторгнення в Україну або ліквідації збройного конфлікту.

Щодо відповідальності військовослужбовців

Відповідно до статті 15 КУпАП військовослужбовці, військовозобов'язані та резервісти під час проходження зборів, а також особи начальницького складу Національного антикорупційного бюро України, Бюро економічної безпеки України, рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України, служби цивільного захисту, Державного бюро розслідувань, поліцейські несуть відповідальність за адміністративні правопорушення за дисциплінарними статутами.

Отже, притягнення до відповідальності за порушення права на доступ до публічної інформації цієї категорії осіб фактично містить такі кроки:

- 1)** складення протоколу про адміністративне правопорушення;
- 2)** розгляд матеріалів адміністративної справи у відповідному суді;
- 3)** встановлення складу адміністративного правопорушення та направлення до відповідної дисциплінарної комісії щодо вирішення питання притягнення до дисциплінарної відповідальності згідно з відповідним дисциплінарним статутом.

Судова практика у справах щодо доступу до публічної інформації Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду

Відповідно до частини п'ятої статті 13 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» висновки щодо застосування норм права, викладені у постановках Верховного Суду, є обов'язковими для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права.

Як бачимо, правові позиції Верховного Суду щодо застосування тієї чи іншої норми права й у контексті сфери доступу до публічної інформації обов'язкові для всіх суб'єктів владних повноважень. Відтак кожен працівник цієї категорії розпорядників інформації зобов'язаний відстежувати та застосовувати основні позиції Верховного Суду.

Уперше та найбільше узагальнення судової практики проведено 2016 року з прийняттям Постанови Пленуму Вищого адміністративного Суду України від 29 вересня 2016 року «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації». Вона закріпила основні позиції праворозуміння, а також визначила чіткі правила гри для всіх розпорядників інформації.

З плином часу до Закону України «Про доступ до публічної інформації» та інших законів, які регулюють сферу доступу до інформації, було внесено чимало змін, зокрема в контексті інтегрування у правову систему інститутів і норм права щодо гарантування доступу до машиночитаних та інших цифрових даних. Відповідних змін зазнала й практика застосування норм і положень (питання відшкодування витрат за сканування, обов'язок оприлюднення історичних даних у наборах відкритих даних та ін.).

Ці події зумовили й розвиток позицій судів України та зміну окремих підходів до праворозуміння. Розглянемо перелік основних рішень та інших джерел Верховного Суду, які варто застосовувати в роботі розпорядників інформації.

1. Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України № 10 від 29 вересня 2016 р. «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0010760-16#Text>. (дата звернення: 10.09.2023).



2. Огляд судової практики Верховного Суду України у спрахх щодо забезпечення права особи на доступ до публічної інформації, 2020 р. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/Ogljad_VS.pdf. (дата звернення: 10.09.2023).



3. Велика Палата Верховного Суду № 9901/391/20 30.09.2021 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/100704613> (щодо визначення та застосування поняття «публічна інформація») (дата звернення: 10.09.2023).



4. Велика Палата Верховного Суду № 9901/510/18 від 24.01.2019 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79834946> (відмова у задоволенні запиту на інформацію повинна бути мотивованою, тобто у відмові розпорядник інформації зобов'язаний обґрунтувати наявність підстав обмеження у доступі, встановлені шляхом застосування трискладового тесту) (дата звернення: 10.09.2023).



5. Велика Палата Верховного Суду № 9901/105/20 від 10.12.2020 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94194610> (адміністративні труднощі, які склалися у внутрішньо організаційній діяльності ВРП, що не дозволяли провести «узагальнення чи аналітичну обробку даних», не повинні перешкоджати у наданні доступу до публічної інформації) (дата звернення: 10.09.2023).



6. Велика Палата Верховного Суду № 9901/170/20 № 08.08.2021 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98391622> (вмотивованість відмови в доступі шляхом віднесення до службової, перелік службової інформації) (дата звернення: 10.09.2023).



7. **Велика Палата Верховного Суду № 9901/454/21 від 27.04.2023** URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110743566> (законність встановлення та стягнення відшкодування за сканування публічної інформації) (дата звернення: 10.09.2023).



8. **Верховний Суд. Касаційний адміністративний суд № 824/72/16-а від 04.04.2018** URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/73249838> (щодо обов'язку збирати інформацію з різних документів) (дата звернення: 10.09.2023).



9. **Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду № 380/ 15492/21 від 16.03.2023** URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109601699> (доступ до інформації у формі відкритих даних, застосування положень Конвенції Тромсе, дотримання розпорядником інформації принципів добросовісності і розсудливості) (дата звернення: 10.09.2023).



10. **Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду № 815/623/16 від 17.10.2018** URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/77248338> (доступ до інформації про перелік працівників, які отримують заробітну плату за рахунок бюджетних коштів із зазначенням їхніх прізвища, імені та по батькові, займаної посади, назву структурного підрозділу) (дата звернення: 10.09.2023).



? **Запитання для контролю знань**

- 1) Назвіть основні знаки публічної інформації.
- 2) Чи вважатиметься інформація публічною, якщо її було створено іншим розпорядником інформації?
- 3) Як ви розумієте принцип максимального спрощення процедури подання запиту та отримання інформації?
- 4) Хто може бути запитувачем публічної інформації?
- 5) Які права запитувача публічної інформації?
- 6) Чи всі розпорядники зобов'язані оприлюднювати публічну інформацію?
- 7) Які особливості притягнення до адміністративної відповідальності за порушення права на інформацію?

☰ Рекомендована література

1. **Науково-практичний коментар до Закону України «Про доступ до публічної інформації»** – К.: 2012 URL: <https://www.rada.gov.ua/uploads/documents/72474.pdf>. (дата звернення: 10.09.2023).
2. **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.** – К.: Рада Європи, 2020. – 335с. URL: <https://rm.coe.int/recomendations-final-10-02-21/1680a165f7>. (дата звернення: 10.09.2023).
3. **Кабанов О., Заярний О., Мироненко В. Довідник із громадянських (особистих), політичних та інших прав людини в умовах воєнного стану (станом на 2 травня 2022 р.)** – Київ 2022. – 185 с. URL: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-06/civic%20rights-during-war_final.pdf. (дата звернення: 10.09.2023).
4. **Право на інформацію: міжнародні стандарти, практика ЄСПЛ та національне регулювання у воєнний час. Огляд правових підходів. Серія: Свобода слова і національна безпека.** – Київ: УНЦПД, 2022. – 21 с. URL: http://www.ucipr.org.ua/images/files/1752/1752_file.pdf. (дата звернення: 10.09.2023).



ТЕМА 3.



Особливості розгляду інформаційних запитів

Процес опрацювання матеріалу

✓ Мета і завдання:

- пояснити суспільну цінність інструменту запиту для отримання інформації та участі в процесі моніторингу дій влади;
- розвинути навички розрізняти запити та звернення на практиці;
- надати теоретичне та практичне розуміння процедури прийому, реєстрації та розгляду запитів;
- поглибити практичний досвід учасників навчання щодо розгляду інформаційних запитів і сформувати культуру чіткої та зрозумілої комунікації із запитувачами під час написання відповідей.

☰ Ключові слова і поняття

Запит на інформацію, звернення громадян, відмова та відстрочка в задоволенні запитів.

⚙ Методичні прийоми та техніки

Тренінг, практична робота, аналіз ситуацій та вирішення ситуаційних завдань.

📖 Зв'язок з іншими темами посібника

Пропоноване заняття змістовно пов'язане з усіма іншими темами занять посібника та обов'язкове для переходу до наступної теми «Організація роботи щодо забезпечення доступу до публічної інформації розпорядником інформації».

🕒 Час

120 хв навчального часу.

Методичні рекомендації щодо проведення заняття

Ця тема передбачає засвоєння слухачами теоретико-прикладних аспектів розгляду запитів на інформацію.

Під час заняття належить засвоїти основні навички щодо оформлення відповідей на інформаційні запити залежно від прийнятого за результатами його розгляду рішення. Особлива увага має бути приділена процедурі розгляду запиту від реєстрації до його розгляду та надання кінцевої відповіді. Слухач повинен засвоїти особливості перебігу строків щодо розгляду запитів.

Особлива увага має бути приділена також гарантії максимального спрощення процедури подання запиту та отримання інформації в процесі розгляду запиту.

Перед заняттям тренеріві потрібно ознайомитися з інформацією про кількісний та якісний склад учасників заняття (кількість, їхнє місце роботи, рівень посади та ін.). У процесі підготовки тренеріві також треба акцентувати увагу на навчальному матеріалі, який найбільше стосується діяльності учасників заняття.

Кроки

КРОК 1

🕒 15 хв

Методи: загальне обговорення, дискусія.

1. Запишіть на дошці чи великому аркуші паперу або оголосіть назву теми та ключові поняття теми. Повідомте мету заняття учасникам та особливості поточного контролю.
2. Поставте аудиторії запитання «Чи направляли ви запити? Чи задоволені ви відповідями, які отримали?». Спробуйте промодерувати дискусію та перейти до обговорення відповіді на запитання, отримані після завершення минулого заняття.
3. Роз'ясніть відповідь на запитання, отримане учасниками наприкінці попереднього заняття.
4. Плавнo перейдіть до пояснення важливості дотримання високих стандартів спілкування із запитувачем, а також чіткості та простоти мови оформлених відповідей.

КРОК 2

🕒 45 хв

Методи: міні-лекція, тренінг, практична робота, аналіз ситуацій і вирішення ситуаційних завдань.

1. З посиланням на попередню тему поясніть, у чому полягає цінність запиту як інструменту отримання інформації.
2. Роз'ясніть поняття та форми запитів на інформацію. Охарактеризуйте основні строки розгляду запитів. Поясніть, у чому полягає різниця між запитом на інформацію та зверненням.
3. Запитайте в учасників заняття «Як треба діяти в разі надходження запиту?». Змодеруйте дискусію, а після роз'ясніть особливості організації роботи щодо прийому, реєстрації та розгляду запитів.

КРОК 3

🕒 30 хв

Методи: тренінг, практична робота, аналіз ситуацій і вирішення ситуаційних завдань.

1. Поясніть слухачам, які бувають типи відповідей на запити на практиці. Розкрийте основні вимоги до оформлення таких відповідей на основі практичних прикладів і вимог законодавства. У процесі виконання цього пункту навчального плану запропонуйте учасникам навчання проаналізувати ситуацію та надати пояснення щодо можливих варіантів оформлення реквізитів у відповіді.
2. Роз'ясніть особливості реєстрації та розгляду комбінованих запитів на інформацію (запит-звернення та ін.).
3. Поясніть, як правильно надавати на запит публічну інформацію у формі відкритих даних та які її особливості.
4. Запропонуйте учасникам заняття відповісти на запитання: «В яких випадках допустиме застосування інструменту відстрочки в розгляді запитів і звернень?». Роз'ясніть особливості та вимоги до застосування відстрочки в задоволенні запиту. Під час надання пояснення застосуйте приклад.

КРОК 4

🕒 30 хв

Методи: загальне обговорення, дискусія.

1. Надайте можливість учасникам заняття поставити додаткові запитання, які в них виникли в процесі заняття.
2. Перейдіть до поточного контролю. Роздайте учасникам навчання приклади запитів і запропонуйте підготувати на них письмові відповіді. Відповіді доцільно надсилати на електронну пошту викладачу або передати в паперовому вигляді не пізніше третього навчального дня.

Конспект лекції

КРОК 2

Поняття запиту на інформацію, форми запитів на інформацію, строки розгляду запиту, їхнє продовження

Запит – основна форма офіційного прохання запитувача про надання готової інформації. Саме подання запиту дає змогу запитувачу законно очікувати інформацію у формі та у спосіб, на його вибір, від того чи іншого розпорядника, тобто це основний інструмент реалізації права на інформацію, визначеного у статті 34 Конституції України.



Відповідно до частини першої статті 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.

Запити на інформацію залежно кількості запитувачів можуть бути:

- індивідуальним (у разі звернення однієї особи);
- колективним (у разі звернення двох і більше осіб).

Залежно від форми оформлення запити можуть бути:

- усні;
- письмові (оформлені на матеріальних письмових носіях через друк чи особисто від руки та ін.);
- запити, оформлені в іншій формі (напр., електронний запит у вигляді файлу формату .docx, .pdf).

Хоча, за суттю, інша форма запиту (напр., електронна) є письмовою (оскільки містить також набір друкованих чи письмових символів, які переведені у цифровий формат), Закон виокремлює її та спрощує до неї вимоги щодо оформлення.

Розглянемо докладніше вимоги до письмового запиту. Відповідно до частини п'ятої статті 19 Закону України «Про доступ до публічної інформації» **запит на інформацію має містити:**

- 1) ім'я (найменування) запитувача**, поштову адресу або адресу електронної пошти, а також номер засобу зв'язку, якщо такий є;
- 2) загальний опис інформації або вид, назву, реквізити чи зміст документа**, щодо якого зроблено запит, якщо запитувачу це відомо;
- 3) підпис і дату за умови подання запиту** в письмовій формі.

Необхідно наголосити, що дату та підпис у запиті проставляють тільки за умови подання його на паперовому або іншому матеріальному носії.

Водночас обов'язку підписувати, наприклад, кваліфікованим цифровим підписом сканований запит чи файл запиту, сформований у файлі текстового формату (напр., .docx, .txt), законом не встановлено. Відповідно вимагати підписання запитувачем такого документа заборонено. Щодо дати запиту потрібно також зауважити, що її автоматично відображено у відповідному меню електронної скриньки та ін.

Закон не наділяє правом розпорядника ідентифікувати особу запитувача та вимагати зазначення у запиті додаткової інформації.

Водночас треба зазначити, що Закон і не вимагає обов'язку у запитувача знати назву чи інші детальні реквізити документа, який містить потрібну інформацію. Тобто достатньо вказати у запиті лише загальний опис інформації (напр., інформація про оплату праці керівника за червень). Крім того, за неможливості ідентифікувати потрібну запитувачу інформацію розпорядник зобов'язаний вжити максимально можливих заходів для задоволення запиту. Зазначений обов'язок закріплено у статті 5 Конвенції Тромсе, відповідно до якої державний орган сприяє заявнику, наскільки це практично можливо, ідентифікувати запитуваний офіційний документ.

Перелік таких заходів чинним законодавством у сфері доступу до публічної інформації не передбачено, однак можна виокремити найпоширеніші способи сприяння:

- контакт із запитувачем шляхом використання засобів телефонного зв'язку;
- комунікація з використанням електронних скриньок;
- вивчення проблеми запиту та направлення його до належного розпорядника, навіть якщо обов'язку володіти відомостями щодо такого розпорядника не передбачено нормативними актами.

Виходячи з принципу відкритості інформації, за замовчуванням задоволення запиту не вимагає ідентифікації особи запитувача через його ім'я, а запит можна подавати анонімно.

Поширена проблема серед розпорядників – намагання встановити мету отримання та подальшого використання інформації, однак такий підхід незаконний і суперечитиме положенням частини другої статті 19 Конституції України та частини другої статті 19 Закону. Публічна інформація за загальним правилом відкрита для всіх, а тому встановлення мети запиту чи будь-яка ідентифікація запитувача заборонена.

Строки розгляду запиту:

- загальний – 5 робочих днів;
- спеціальний – 48 годин;
- подовжений – 20 робочих днів;
- спеціальний строк у разі дії обставин непереборної сили – до моменту, коли розпорядник отримає можливість розглянути запит і задовольнити.

Відповідно до частини першої статті 20 Закону України «Про доступ до публічної інформації» розпорядник інформації має надати відповідь на запит на інформацію не пізніше п'яти робочих днів із дня отримання запиту.

Під час перебігу цього строку розпорядникам варто враховувати таке:

- **першим днем п'ятиденного строку треба вважати перший наступний робочий день після отримання запиту.** Стаття 253 Цивільного кодексу України передбачає, що перебіг строку починається з наступного дня після відповідної календарної дати або настання події, з якою пов'язано його початок;
- **день реєстрації запиту не є днем його отримання** (напр., якщо запит було направлено в суботу на електронну скриньку розпорядника, отримано цей запит буде лише в понеділок, перший робочий день тижня. Водночас треба враховувати також вихідні дні, які розпорядник інформації визначив як робочі з тих чи інших підстав);
- **у разі, якщо запит стосується суспільно необхідної інформації, перебіг 48 годин для його розгляду починається негайно з часу отримання** (докладніше про перебіг цієї категорії строків роз'яснено на сторінці 139 посібника «Рекомендації Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з питань додержання конституційного права людини і громадянина на інформацію»¹⁰).

Відповідно до частини другої статті 20 Закону України «Про доступ до публічної інформації» у разі, якщо запит на інформацію стосується інформації, необхідної для захисту життя чи свободи особи, щодо стану довкілля, якості харчових продуктів і предметів побуту, аварій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних подій, що сталися або можуть статися і загрожують безпеці громадян, відповідь має бути надана не пізніше 48 годин з дня отримання запиту.

На практиці реалізація та дотримання цієї норми стикається з низкою проблем. Основна з них – особливості дотримання та обрахунку строку розгляду, адже цінність цієї норми полягає у невідкладному наданні інформації запитувачу.

Такий строк починає відлік із моменту отримання запиту, а якщо запит надіслано після закінчення робочого дня – відлік строку починається з наступного робочого дня, а його тривалість не переривається та не залежить від вихідних чи святкових днів. Тобто розпорядник зобов'язаний опрацювати запит, який надійшов останнього робочого дня тижня, перед вихідними. Однак у разі, якщо запит надійшов у п'ятницю, після завершення робочого дня, строк його розгляду почнеться в понеділок.

¹⁰ Рекомендації Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з питань додержання конституційного права людини і громадянина на інформацію URL: <https://rm.coe.int/recomendations-final-10-02-21/1680a165f7> (дата звернення: 10.09.2023)

Важливо також враховувати, що **запити на невідкладне надання інформації мають містити належне обґрунтування, а запитувана інформація бути справді суспільно необхідною на момент подання запиту.**

Трапляються випадки, коли через чималий обсяг запитуваної інформації або потребу пошуку такої інформації серед великих масивів даних розпорядник не може задовольнити запит упродовж п'яти робочих днів.

У такому разі з дотриманням виконання вимог частини четвертої статті 20 Закону України «Про доступ до публічної інформації» можна продовжити строк розгляду такого запиту до 20 робочих днів.

Під час застосування тут треба враховувати таке:

- умовами продовження строку розгляду можуть бути винятково потреба надання великого обсягу інформації або пошуку інформації серед значної кількості даних;
- продовження строку розгляду можливе до 20 робочих днів;
- перебіг 20-денного строку починається з дня, наступного за днем отримання запиту, тобто до п'яти наявних робочих додаємо фактично ще 15. Цей строк не переривається і не залежить від моменту направлення інформування про таке продовження;
- безпідставне продовження строку розгляду для подальшої відмови у задоволенні запиту не допускається.

Останній етап розгляду будь-якого запиту – надання відповіді запитувачу. Водночас положеннями Закону не врегульовано питання моменту надання такої відповіді. Цю проблему частково вирішив Пленум Вищого адміністративного суду у своїй постанові № 10 від 26.09.2016 «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації», зокрема у пункті 9.5: «При розв'язанні питання, в який момент часу цей обов'язок вважається виконаним у разі пересилання відповіді на запит поштою, суди повинні за аналогією застосовувати положення частини дев'ятої статті 103 Кодексу адміністративного судочинства України, за яким під таким моментом мається на увазі здача документа на пошту; реєстрація відповіді на запит як вихідного документа у системі діловодства розпорядника інформації не є моментом завершення перебігу згаданого строку. Якщо відповідь на запит здається на пошту разом з іншою кореспонденцією того ж виду та категорії, належним і допустимим доказом направлення такого запиту є список згрупованих поштових відправлень із позначкою працівника зв'язку про його прийняття (пункт 66 Правил надання послуг поштового зв'язку, затверджених Постановою КМУ від 05.03.2009 р. №270»).

Отже, реєстрацію відповіді на запит не вважають наданням відповіді запитувачу. Дотримання строку розгляду запиту потребує фізичного направлення відповіді запитувачу не пізніше як на п'ятий робочий день з дня отримання.

Рекомендовано обчислювати строк для опрацювання запиту, поданого відповідно до порядку, визначеного частиною другою статті 20 Закону України «Про доступ до публічної інформації», в годинах.

Тепер, коли ми з'ясували, що таке запит та які його особливості, розглянемо, в чому полягає його різниця поряд зі зверненням.

По-перше, різниця між цими двома правовими інститутами полягає у **різному правовому регулюванні** (якщо подання запитів – це Закон України «Про доступ до публічної інформації», то звернень – Закон України «Про звернення громадян»).

Різниця між запитом і зверненням

Відповідно до статті 3 Закону України «Про звернення громадян» під зверненнями громадян слід розуміти викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги.

Основною суттю будь-якого звернення завжди є повідомлення певної інформації, наприклад, органу влади та прохання про вжиття заходів у межах повноважень відповідно до повідомленої інформації.

Водночас запит на інформацію завжди стосується лише отримання інформації від конкретного розпорядника.

Ключова різниця між запитом і зверненням – саме процес створення інформації під час надання відповіді. Якщо на звернення інформацію створюють внаслідок його розгляду та вжиття певних заходів у межах повноважень, то у відповідь на запит надають готову інформацію.

Розглянемо основні розбіжності між запитом і зверненням.

ЗАПИТ	ЗВЕРНЕННЯ
<ul style="list-style-type: none">■ Стосується надання готової інформації запитувачем■ Направляють лише до розпорядника публічної інформації■ Відсутній обов'язок чи право ідентифікувати особу запитувача■ Необов'язковий підпис■ Може направляти фізична та юридична особи, а також об'єднання громадян без статусу юридичної особи■ Відповідь – це копія наявного документа або інформація, яка не потребує додаткової обробки та формування■ Терміни розгляду: 48 годин, 5, 20 робочих днів■ Можливе відстрочення у задоволенні запитів на період дії обставин непереборної сили	<ul style="list-style-type: none">■ Під час подання звернення інформацію надає заявник■ Направляють органам державної влади чи місцевого самоврядування, будь-яким підприємствам, установам чи організаціям, зокрема до їхніх посадових осіб■ Ідентифікація обов'язкова на підставі імені та місця проживання■ Підпис обов'язковий■ Направляють фізичні особи, громадські об'єднання, визначено профільним законом (право подання звернення юридичними особами законом не врегульовано, однак впливає з позицій судової практики)■ Відповідь – це індивідуально створений документ за результатами здійснення опрацювання повідомленої заявником інформації■ Строки розгляду: 5, 10, 15, 30, 45 календарних днів■ Відстрочення розгляду чи задоволення звернення не встановлено чинним законодавством

Організація роботи щодо прийому, реєстрації та розгляду інформаційних запитів

Відповідно до статті 14 Закону розпорядники інформації зобов'язані, зокрема, вести облік запитів на інформацію. Для належного здійснення такої роботи розпорядники також зобов'язані мати спеціальні структурні підрозділи або призначати відповідальних осіб для забезпечення доступу запитувачів до інформації та оприлюднення інформації.

Організація роботи з опрацювання запитів, безперечно, унікальна для кожного розпорядника інформації. Під час її налагодження потрібно враховувати розмір і категорію розпорядника, кількість структурних підрозділів і персоналу розпорядника, мережу регіональних та інших географічно відокремлених структурних підрозділів, матеріальну базу та фінансові спроможності та ін.

Розглянемо покроковий алгоритм організації роботи щодо прийому, реєстрації та розгляду інформаційних запитів суб'єкта владних повноважень:

- 1)** визначити спеціальний структурний підрозділ або призначити відповідальних осіб для забезпечення доступу запитувачів до інформації;
- 2)** затвердити порядок забезпечення доступу до публічної інформації, яким визначити:
 - a.** графік роботи з питань прийому запитів, консультування щодо оформлення та адресу для подання запитів;
 - b.** засоби та способи прийому запитів в установі;
 - c.** порядок реєстрації, присвоєння реєстраційного номера, визначення виконавця, співвиконавців (за потреби);
 - d.** обов'язкові реквізити та формат оформлення відповіді розпорядника на запит;
 - e.** повноваження щодо контролю під час розгляду запиту спеціального структурного підрозділу або відповідальної особи з питань доступу до публічної інформації;
 - f.** порядок опрацювання запитів, способи взаємодії між виконавцями та співвиконавцями запитів під час їх розгляду;
 - g.** місце роботи запитувачів з документами та їх копіями;
 - h.** форму запиту на інформацію та способи її розповсюдження та застосування (напр., електронна форма на вебсайті чи паперова у приміщенні розпорядника);
 - i.** залежно від типу розпорядника інформації, його повноважень і ресурсних можливостей можуть передбачатися й інші характеристики порядку.
- 3)** оприлюднити на офіційному вебсайті (іншому загальнодоступному джерелі) інформацію про посадову особу або структурний підрозділ, відповідальний за прийом, реєстрацію та розгляд запитів, затверджений порядок забезпечення доступу до публічної інформації;
- 4)** запровадити та здійснювати окремий облік запитів на інформацію.

Розглянемо докладно порядок дій відповідальних осіб для забезпечення доступу запитувачів до інформації в разі отримання запиту на інформацію

- 1.** Зареєструвати запит в окремому журналі реєстрації запитів на інформацію.
- 2.** Залежно від специфіки розпорядника визначити відповідальний структурний підрозділ, у фактичному володінні якого перебуває інформація, та передати на виконання.
- 3.** Контролювати дотримання строків розгляду цього запиту виконавцем і за потреби надання відповідних консультацій щодо підготовки відповіді.
- 4.** Погодити проект відповіді (у разі обмеження в доступі інформації) та зняти запит з контролю після відправлення відповіді.

Поради для працівників розпорядників інформації в разі отримання усного запиту на інформацію

1. Будь-яка посадова особа розпорядника інформації, яка відповідає на телефонні дзвінки гарячої лінії чи звичайного номера для прийому зовнішніх дзвінків, має володіти знаннями щодо організації прийому та реєстрації усних запитів всередині розпорядника.
2. У разі наявності відповідних повноважень у посадової особи зареєструвати такий запит і повідомити запитувачу реєстраційний номер.
3. У разі відсутності вказаних вище повноважень спробувати з'єднати або перенаправити запитувача до належної посадової особи, яка уповноважена на прийом і реєстрацію усних запитів.
4. Під час фіксації усного запиту посадова особа має право уточнювати у запитувача лише ті відомості, які вимагає Закон для усних запитів на інформацію.
5. Запити, які надійшли усно, фіксують в електронну або письмову форму запиту, підписує уповноважена посадова особа та реєструють у журналі реєстрації запитів на інформацію з позначкою «усно» або іншою подібною позначкою.

Особливості оформлення відповідей щодо задоволення, відмов у задоволенні або відстрочення задоволення інформаційних запитів

Порядок дій виконавця запиту на інформацію

1. З'ясувати, чи оформлено запит належним чином відповідно до вимог статті 19 Закону.
2. У разі, якщо особа звертається від імені іншої фізичної чи юридичної особи встановити, чи наявні відповідні правомочності (напр., довіреність чи доручення).
3. Встановити предмет запиту та джерело існування тої чи іншої запитуваної інформації.
4. У разі потреби продовжити строки розгляду запиту до 20 робочих днів або виставити рахунок про відшкодування з наданням 10 сторінок безоплатно.
5. Надання фінальної відповіді з інформацією. У разі обмеження в доступі інформації продовження строків розгляду до 20 робочих днів неправомірне.

Системний аналіз положень Закону України «Про доступ до публічної інформації» дає змогу виокремити такі **типи відповідей за результатами розгляду запитів:**

- відповідь про задоволення запиту з наданням усієї запитуваної інформації;
- відповідь про продовження строку розгляду запиту до 20 робочих днів з обґрунтуванням такого продовження;
- відповідь про задоволення запиту на інформацію з наданням 10 безоплатних сторінок публічної інформації та рахунком на відшкодування витрат на копіювання та друк відповідно до статті 21 Закону;
- відповідь про часткове задоволення запиту з обґрунтуванням часткової відмови у задоволенні запиту відповідно до вимог частини першої статті 22 Закону;
- відповідь про часткове задоволення запиту з обґрунтуванням часткової відмови у задоволенні запиту відповідно до вимог частини першої статті 22 Закону та направленням запиту до належного розпорядника;
- відповідь про повну відмову у задоволенні запиту відповідно до вимог частини першої статті 22 Закону;
- відповідь про відстрочку у задоволенні запиту на інформацію.

Розглянемо докладніше кожен із цих типів відповідей на основі прикладів.

Відповідь про задоволення запиту з наданням усієї запитуваної інформації.

Чинним законом не визначено обов'язкових реквізитів до відповідей щодо задоволення запитів. Однак вимоги до оформлення реквізитів такого документа зазвичай врегульовано внутрішніми нормативними актами (інструкціями, порядками та ін.) з діловодства щодо забезпечення доступу до публічної інформації.

Серед основних реквізитів, які має містити відповідь про задоволення запиту:

- бланк установи з усіма реквізитами, що засвідчують належність документа до вказаної установи;
- вихідний номер і дату відповіді;
- ім'я запитувача та адресу, на яку направляють відповідь;
- вхідний реєстраційний номер і дату отримання запиту;
- відповідь на кожне з питань запиту та, за потреби, додатки;
- прізвище, ім'я, посаду та підпис посадової особи, яка приймала рішення;
- прізвище, ім'я, посаду безпосереднього виконавця запиту.

Приклад відповіді про повне задоволення запиту

Бланк установи з усіма реквізитами щодо назви, адреси та контактних даних суб'єкта владних повноважень		
Вих. реєстр. № 565/456-31 від «15» січня 2023 року		ПІБ запитувача, адреса запитувача
На ваш запит від 14 січня 2023 року вх. реєстр. № 565/456-31-1 щодо надання копії штатного розпису «назва розпорядника інформації» надаємо запитувану вами копію документа.		
Додаток:		
1. Копія штатного розпису «назва розпорядника інформації» на 10 стор.		
Назва посади	(власноручний підпис)	Прізвище, ім'я
Прізвище, ім'я, посада безпосереднього виконавця запиту		
QR-код підпису посадової особи відповіді з усіма реквізитами (за умови підписання КЕП)		

Водночас потрібно враховувати **заборону посилання на загальнодоступні джерела** під час надання інформації відповідно до частини другої статті 22 Закону (напр., на офіційні вебсайти, друковані видання, сторінки у соціальних мережах та ін.). За недотримання цієї вимоги, як вже зазначалося під час попереднього заняття, статтею 212-3 КУпАП встановлено адміністративну відповідальність.

Відповідь про задоволення запиту на інформацію з наданням 10 безоплатних сторінок публічної інформації та рахунком на відшкодування витрат на копіювання та друк відповідно до статті 21 Закону

Бланк установи з усіма реквізитами щодо назви, адреси та контактних даних суб'єкта владних повноважень

Вих. реєстр. № 565/456-31 від «15» січня 2023 року

ПІБ запитувача,
адреса запитувача

На ваш запит від 14 січня 2023 року вх. реєстр. № 565/456-31-1 щодо надання копії дисциплінарної справи відносно «Особа 1» повідомляємо, що запитувана вами інформація становить 70 сторінок, з яких 15 містять конфіденційну інформацію.

З огляду на вказане на виконання вимог статті 21 Закону України «Про доступ до публічної інформації» надаємо копії 10 безоплатних сторінок матеріалів справи.

Також на підставі наказу керівника «назва розпорядника інформації» «Про затвердження розміру фактичних витрат на копіювання або друк документів» від 10.04.2022 № 124 інформуємо про необхідність внесення коштів для відшкодування витрат за копіювання та друк інших 60 сторінок запитуваної інформації (рахунок на відшкодування фактичних витрат за копіювання та друк додається).

Інформуємо, що відповідно до частини першої статті 23 Закону України «Про доступ до публічної інформації» рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації можуть бути оскаржені до керівника розпорядника, вищого органу або суду.

Додаток:

1. Копія 10 перших сторінок дисциплінарної справи відносно «Особа 1».
2. Рахунок на відшкодування витрат за копіювання та друк.

Назва посади

(власноручний підпис)

Прізвище, ім'я

Прізвище, ім'я, посада безпосереднього виконавця запиту

QR-код підпису посадової особи відповіді
з усіма реквізитами (за умови підписання КЕП)

У такому разі варто враховувати, що посилання у відповіді на Постанову КМУ «Про затвердження граничних норм витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом на інформацію» від 13 липня 2011 р. № 740, без затвердження розміру фактичних витрат на копіювання або друк документів всередині розпорядника інформації неправомірне. Тобто інформація підлягає виготовленню та наданню запитувачу безоплатно.

У разі невнесення відповідного відшкодування розпорядник інформації має право відмовити у задоволенні запиту щодо надання іншої частини інформації на підставі пункту 3 частини першої статті 22 Закону (особа, яка подала запит на інформацію, не оплатила передбачені статтею 21 цього Закону фактичні витрати, пов'язані з копіюванням або друком).

Розглянемо випадок **часткового задоволення запиту**

Відповідно до частини першої статті 22 Закону розпорядник інформації має право відмовити в задоволенні запиту в таких випадках:

- 1) розпорядник інформації не володіє і не зобов'язаний відповідно до його компетенції, передбаченої законодавством, володіти інформацією, щодо якої зроблено запит;

- 2) інформація, що запитується, належить до категорії інформації з обмеженим доступом відповідно до частини другої статті 6 цього Закону;
- 3) особа, яка подала запит на інформацію, не оплатила передбачені статтею 21 цього Закону фактичні витрати, пов'язані з копіюванням або друком;
- 4) не дотримано вимог до запиту на інформацію, передбачених частиною п'ятою статті 19 цього Закону.

Отже, попри те, що запитувач отримує частину потрібної інформації, розпорядник повинен оформити у відповіді відмову у задоволенні іншої частини запиту. Водночас частиною четвертою статті 22 Законом передбачено **обов'язкові реквізити відмови:**

- 1) прізвище, ім'я, по батькові та посаду особи, відповідальної за розгляд запиту розпорядником інформації;
- 2) дату відмови;
- 3) мотивовану підставу відмови;
- 4) порядок оскарження відмови;
- 5) підпис.

Приклад часткового задоволення запиту

Бланк установи з усіма реквізитами щодо назви, адреси та контактних даних суб'єкта владних повноважень

Вих. реєстр. № 565/456-31 від «15» січня 2023 року

ПІБ запитувача,
адреса запитувача

На ваш запит від 14 січня 2023 року вх. реєстр. № 565/456-31-1 щодо надання інформації повідомляємо.

У відповідь на питання № 1 вашого запиту надаємо копію штатного розпису «назва розпорядника інформації».

У відповідь на питання № 2 вашого запиту щодо надання роз'яснення про повноваження щодо порядку формування штатного розпису «назва розпорядника інформації» повідомляємо про відмову у задоволенні вашого запиту в цій частині на підставі пункту 1 частини першої статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» у зв'язку з тим, що така інформація не є публічною в розумінні закону та потребує створення шляхом узагальнення, обробки та підготовки нового документа у вигляді роз'яснення, що не охоплюється компетенцією та повноваженнями «назва розпорядника інформації».

Таким чином «назва розпорядника інформації» не володіє і не зобов'язаний відповідно до його компетенції, передбаченої законодавством, володіти інформацією, зазначеною у пункті № 2 вашого запиту.

Особа, відповідальна за розгляд запиту (вказати прізвище, ім'я, по батькові та посаду особи).

Інформуємо, що відповідно до частини першої статті 23 Закону України «Про доступ до публічної інформації» рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації можуть бути оскаржені до керівника розпорядника, вищого органу або суду.

Назва посади

(власноручний підпис)

Прізвище, ім'я

Прізвище, ім'я, посада безпосереднього виконавця запиту

QR-код підпису посадової особи відповіді
з усіма реквізитами (за умови підписання КЕП)

Відповідно до частини третьої статті 22 Закону розпорядник інформації, який не володіє запитуваною інформацією, але якому за статусом або характером діяльності відомо або має бути відомо, хто нею володіє, зобов'язаний направити цей запит належному розпоряднику з одночасним повідомленням про це запитувача. У такому разі відлік строку розгляду запиту на інформацію починається з дня отримання запиту належним розпорядником.

Важливо також наголосити, що частковою відмову вважатимуть у разі, якщо запит у частині направляють за належністю іншому розпоряднику інформації. **Відповідь про часткове задоволення запиту з обґрунтуванням часткової відмови у задоволенні запиту відповідно до вимог частини першої статті 22 Закону та направленням запиту до належного розпорядника** може мати такий вигляд:

Бланк установи з усіма реквізитами щодо назви, адреси та контактних даних суб'єкта владних повноважень

Вих. реєстр. № 565/456-31 від «15» січня 2023 року

ПІБ запитувача,
адреса запитувача

На ваш запит від 14 січня 2023 року вх. реєстр. № 565/456-31-1 щодо надання інформації повідомляємо.

У відповідь на питання № 1 вашого запиту надаємо копію штатного розпису «*назва розпорядника інформації*».

У відповідь на питання № 2 вашого запиту щодо надання копії штатного розпису комунального підприємства «...» повідомляємо про відмову у задоволенні вашого запиту в цій частині на підставі пункту 1 частини першої статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» у зв'язку з тим, що «*назва розпорядника інформації*» не володіє і не зобов'язаний відповідно до його компетенції, передбаченої законодавством, володіти такою інформацією.

На виконання вимог частини третьої статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» направляємо ваш запит у цій частині до комунального підприємства «...» як належного розпорядника.

Особа, відповідальна за розгляд запиту (*вказати прізвище, ім'я, по батькові та посаду особи*).

Інформуємо, що відповідно до частини першої статті 23 Закону України «Про доступ до публічної інформації» рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації можуть бути оскаржені до керівника розпорядника, вищого органу або суду.

Додаток:

1. Копія штатного розпису «*назва розпорядника інформації*» на 10 стор.

Назва посади

(*власноручний підпис*)

Прізвище, ім'я

Прізвище, ім'я, посада безпосереднього виконавця запиту

QR-код підпису посадової особи відповіді з усіма реквізитами (за умови підписання КЕП)

Утім, трапляються випадки, коли задоволення запиту потребує надання великого обсягу інформації або пошуку такої інформації серед чималої кількості даних. Водночас ресурсні можливості розпорядника не можуть забезпечити своєчасний розгляд такого запиту впродовж п'яти робочих днів, наприклад, з причин відсутності великої кількості працівників, що унеможливує оперативне аналізування чималих обсягів інформації для своєчасного надання у відповідь на запит. У таких випадках доцільно надати запитувачу **проміжну відповідь про продовження строку розгляду запиту до 20 робочих днів** з обґрунтуванням такого продовження. Ось приклад.

**Бланк установи з усіма реквізитами щодо назви, адреси та контактних даних
суб'єкта владних повноважень**

Вих. реєстр. № 565/456-31 від «15» січня 2023 року

ПІБ запитувача, адреса запитувача

На ваш запит від 14 січня 2023 року вх. реєстр. № 565/456-31-1 щодо надання копій службових записок та інших документів, що передували прийняттю рішення № 3 від 20.02.2020 повідомляємо.

У зв'язку з тим, що запитувана вами інформація потребує пошуку серед великої кількості паперових документів, які перебувають у різних структурних підрозділах, географічно відокремлених один від одного, на підставі частини четвертої статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» повідомляємо про продовження строку розгляду запиту до 20 робочих днів.

Особа, відповідальна за розгляд запиту (*вказати прізвище, ім'я, по батькові та посаду особи*).

Інформуємо, що відповідно до частини першої статті 23 Закону України «Про доступ до публічної інформації» рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації можуть бути оскаржені до керівника розпорядника, вищого органу або суду.

Назва посади

(власноручний підпис)

Прізвище, ім'я

Прізвище, ім'я, посада безпосереднього виконавця запиту

*QR-код підпису посадової особи відповіді
з усіма реквізитами (за умови підписання КЕП)*

Відповідь про повну відмову у задоволенні запиту відповідно до вимог частини першої статті 22 Закону. Така відповідь має містити обов'язкові реквізити згідно з частиною четвертою статті 22, про які згадувалося раніше. Приклад відповіді.

**Бланк установи з усіма реквізитами щодо назви, адреси та контактних даних
суб'єкта владних повноважень**

Вих. реєстр. № 565/456-31 від «15» січня 2023 року

ПІБ запитувача, адреса запитувача

На ваш запит від 14 січня 2023 року вх. реєстр. № 565/456-31-1 щодо надання інформації повідомляємо.

У відповідь на питання № 1 вашого запиту надаємо копію штатного розпису «назва розпорядника інформації».

У відповідь на питання № 2 вашого запиту щодо надання роз'яснення про повноваження щодо порядку формування штатного розпису «назва розпорядника інформації» повідомляємо про відмову у задоволенні вашого запиту в цій частині на підставі пункту 1 частини першої статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» у зв'язку з тим, що така інформація не є публічною в розумінні закону та потребує створення шляхом узагальнення, обробки та підготовки нового документа у вигляді роз'яснення.

Таким чином «назва розпорядника інформації» не володіє і не зобов'язаний відповідно до його компетенції, передбаченої законодавством, володіти інформацією, зазначеною у пункті № 2 вашого запиту.

Особа, відповідальна за розгляд запиту (*вказати прізвище, ім'я, по батькові та посаду особи*).

Інформуємо, що відповідно до частини першої статті 23 Закону України «Про доступ до публічної інформації» рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації можуть бути оскаржені до керівника розпорядника, вищого органу або суду.

Додаток: 1. Копія штатного розпису «назва розпорядника інформації» на 10 стор.

Назва посади

(власноручний підпис)

Прізвище, ім'я

Прізвище, ім'я, посада безпосереднього виконавця запиту

*QR-код підпису посадової особи відповіді
з усіма реквізитами (за умови підписання КЕП)*

Розгляд комбінованих запитів на інформацію (запит-звернення та ін.)

Належне розуміння процесу розгляду комбінованих запитів-звернень залежить від правильної ідентифікації відповідних частин документа. Водночас Закон № 2939-VI зобов'язує розпорядника надати інформацію або ж відмовити в наданні. За таких умов невизначеним залишається низка технічних питань, пов'язаних з розглядом тих листів запитувачів чи заявників, які за своїм змістом і суттю покладаються на правове регулювання інших норм законодавства.

Ключовим під час розгляду запитів є забезпечення доступу до готової та зафіксованої публічної інформації. Водночас потрібно враховувати, що **публічною є і та інформація, якої не створено, однак обов'язок створення чи володіння якою передбачено іншими нормативно-правовими актами.**

Ще більше розвиває цю думку Пленум Вищого адміністративного суду у своїй постанові № 10 від 26.09.2016 «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації» у пунктах 1.1. та 3.4., зокрема: «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.

3.4. Статтею 40 Конституції України закріплено право особи на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів. Деталізацію наведене право отримало у Законі України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР «Про звернення громадян» (далі – Закон № 393/96-ВР). Відносини з розгляду звернень громадян є основним і єдиним предметом регулювання цього Закону. Тому він є спеціальним у цій сфері, але ним не вичерпується поняття «спеціальний закон», що вживається у частині другій статті 2 Закону № 2939-VI.

Одержавши запит на інформацію, який подано згідно із Законом № 2939-VI, проте який за своїм змістом є зверненням громадянина відповідно до Закону № 393/96-ВР, розпорядник інформації повинен відмовити у задоволенні такого запиту через невідповідність його предмета вимогам закону (пункт 2 частини п'ятої статті 19, пункт 4 частини першої статті 22 Закону № 2939-VI), та з урахуванням принципів добросовісності і розсудливості розглянути запит за Законом № 393/96-ВР. При цьому запитувача повинно бути повідомлено у п'ятиденний строк про те, що його запит на інформацію буде розглядатися як звернення відповідно до Закону № 393/96-ВР.

У разі, якщо запит на інформацію, який подано згідно із Законом № 2939-VI, за своїм змістом поєднує предмет регулювання Закону № 393/96-ВР та Закону № 2939-VI, то такий «запит-звернення» повинен розглядатися у відповідних частинах у строк та порядок, передбачені відповідними законами. При цьому розпорядник у п'ятиденний строк повинен відповісти по суті запиту, а також повідомити запитувача, що решта питань розглядатимуться як звернення згідно із Законом № 393/96-ВР».

Отже не кожне узагальнення та обробка буде вважатися створенням інформації. Так, наприклад, надання відповіді на запитання «На підставі якого нормативного акта посадова особа Державної податкової служби України проводила перевірку Особи 1?» не потребує додаткового узагальнення чи змістовного аналізу, адже така інформація може міститися в завчасно створених і готових документах, наприклад, у довіреності, плані перевірок, зверненні про порушення податкового законодавства та ін. Водночас протилежний підхід підлягає застосуванню, якби запитувач запитав не конкретну інформацію щодо суб'єкта господарювання, а загальну інформацію щодо підстав проведення тієї чи іншої перевірки.

Водночас не треба забувати, що **за умови попереднього створення відповідного роз'яснення**, порядок створення якого регулювався спеціальним законом, **інший запитувач має право отримати його копію в порядку Закону України «Про доступ до публічної інформації»**, адже таку інформацію охоплює поняття «публічної інформації».

Таку саму позицію займає Велика Палата Верховного Суду у рішенні від 02.02.2022 № 9901/390/21:

«54. Не є інформаційним запитом звернення, для відповіді на яке необхідно створити інформацію, крім випадків, коли розпорядник інформації не володіє запитуваною інформацією, але зобов'язаний нею володіти (пункт 1 частини першої статті 22 Закону № 2939-VI).

До того ж Закон № 2939-VI не поширюється на відносини у сфері звернень громадян щодо надання юридичної консультації, проведення аналізу правових норм стосовно конкретних обставин, повідомлених запитувачем інформації, тощо, оскільки такі відносини регулюються спеціальним законом – Законом України «Про безоплатну правову допомогу».

55. Визначальним для публічної інформації є те, що вона заздалегідь зафіксована будь-якими засобами та на будь-яких носіях (тобто відповідала критеріям «відображеності та задокументованості») і знаходилась у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації.»

Під час надання роз'яснення в комбінованому запиті-зверненні потрібно також враховувати наявність відповідних обов'язків, які стосуються предмета звернення, згідно з компетенцією та повноваженнями розпорядника. У разі, якщо питання звернення не стосується компетенції та повноважень відповідного розпорядника, доцільно відмовити у задоволенні цього питання та направити до належного розпорядника.

Розглянемо приклад оформлення відповіді на комбінований запит-звернення, порядок розгляду якого регулюється різними законами

Бланк установи з усіма реквізитами щодо назви, адреси та контактних даних суб'єкта владних повноважень

Вих. реєстр. № 565/456-31 від «15» січня 2023 року

ПІБ запитувача,
адреса запитувача

На ваш запит від 14 січня 2023 року вх. реєстр. № 565/456-31-1 щодо надання інформації повідомляємо.

У відповідь на питання № 1 Вашого запиту надаємо копію затвердженого бюджету на ремонт доріг місцевого значення у 2023 році «*назва розпорядника інформації*».

У відповідь на запитання № 2 вашого запиту щодо порядку здійснення ремонту доріг місцевого значення на 2023 рік повідомляємо, про відмову у задоволенні вашого запиту в цій частині на підставі пункту 1 частини першої статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» у зв'язку з тим, що така інформація не є публічною в розумінні закону та потребує створення через узагальнення, обробку та підготовку нового документа у вигляді роз'яснення.

Водночас з огляду на те, що роз'яснення стосується безпосередніх повноважень і компетенції «назва розпорядника інформації» з урахуванням принципів добросовісності і розсудливості, інформуємо, що ваш запит у цій частині буде розглянуто в порядку та відповідно до вимог Закону України «Про звернення громадян».

Особа, відповідальна за розгляд запиту (*вказати прізвище, ім'я, по батькові та посаду особи*).

Інформуємо, що відповідно до частини першої статті 23 Закону України «Про доступ до публічної інформації» рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації можуть бути оскаржені до керівника розпорядника, вищого органу або суду.

Назва посади

(*власноручний підпис*)

Прізвище, ім'я

Прізвище, ім'я, посада безпосереднього виконавця запиту

QR-код підпису посадової особи відповіді
з усіма реквізитами (за умови підписання КЕП)

Найперші два запитання, які виникають у працівника розпорядника під час надання подібної відповіді, «яким чином визначати строки розгляду та які реєстраційні дії потрібно вжити в такому разі?». Щодо строків розгляду питання, яке за змістом є зверненням, строки вони мають рахуватися з моменту реєстрації такого листа як запиту на інформацію. Водночас під час надання відповіді саме як на запит з огляду на відсутність у більшості систем документообігу відповідного функціоналу, а також для належного ведення обліку розглянутих запитів і звернень, доцільно здійснити окрему реєстрацію з присвоєнням реєстраційного номера для звернення. У такому разі необхідно також враховувати строк, який минув з моменту отримання запиту до моменту реєстрації його як звернення.

Розглянемо на прикладі.



Надання публічної інформації у формі відкритих даних у відповідь на запити

Відповідно до абзацу 2 частини першої статті 10-1 Закону *розпорядники інформації зобов'язані надавати публічну інформацію у формі відкритих даних на запит, оприлюднювати і регулярно оновлювати її на єдиному державному веб-порталі відкритих даних і на своїх вебсайтах.*

Основною ознакою публічної інформації у формі відкритих даних є її оцифрованість (тобто вона не може бути на папері чи іншому подібному носії) **та можливість її автоматизованої обробки електронними засобами** (тобто наявність такої інформації у тому цифровому форматі, який здатне автоматично аналізувати та оцінювати програмне забезпечення). До такої інформації не належать дані у формі сканованих документів, текстові файли з малюнками, форматуванням, таблицями, текстові дані, оприлюднені на вебсайтах як повідомлення та ін.

Зазвичай формат публічної інформації у формі відкритих даних незручний для сприйняття людиною та потребує подальшої обробки для сприйнятливої візуалізації. Отже, робота з обробки машиночитаних форматів даних потребує наявності спеціальних знань. Утім, на практиці посадовій особі з питань доступу до публічної інформації, яка розглядає запити на інформацію, достатньо володіти загальними знаннями, які засвідчуватимуть розуміння різниці форматів даних та особливостей надання такої інформації у відповідь на запит.

Отже, розглянемо **основні проблеми надання публічної інформації у формі відкритих даних у відповідь на запит:**

- великий обсяг файлу набору відкритих даних, який неможливо надіслати за допомогою електронних поштових сервісів через відповідні пропускові обмеження;
- відсутність зчитувачів флеш-носіїв пам'яті, оптичних дисків, за допомогою яких таку інформацію можна записати;
- загроза отримання вірусних програм під час зчитування носія запитувача.

Постає питання, як реагувати на ці проблеми?

Розглянемо **основні правила, яких потрібно дотримуватися під час надання інформації у формі відкритих даних:**

- форматувати носії запитувачів (звичайно за їхньою згодою) перед тим, як відкривати для завантаження інформації;
- за відсутності можливості форматкування здійснювати перевірку з використанням антивірусного програмного забезпечення;
- у разі відсутності можливості запису набору машиночитаних даних на відповідний носій розпорядник може завантажити таку інформацію на «хмарне сховище» та надати посилання. У такому разі запитувач має бути завчасно повідомлений про строки зберігання інформації, щоб мати можливість її вивантажити на свій носій;
- розпорядник інформації не зобов'язаний записувати дані запитувача на власний носій;
- у разі потреби забезпечити можливість ознайомлення запитувача з інформацією у формі відкритих даних у спеціальному місці для роботи запитувачів з документами чи їх копіями.

Такий висновок (правило) випливає з конституційного права кожного права вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір. Крім того, відповідно до частини першої статті 6 Конвенції Тромсе у разі надання доступу до офіційного документа заявник має право обрати чи ознайомитися з оригіналом або копією чи отримати копію цього документа в будь-якій доступній формі або форматі за своїм вибором, якщо тільки висловлене побажання не є не виправданим.

Зважаючи на наявність у суб'єктів владних повноважень зазначеного вище обов'язку, у разі надходження запиту щодо надання публічної інформації у формі відкритих даних, принагідно важливо забезпечити можливість запитувачу отримати таку інформацію на власні електронні носії пам'яті (жорсткі диски, флеш носії та ін.). У разі, якщо великий обсяг інформації потребує повторення надання можливості запису такої інформації, розпорядник повинен її забезпечити, якщо тільки це не покладає на нього надмірний тягар та є явно не виправданим.

Приклад відповіді на запит щодо надання публічної інформації у формі відкритих даних.

Бланк установи з усіма реквізитами щодо назви, адреси та контактних даних суб'єкта владних повноважень

Вих. реєстр. № 565/456-31 від «15» січня 2023 року

ПІБ запитувача, адреса запитувача

На ваш запит від 14 січня 2023 року вх. реєстр. № 565/456-31-1 щодо надання публічної інформації у формі відкритих даних надаємо файл набору «Інформація про структуру (організаційну структуру) розпорядника інформації». Крім того, інформуємо, що цей та інші набори даних також оприлюднено та систематично оновлюються в електронному кабінеті «*назва розпорядника інформації*» на Єдиному державному вебпорталі відкритих даних. Ознайомитися з іншою публічною інформацією «*назва розпорядника інформації*» ви можете за посиланням: <https://data.gov.ua/dataset/477f75c9-e3c0-4014-9554-fc94b4ac960>.

Додаток: 1. Файл набору «Інформація про структуру (організаційну структуру) розпорядника інформації» у форматі .xlsx

Назва посади (власноручний підпис)

Прізвище, ім'я

Прізвище, ім'я, посада безпосереднього виконавця запиту

QR-код підпису посадової особи відповіді з усіма реквізитами (за умови підписання КЕП)

У будь-якому разі, для уникнення проблем з розглядом запитів щодо надання інформації у формі відкритих даних, потрібно завчасно дотримуватися вимог її оприлюднення на офіційних вебсайтах та Єдиному державному вебпорталі відкритих даних.

Під час надання інформації у формі відкритих даних **конвертацію таких даних з одного формату в інший не вважатимуть створенням нової інформації**. Такої позиції дотримується Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду у рішенні № 380/15492/21 від 16.03.2023.

«44. Тобто чинне законодавство України покладає обов'язок на відповідача не лише оприлюднювати інформацію у формі відкритих даних у визначеному Положенням № 835, що затверджене на виконання статті 10-1 Закону №2939-VI, 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.*

49. Верховний Суд вважає, що жодної додаткової конвертації запитуваної інформації, а саме тексти судових рішень з ЄДРСР за 2006–2020 роки у формі відкритих даних для надання позивачу на його запит, немає потреби. *Конвертація, тобто передавання запитуваної інформації з одного формату в інший, не є створенням нової інформації, оскільки інформація, яка міститься у текстах судових рішень, вже готова.* Водночас розпорядник не може обмежувати запитувача у виборі форми відкритих даних, які визначені законодавчо, а саме Положенням № 835.»

Відмова та відстрочка у задоволенні запиту

Трапляються випадки, коли розпорядник інформації з незалежних від себе причин не може розглянути та задовольнити запит у встановлений Законом України «Про доступ до публічної інформації» строк. Такі обставини можуть бути спричинені природними катаклізмами, пандеміями, війною та ін.

Закон № 2939-VI в таких випадках передбачає право у розпорядника інформації застосувати відстрочку в задоволенні запиту на інформацію.

Відповідно до частин п'ятої та шостої статті 22 вказаного Закону відстрочка в задоволенні запиту на інформацію допускається в разі, якщо запитувана інформація не може бути надана для ознайомлення в передбачені цим Законом строки у разі настання обставин непереборної сили. Рішення про відстрочку доводиться до відома запитувача у письмовій формі з роз'ясненням порядку оскарження прийнятого рішення.

У рішенні про відстрочку в задоволенні запиту на інформацію має бути зазначено:

- **прізвище, ім'я, по батькові та посаду особи, відповідальної за розгляд запиту** розпорядником інформації;
- **дату надсилання або вручення повідомлення про відстрочку;**
- **причини**, у зв'язку з якими запит на інформацію не може бути задоволений у встановлений цим Законом строк (інформують про неможливість здійснення роботи у зв'язку з проведенням заходів запобігання надзвичайній ситуації, евакуації, ведення (загрозою ведення) бойових дій за місцем розташування розпорядника, критичною безпековою ситуацією в населеному пункті, іншими загрозами життю та здоров'ю відповідальних за розгляд осіб);
- **строк, у який буде задоволено запит** (у повідомленні про відстрочку необхідно вказати орієнтовну дату надання запитуваної інформації, наприклад, «впродовж п'яти робочих днів після усунення наслідків»);
- **підпис посадової особи**, яка приймає рішення про відстрочку.

Варто враховувати, що застосування відстрочки можливе лише щодо подальшого задоволення запиту та не може застосовуватися в усіх без винятку випадків і повинне охоплюватись обставинами такого ха-

рактору, які справді унеможливають задоволення запиту в певний момент або період часу. Розглянемо основні ознаки, які визначатимуть правомірність застосування відстрочки:

- дія обставин непереборної сили (напр., повінь, пандемія, воєнні дії, інші обставини, що можуть ставити під загрозу життя та здоров'я працівників розпорядників або здатність виконувати свої обов'язки);
- розпорядник інформації має бути справді неспроможним забезпечити розгляд запиту у період дії таких обставин;
- факт затвердження обставин непереборної сили будь-яким нормативним актом (напр., указ Президента України про запровадження воєнного чи надзвичайного стану) не є обставиною, яка свідчить про неможливість виконання вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації»;
- цивільно-правові відносини щодо встановлення чи визнання тієї чи іншої обставини форс-мажорними не підлягають застосуванню до виконання функцій розпорядника інформації, а також тих, які спрямовані на виконання владних, управлінських функцій;
- застосування відстрочки в розгляді запиту для наступної повної відмови в його задоволенні неправомірне.

Приклад застосування відстрочки у відповіді на запит

Бланк установи з усіма реквізитами щодо назви, адреси та контактних даних суб'єкта владних повноважень

Вих. реєстр. № 565/456-31 від «15» січня 2023 року

ПІБ запитувача, адреса запитувача

Шановний запитувачу!

Відповідно до частини четвертої статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» повідомляємо вам про відстрочку у задоволенні вашого запиту від 14 січня 2023 року вх. реєстр. № 565/456-31-1 щодо надання копій рішень «назва розпорядника інформації» за травень 2023 року.

Інформуємо, що такий захід невідкладний і зумовлений погіршенням в останні дні безпекової ситуації через російські ракетні та артилерійські обстріли населеного пункту. У зв'язку з перебоями доступу до інтернету, необхідністю вжиття заходів щодо убезпечення життя та здоров'я працівників, а також неможливістю за таких умов забезпечити належну віддалену роботу задовольнити ваш запит, за вказаних обставин, тимчасово неможливо.

Водночас наголошуємо, що ваш запит буде задоволено впродовж перших трьох робочих днів після відновлення належного функціонування «назва розпорядника інформації».

Також інформуємо, що велику частину необхідної вам інформації оприлюднено на офіційному вебсайті «назва розпорядника інформації» за посиланням.

Відповідальна особа за розгляд запиту _____ (повна назва посади та ПІБ).

Назва посади

(власноручний підпис)

Прізвище, ім'я

Прізвище, ім'я, посада безпосереднього виконавця запиту

QR-код підпису посадової особи відповіді з усіма реквізитами (за умови підписання КЕП)

Завдання для поточного контролю

Виконання завдання поточного контролю полягає в індивідуальній роботі учасника навчання через підготовку письмової відповіді на інформаційний запит. Під час написання відповіді наявність такого реквізиту як бланк розпорядника інформації не вимагають і не застосовують.

Завдання виконують під час самостійної роботи слухачів з використанням комп'ютерної техніки та текстового редактора або через написання письмової відповіді «від руки». На виконання вказаного поточного контролю передбачено одну академічну годину. Виконане завдання підлягає здачі для викладача не пізніше третього навчального дня або до початку наступного поточного контролю після завершення теми 5.

Під час перевірки виконання завдання слухачами викладач аналізує документ на предмет надання відповіді на обидва запитання запиту, наявність обов'язкових реквізитів відповідно до вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації». Максимальна оцінка, яку можна отримати за виконання завдання, становить 10 балів зі 100.

Зразок завдання для самоконтролю

Розпорядник інформації:

Умовна районна військова адміністрація

Запитувач інформації: Заявниченко Олег

Адреса для листування та надання інформації (e-mail): 111111@xxx.net

Інформаційний запит

На підставі статей 1, 13, 19, 20 Закону України «Про доступ до публічної інформації» прошу надати інформацію (копії документів) щодо:

- нарахованої заробітної плати (окремо щодо кожної надбавки та виплати) працівників департаменту розвитку інфраструктури Умовної районної військової адміністрації;
- копію фінансового звіту за 2022 рік комунального підприємства «Підприємник» Умовної районної ради.

Згідно з ч. 2 ст. 22 ЗУ «Про доступ до публічної інформації» відповідь розпорядника інформації про те, що інформацію можна отримати запитувачем із загальнодоступних джерел, вважають неправомірною відмовою. 30.06.2023

Рекомендована література

1. Науково-практичний коментар до Закону України

«Про доступ до публічної інформації» К.: 2012

URL: <https://www.rada.gov.ua/uploads/documents/72474.pdf>.

(дата звернення: 10.09.2023).



2. 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. – К.: Рада Європи, 2020. – 335с.

URL: <https://rm.coe.int/recomendations-final-10-02-21/1680a165f7>. (дата звернення: 10.09.2023).



3. Кабанов О., Заярний О., Мироненко В. Довідник із громадянських (особистих), політичних та інших прав людини в умовах воєнного стану (станом на 2 травня 2022 р.) – Київ 2022. – 185 с.

URL: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-06/civic%20rights-during-war_final.pdf. (дата звернення: 10.09.2023).





ТЕМА 4.

Організація роботи щодо забезпечення доступу до публічної інформації розпорядником інформації

Процес опрацювання матеріалу

Мета і завдання:

- надати знання, потрібні для належної організації роботи та обов'язків розпорядників публічної інформації – суб'єктів владних повноважень;
- розвинути навички розроблення внутрішніх розпорядчих документів і посадових інструкцій для належної організації роботи спеціальних підрозділів та відповідальних осіб з доступу до публічної інформації;
- надати знання щодо організації системи обліку публічної інформації та процесу обробки інформаційних запитів розпорядниками публічної інформації на практиці;
- надати знання щодо забезпечення доступу до інформації для осіб з інвалідністю;
- розвивати навички критичного мислення через аналіз різних первинних і вторинних джерел, таких як закони та підзаконні акти;
- надати практичні рекомендації з удосконалення внутрішніх розпорядчих актів розпорядників публічної інформації, прийнятих для забезпечення права на доступ до інформації.

Ключові слова і поняття

Розпорядник публічної інформації та обов'язки розпорядників публічної інформації; система обліку публічної інформації, облік інформаційних запитів, внутрішні розпорядчі документи, посадова інструкція особи, відповідальної за доступ до інформації.

Методичні прийоми та техніки

Міні-лекція, тренінг, практична робота, тематична дискусія, вебінар, аналіз ситуацій і вирішення ситуаційних завдань.

Зв'язок з іншими темами посібника

Пропоноване заняття змістовно пов'язане з усіма іншими темами занять цього посібника та є обов'язковим елементом підвищення кваліфікації посадових осіб розпорядників, відповідальних за доступ до публічної інформації.

Час

240 хв навчального часу.

Методичні рекомендації щодо проведення заняття

Це заняття має на меті надати слухачам знання про систему та обов'язки розпорядників публічної інформації – суб'єктів владних повноважень і розвинути навички щодо організації внутрішніх процесів всередині розпорядника для повного та всебічного забезпечення права громадян на доступ до публічної інформації.

Під час заняття слухачам надають теоретичні знання та практичні рекомендації щодо того, як налагодити внутрішні організаційні процеси розпорядників для всебічного та повного забезпечення права на доступ до публічної інформації. Слухачі мають бути поінформовані про обов'язок створювати, наповнювати та оновлювати систему обліку публічної інформації у розпорядника – суб'єкта владних повноважень. Важливо приділити увагу розвитку навичок слухачів щодо розроблення та застосування внутрішніх актів розпорядників публічної інформації. Особливо варто акцентувати на важливості належного розподілу обов'язків між окремими структурними підрозділами розпорядників та організації злагодженого процесу, спрямованого на вчасне та повне виконання вимог законодавства про доступ до інформації та забезпечення інформаційних прав громадян.

Це заняття має на меті заглиблення у детальні аспекти організації роботи з доступу до публічної інформації та має надавати практичні знання й навички, необхідні для посадових осіб, відповідальних за організацію роботи з доступу до інформації.

Кроки

КРОК 1

🕒 60 хв

Методи: загальне обговорення, дискусія.

1. Нагадайте учасникам основні положення та терміни, викладені у попередніх заняттях, зверніть увагу на матеріали до Теми 2, де надано знання про категорії розпорядників публічної інформації та окреслено основний перелік їхніх обов'язків. Запишіть на дошці чи великому аркуші паперу або оголосіть назву теми та ключові завдання теми. Запропонуйте учасникам поставити запитання, які виникли у них під час вивчення попередніх тем, опрацюйте їх.
2. Поставте аудиторії запитання про те, хто з учасників був або є відповідальним за доступ до публічної інформації у структурі розпорядника, з якими практичними питаннями організації роботи розпорядника вони стикалися.
3. Систематизуйте відповіді на запитання та окресліть коло проблем, з якими стикаються особи, відповідальні за доступ до публічної інформації у розпорядників – суб'єктів владних повноважень. Наголосіть на необхідності організації системної роботи з доступу до інформації та належного оформлення таких процесів у внутрішніх розпорядчих документах.
4. Сплануйте подальше роботу, анонуйте теми та зміст наступних міні-лекцій і дискусій.

КРОК 2

🕒 60 хв

Методи: міні-лекція, тренінг, тематична дискусія, вебінар.

1. Розкрийте докладно та обговоріть з учасниками обсяг обов'язків розпорядників публічної інформації – суб'єктів владних повноважень. Роз'ясніть необхідність запровадження всього комплексу заходів, спрямованих на забезпечення права громадян на доступ до публічної інформації.
2. Роз'ясніть зміст обов'язків з організації системи обліку публічної інформації, спеціального місця для роботи запитувачів з документами, обліку інформаційних запитів і забезпечення прав на доступ до інформації для осіб з інвалідністю. Зверніть увагу на особливості обов'язків розпорядників, які є колегіальними органами, наприклад, органами місцевого самоврядування.
3. Обговоріть підходи до розроблення та впровадження внутрішніх розпорядчих документів, спрямованих на забезпечення права на доступ до інформації. Акцентуйте увагу на практичній застосовності таких документів і відповідності їх реальним процесам усередині розпорядника публічної інформації.

КРОК 3

🕒 60 хв

Методи: міні-лекція, тренінг, практична робота, тематична дискусія, вебінар, аналіз ситуацій.

1. На основі матеріалу тексту лекції до цієї теми та власного досвіду (за наявності) розкажіть про особливості внутрішніх розпорядчих актів, розроблених і прийнятих для забезпечення права на доступ до інформації. Під час лекції використовуйте зразки, наведені у рекомендаціях Уповноваженого для розпорядників, та окремо для органів місцевого самоврядування.
2. Розкрийте детально та обговоріть з учасниками практичні підходи до розроблення внутрішніх актів розпорядника публічної інформації – суб'єкта владних повноважень. Проілюструйте лекцію прикладами з чинних актів розпорядників, які можуть слугувати і зразками, і негативними прикладами.
3. Ознайомте учасників з основними категоріями повноважень та обов'язків, які мають бути включені до посадових інструкцій осіб, до обов'язків яких віднесено забезпечення (повністю чи в частині) права на доступ до публічної інформації.
4. Для ілюстрації використовуйте приклади документів, розроблених і впроваджених розпорядниками публічної інформації – суб'єктами владних повноважень, або зразки з рекомендацій Уповноваженого, наведених у додаткових джерелах. Надайте можливість учасникам поставити додаткові запитання, які в них виникли під час заняття.
5. Обговоріть досвід учасників (і позитивний, і негативний) із налагодження взаємодії між окремими підрозділами та посадовими особами у забезпеченні доступу до інформації. Акцентуйте увагу на необхідності розроблення та затвердження внутрішніх актів, які б відповідали фактичній організаційній структурі розпорядника та відображали реальні процеси взаємодії між окремими структурними підрозділами та посадовими особами.

КРОК 4

🕒 60 хв

Методи: загальне обговорення, «мовчазна дискусія».

1. Запропонуйте учасникам сформулювати й обговорити основні пункти посадової інструкції особи, відповідальної за доступ до публічної інформації у суб'єкта владних повноважень.
2. За потреби поділіть учасників на кілька підгруп (орієнтовно 3 підгрупи) та запропонуйте їм упродовж 10–15 хвилин викласти пункти модельної посадової інструкції особи, відповідальної за доступ до публічної інформації у розпорядника – суб'єкта владних повноважень. Запропонуйте учасникам зафіксувати пункти цієї інструкції на фліп-чарті. Промодеруйте обговорення всією групою кожної з посадових інструкцій, створеної у підгрупах, надайте рекомендації та попросіть учасників зафіксувати їх у своїх конспектах.
3. Акцентуйте увагу на необхідності розроблення та затвердження посадових інструкцій, які б відображали реальні процеси та розподіл повноважень між відповідальними посадовими особами. Обговоріть досвід учасників (і позитивний, і негативний) із налагодження взаємодії між окремими посадовими особами та підрозділами у забезпеченні доступу до інформації. Наголосіть важливість правильного розподілу обов'язків для персоніфікації відповідальності.

Конспект лекції

КРОК 2

Організація роботи щодо забезпечення доступу до публічної інформації розпорядником інформації

Як уже було зазначено у лекційному матеріалі до Теми № 2, перелік і види розпорядників визначено статтею 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Відповідно до положень цієї статті умовно розпорядників можна поділити на такі великі категорії:

- 1) суб'єкти владних повноважень;
- 2) інші розпорядники, які є розпорядниками тієї інформації, яка визначена пунктами 2-5 частини першої статті 13 Закону;
- 3) розпорядники інформації, які володіють, користуються чи розпоряджаються державним чи комунальним майном;
- 4) розпорядники іншої інформації, яка є суспільно необхідною.

Варто ще раз наголосити, що окремі посадові особи не є розпорядниками публічної інформації відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації». Відповідно до пункту 1 частини першої статті 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації» розпорядниками публічної інформації є: «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».

Натомість частина друга статті 2 Конвенції Тромсе передбачає, що для цілей цієї Конвенції «під поняттям «державні органи» розуміється: 1) **урядові та адміністративні органи на національному, регіональному та місцевому рівнях**; 2) **органи законодавчої та судової влади** у тій мірі, в якій вони виконують адміністративні функції згідно з національним законодавством; 3) **фізичні чи юридичні особи** у тій мірі, в якій вони виконують адміністративні повноваження».

Розробники Конвенції Тромсе передбачили, що за бажанням Сторін ця Конвенція може також поширюватися на фізичних або юридичних осіб, якщо вони виконують державні функції або здійснюють свою діяльність коштом держави відповідно до національного законодавства. Проте національне законодавство та судова практика України дотримуються позиції, що посадові особи не є розпорядниками публічної інформації.

Це прямо підтверджує узагальнення судової практики, викладене у розділі 2 Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29 вересня 2016 року № 10 «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації»:

*«... оскільки за своїм статусом та колом повноважень вони не підпадають під розуміння органу державної влади та інших суб'єктів, зазначених у пункті 1 частини першої статті 13 Закону № 2939-VI. У зв'язку з **цим такі особи не можуть (не мають здатності) виконувати обов'язки розпорядника інформації, у тому числі обов'язки щодо обліку та оприлюднення публічної інформації** (статті 14, 15 Закону № 2939-VI)...*

Не є розпорядниками публічної інформації у розумінні Закону № 2939-VI народні депутати України, депутати місцевих рад та Верховної Ради АРК, голови районних, обласних рад, сільський, селищний, міський голова, судді, прокурори, державні виконавці тощо».

Загальний перелік обов'язків розпорядників інформації визначено у статті 14 Закону України «Про доступ до публічної інформації», зокрема розпорядники інформації зобов'язані:

- 1)** оприлюднювати інформацію, передбачену цим та іншими законами;
- 2)** систематично вести облік документів, що перебувають у їхньому володінні;
- 3)** вести облік запитів на інформацію;
- 4)** визначати спеціальні місця для роботи запитувачів з документами чи їх копіями, а також надавати право запитувачам робити витяги з них, фотографувати, копіювати, сканувати їх, записувати на будь-які носії інформації та ін.;
- 5)** мати спеціальні структурні підрозділи або призначати відповідальних осіб для забезпечення доступу запитувачів до інформації та оприлюднення інформації;
- 6)** надавати та оприлюднювати достовірну, точну та повну інформацію, а також у разі потреби перевіряти правильність та об'єктивність наданої інформації та оновлювати оприлюднену інформацію.

Докладно інформацію про кожний вид розпорядників наведено у лекційному матеріалі до Теми 2. Обсяг обов'язків розпорядника та його посадових осіб щодо забезпечення права до доступу до інформації залежить від того, до якої із зазначених вище категорій належить той чи інший розпорядник. Водночас усі зазначені вище розпорядники повинні розглядати інформаційні запити та надавати на них відповіді.

Розпорядники інформації	Інформація, яку вони зобов'язані надавати за запитами
Суб'єкти владних повноважень	Будь-яка публічна інформація, що не віднесена законом до інформації з обмеженим доступом
Юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів	Інформація щодо використання бюджетних коштів
Особи, якщо вони виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно з законом чи договором	Інформація, пов'язана з виконанням їхніх обов'язків

Суб'єкти господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями	Інформація щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них
Суб'єкти господарювання, які володіють: А) інформацією про стан довкілля, Б) інформацією про якість харчових продуктів і предметів побуту, В) інформацією про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися і загрожують здоров'ю та безпеці громадян, іншою інформацією, що становить суспільний інтерес.	Інформація, вказана у підпунктах «а – г».

Не всі категорії розпорядників мають однакове коло обов'язків, зокрема не всі юридичні особи, які є розпорядниками публічної інформації, зобов'язані визначати спеціальні структурні підрозділи або відповідальних осіб для забезпечення доступу до інформації. Проте щодо першої категорії розпорядників – суб'єктів владних повноважень – такий обов'язок встановлено Законом. Відповідно до пункту 2 частини першої статті 3 Закону України «Про доступ до публічної інформації» розпорядник зобов'язаний визначити спеціальний структурний підрозділ або посадову особу, які організують у встановленому порядку доступ до публічної інформації. До обов'язків таких структурних підрозділів (чи осіб), зокрема, мають належати: бути головною контактною особою у питаннях отримання та задоволення запитів на інформацію та надавати допомогу запитувачам в отриманні інформації.

Отже, **створити спеціальні підрозділи або призначити відповідальних за доступ осіб зобов'язані:**

- органи державної влади, інші державні органи;
- органи місцевого самоврядування;
- інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких обов'язкові до виконання.

Щодо усіх інших розпорядників публічної інформації вимоги Закону України «Про доступ до публічної інформації» **поширюються лише в частині надання відповідної інформації за запитом.**

Відповідно до статті 16 Закону України «Про доступ до публічної інформації» розпорядник інформації відповідає за визначення завдань і забезпечення діяльності структурного підрозділу або відповідальної особи з питань доступу до публічної інформації, відповідальних за опрацювання, систематизацію, аналіз і контроль щодо задоволення запиту на інформацію, надання консультацій під час оформлення запиту, а також за оприлюднення інформації, передбаченої цим Законом.

Найбільше публічної інформації наразі надають за запитом на інформацію і напевне найбільший обсяг роботи відповідальних осіб з питань доступу до публічної інформації або спеціальних підрозділів з доступу до інформації – надання відповідей на запити. Докладно питання, пов'язані з порядком обробки запитів і вимогами до відповідей на запити буде розкрито в матеріалах до Темі 3.

Для належної організації роботи розпорядника щодо забезпечення доступу до публічної інформації потрібно:

- створити спеціальний структурний підрозділ або визначити відповідальну особу (відповідальний підрозділ), передбачити у посадовій інструкції особи відповідні обов'язки та повноваження;

- розробити та затвердити документ/документи, який встановлює чітку процедуру доступу до інформації за інформаційним запитом та інші питання, пов'язані з доступом до публічної інформації (напр., місцезнаходження та режим роботи спеціального місця для роботи запитувачів з документами);
- затвердити документ, який визначає порядок оприлюднення інформації на офіційному вебсайті розпорядника та іншими, передбаченими законом способами;
- організувати взаємодію структурних підрозділів (зокрема розробленням і затвердженням відповідних внутрішніх розпорядчих актів і посадових інструкцій) таким чином, щоб підготовка та надання відповідей уклалися у встановлені законом строки;
- організувати облік публічної інформації в розпорядника та оприлюднити інформацію про систему обліку публічної інформації;
- оприлюднити контактні дані для прийому запитів (адресу розпорядника, за якою приймають запити, номери телефонів, електронну скриньку);
- організувати належний облік запитів, поданих у будь-якій формі;
- організувати консультування запитувачів з питання подання запитів, вжити заходів для забезпечення доступу до інформації для осіб з інвалідністю;
- організувати доступ до засідань (для колегіальних органів, напр., органів місцевого самоврядування).

Питання та практичні поради щодо розроблення внутрішніх розпорядчих актів і посадових інструкцій буде розглянуто у матеріалах до цієї теми далі.

Створення та наповнення системи обліку публічної інформації

Стаття 18 Закону України «Про доступ до публічної інформації» передбачає, що для забезпечення збереження та доступу до публічної інформації документи, що перебувають у суб'єктів владних повноважень, підлягають обов'язковій реєстрації в системі обліку. Система обліку публічної інформації не може бути віднесена до категорії інформації з обмеженим доступом. Відповідно розпорядник інформації має своїм рішенням затвердити порядок створення, наповнення, оновлення та оприлюднення такої системи. Доступ до системи обліку, що містить інформацію про документ, який перебуває у суб'єкта владних повноважень, забезпечують :

- 1)** оприлюдненням інформації про систему обліку на офіційних вебсайтах суб'єктів владних повноважень такої інформації;
- 2)** наданням доступу до інформації про систему обліку у відповідь на запити.

Відповідно до статті 18 Закону України «Про доступ до публічної інформації» для забезпечення збереження та доступу до публічної інформації документи, що перебувають у суб'єктів владних повноважень, підлягають обов'язковій реєстрації в системі обліку, що має містити:

- 1)** назву документа;
- 2)** дату створення документа;
- 3)** дату надходження документа;
- 4)** джерело інформації (автор, відповідний підрозділ);
- 5)** передбачену законом підставу віднесення інформації до категорії з обмеженим доступом;
- 6)** строк обмеження доступу до інформації в разі, якщо вона віднесена до інформації з обмеженим доступом;
- 7)** галузь;
- 8)** ключові слова;
- 9)** тип, носій (текстовий документ, електронний документ, плівки, відеозаписи, аудіозаписи та ін.);

- 10)** вид (нормативні акти, угоди, рішення, протоколи, звіти, прес-релізи);
- 11)** проекти рішень (довідні записки, звернення, заяви, подання, пропозиції, листи та ін.);
- 12)** форму та місце зберігання документа та ін.

Розпорядник має прийняти рішення, положення чи інший внутрішній документ про порядок ведення системи обліку інформації та призначити окрему особу, відповідальну за ведення та оновлення такої системи. Це звісно ж може бути особа, яка у такого розпорядника відповідальна за доступ. Відповідні повноваження мають бути відображені в посадовій інструкції. Система обліку повинна містити інформацію про всі документи, які є в розпорядника, – і створені, і отримані від інших осіб. До системи реєстрації вносять не сам документ – лише дані про нього, визначені в статті 18 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Якщо до системи обліку має бути внесено інформацію про документ з обмеженим доступом, її вносять з відповідною позначкою. Проте навіть назва документа може містити інформацію з обмеженим доступом. Тоді таку інформацію з назви вилучають, про що роблять відповідну позначку із зазначенням підстави обмеження.

Організація спеціальних місць для роботи запитувачів публічної інформації з документами чи їх копіями

Відповідно до статті 14 Закону України «Про доступ до публічної інформації» розпорядники інформації зобов'язані визначати спеціальні місця для роботи запитувачів з документами чи їх копіями, а також надавати право запитувачам робити виписки з них, фотографувати, копіювати, сканувати їх, записувати на будь-які носії інформації тощо.

Для належної організації спеціальних місць для роботи запитувачів з документами розпорядникам потрібно видати внутрішній акт (розпорядження керівника, наказ керівника структурного підрозділу з питань доступу до публічної інформації та ін.), в якому врегулювати такі питання:

- 1.** Визначення приміщення (кабінету чи його частини), обладнання його меблями, освітленням, з можливістю підключення до електромережі. Приміщення або його частина (окремо виділений стіл) має бути призначене тільки для цієї мети, де запитувачі могли б працювати впродовж усього робочого дня розпорядника.
- 2.** Порядок і регулярність здійснення інструктажу (письмові інструкції, з якими ознайомлюються під розписку, або ін.) з працівниками охорони, муніципальної поліції та ін., які працюють при вході в приміщення розпорядника. Проінструктовані працівники розпорядника мають знати: де розташовано спеціальне місце для роботи запитувачів з документами і як туди пройти; як потрапити в зазначений кабінет запитувачам з особливими фізичними потребами.
- 3.** Графік роботи спеціального місця, що дає змогу запитувачам працювати з документами впродовж усього робочого часу і всіх робочих днів тижня відповідно до графіка роботи розпорядника.
- 4.** Відповідальних працівників та визначення кола їхніх обов'язків, внесення відповідних обов'язків до посадових інструкцій.
- 5.** Заходи із забезпечення умов для запитувачів з особливими потребами.

Відповідаючи на запити, в яких запитувачі просять надати можливість ознайомитися з документами у спеціальному місці варто обов'язково вказувати:

- 1)** адресу розпорядника;
- 2)** номер кабінету, а якщо його складно знайти, то й коротку інструкцію;
- 3)** прізвище, ім'я, по батькові відповідального працівника;
- 4)** номер телефону, за яким можна з таким працівником зв'язатися;
- 5)** графік роботи спеціального місця (що, як вже зазначалося, не повинен бути коротшим, аніж розпорядок роботи розпорядника загалом).

Спеціальні місця для роботи запитувачів з документами чи їх копіями, які визначає розпорядник інформації, повинні бути пристосовані для такої роботи: мати достатнє освітлення і необхідні меблі, можливість підключення до електромережі та ін. Розмір такого приміщення або частини приміщення залежить від можливостей органу влади і повинен відповідати кількості запитувачів, які зазвичай звертаються до відповідного розпорядника.

- Обов'язок надавати право запитувачам робити витяги з документів, фотографувати, копіювати, сканувати їх, записувати на будь-які носії інформації та інше не означає, що розпорядник інформації зобов'язаний встановлювати сканери, фотокопіювальну техніку, надавати папір чи інші носії інформації та ін. За Законом запитувачі мають право користуватися власними канцтоварами та технікою, а розпорядники лише мають забезпечити можливість це робити у спеціально відведених місцях.
- Виділення приміщення (кабінету чи його частини), обладнання його меблями (стіл, стілець), освітленням, з можливістю підключення до електромережі. Приміщення або його частина (окремо виділений стіл) має бути призначене тільки для цієї мети, де запитувачі могли б працювати впродовж усього робочого дня.
- Забезпечення вільного проходу до цього кабінету та пронесення своєї техніки (фотоапаратів, сканерів, копіювальної техніки, комп'ютерів та ін.) стосується тих розпорядників, які ввели контрольньо-пропускний режим у своє приміщення.

Визначення спеціального місця для роботи запитувачів з документами та їх копіями також має бути закріплено у відповідному рішенні посадової особи (це може бути керівник розпорядника або керівник спеціального структурного підрозділу та ін.) – розпорядженні, наказі або у положенні про структурний підрозділ, на який покладено організацію його роботи.

Облік інформаційних запитів

Згідно зі статтею 14 Закону України «Про доступ до публічної інформації» розпорядник зобов'язаний вести облік запитів на інформацію. Підрозділу з доступу чи відповідальній особі варто вести облік запитів і відповідей окремо від іншої вхідної кореспонденції. Це полегшить у майбутньому підготовку звітів про стан роботи з надання відповідей на запити, які розпорядник зобов'язаний оприлюднювати. Прийом запитів має здійснювати особа, обізнана з вимогами Закону. Закон № 2939-VI передбачає обов'язок консультувати під час складання запиту та надавати допомогу особам з обмеженими можливостями.

Бажано, щоб запити приймали структурний підрозділ або посадова особа, які мають доступ до всієї публічної інформації, якою володіє розпорядник, і можуть самостійно готувати відповіді. Це можливо, якщо розпорядник створив дієву систему обліку інформації. Якщо облік інформації організовано належним чином, відповідальна особа легко визначить, який структурний підрозділ готує відповідь і проконтролює виконання.

Стаття 15 цього ж Закону зобов'язує розпорядників оприлюднювати такі звіти, в яких відображено, зокрема, інформацію щодо задоволення запитів на інформацію.

Забезпечення права осіб з інвалідністю та маломобільних груп населення на інформацію

Для того, щоб особи з інвалідністю та маломобільні особи могли безперешкодно реалізувати увесь спектр можливостей, передбачених Законом України «Про доступ до публічної інформації», розпорядникам публічної інформації – органам державної влади та місцевого самоврядування, треба дотримуватися таких мінімальних вимог:

1. Забезпечити можливість для подання запитів усіма передбаченими законом способами. Це означає не тільки можливість подання усного запиту в порядку, передбаченому частиною

7 статті 19 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Ця норма передбачає, що в разі, якщо з поважних причин (інвалідність, обмежені фізичні можливості та ін.) особа не може подати письмовий запит, його має оформити відповідальна особа з питань доступу до публічної інформації, обов'язково зазначивши в запиті своє ім'я, контактний телефон, і надати копію запиту особі, яка його подала. Водночас для належної реалізації права на доступ особами з інвалідністю та маломобільними особами розпорядники повинні забезпечити безперебійну роботу електронних скриньок для прийому запитів на інформацію. Відповідно до статті 16 Закону України «Про доступ до публічної інформації» відповідальні працівники розпорядників зобов'язані надавати консультації під час оформлення запиту. Особливо важливо дотримуватися такої вимоги під час оформлення запитів, які подають телефоном особи з інвалідністю та маломобільні особи.

2. Розпорядники публічної інформації повинні забезпечити можливість осіб з інвалідністю та маломобільних осіб на доступ до приміщення розпорядника для: подання запиту особисто, ознайомлення із запитуваною інформацією у спеціальному місці для роботи запитувачів з документами, доступу до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень. Для цього має бути забезпечений безбар'єрний доступ до приміщень розпорядника, у яких відбувається прийом особистих запитів, спеціальне місце для роботи запитувачів з документами та зали, у яких відбуваються засідання колегіальних суб'єктів владних повноважень. Такий безбар'єрний доступ передбачає не тільки наявність пандусів, а й відсутність порогів і сходинок усередині самого приміщення, організацію вхідних дверей так, щоб це дало змогу маломобільній особі відчинити ці двері без сторонньої допомоги.
3. Для орієнтування у приміщенні розпорядника та на прилеглий території дуже важливо розмістити достатньо візуальних, тактильних і звукових засобів інформації, які дають змогу особам з інвалідністю знайти потрібне приміщення. Для окремих категорій наявність таких засобів інформації вкрай важлива, бо це гарантує їхню безпеку. Так само важливо забезпечити марковані сходи для осіб з вадами зору, поручні, відповідні меблі у спеціальному місці для роботи запитувачів з документами. Розпорядникам варто звернути увагу, на якій висоті розміщено інформаційні стенди та чи достатньо великі написи на них для того, щоб особи з вадами зору та літні особи могли їх прочитати.
4. Офіційні веб-сайти розпорядників публічної інформації – органів державної влади та місцевого самоврядування повинні бути адаптовані для осіб із вадами зору та слуху. Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади, затверджений Постановою КМУ від 26 вересня 2013 № 730, передбачив технічні вимоги до створення (модернізації) офіційних сайтів, які стосуються доступу до них користувачів з вадами зору та слуху.

Конспект лекції КРОК 3

Основні внутрішні розпорядчі акти, необхідні для організації роботи з доступом до публічної інформації

Розпорядникам публічної інформації – суб'єктам владних повноважень рекомендовано прийняти внутрішні нормативні акти про:

1. Створення структурного підрозділу або призначення відповідальної особи (однієї чи кількох) для забезпечення доступу запитувачів до інформації та оприлюднення інформації і визначення їхніх повноважень.
2. Порядок обробки запитів на інформацію, до якого може бути включено питання обліку публічної інформації, обліку запитів на інформацію, визначення спеціального місця для ознайомлен-

ня запитувачів з документами, визначення спеціальної електронної скриньки для отримання запитів електронною поштою та спеціального номера телефону для прийому запитів та ін.

3. Порядок наповнення офіційного вебсайту, оприлюднення інформації на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних, на Єдиному веб-порталі використання публічних коштів, а також строки та порядок оприлюднення інформації.
4. Визначення розміру фактичних витрат на копіювання і друк.
5. Порядок доступу до засідань сесій органів місцевого самоврядування (як окремий документ або частина регламенту ради – для розпорядників, які проводять засідання колегіальних органів).

Докладніше про особливості організації доступу до публічної інформації у розпорядників – органів місцевого самоврядування, а також про порядок доступу до засідань органів місцевого самоврядування прочитайте у Рекомендаціях Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (порадник для територіальних громад)¹¹.

Розглянемо кожен з наведених вище актів, які мають прийняти розпорядники публічної інформації – суб'єкти владних повноважень, докладно.

- 1) Розпорядження (рішення, наказ) **про створення структурного підрозділу або призначення відповідальної особи** (однієї чи кількох) для забезпечення доступу запитувачів до інформації та оприлюднення інформації повинно відповідати структурі, повноваженням і спроможностям розпорядника публічної інформації та забезпечувати злагоджене функціонування різних структурних підрозділів у забезпеченні права громадян на доступ до публічної інформації. Розпорядники не зобов'язані створювати окремий спеціальний структурний підрозділ, але законодавство вимагає, щоб у кожного розпорядника – суб'єкта владних повноважень була призначена щонайменше одна відповідальна особа для забезпечення доступу запитувачів до інформації та оприлюднення інформації.
- 2) Документ, що визначає **порядок обробки запитів на інформацію** повинен відображати увесь процес обробки інформаційного запиту від моменту реєстрації до надсилання відповіді. З положеннями цього порядку мають бути ознайомлені всі залучені працівники розпорядника (напр., працівники відділу діловодства, які приймають кореспонденцію, що надходить на адресу розпорядника, або працівники, до обов'язків яких входять відповіді на телефонні дзвінки на загальну телефонну лінію розпорядника). За потреби цей документ може одночасно регулювати й інші питання: обліку публічної інформації, обліку запитів на інформацію, визначення спеціального місця для ознайомлення запитувачів з документами, визначення спеціальної електронної скриньки для отримання запитів електронною поштою та спеціального номера телефону для прийому запитів, хоча кожне з цих питань можна регламентувати і окремим актом. У кожного окремого розпорядника можуть бути власні підходи до організації обліку публічної інформації, яка перебуває у його володінні, та до організації взаємодії окремих посадових осіб чи структурних підрозділів у процесі підготовки відповідей на інформаційні запити. Тож у цій частині варто зазначити:
 - повноваження відповідальних осіб з підготовки інформації, підготовки відповіді на запит, контролю за дотриманням строків підготовки відповідей на запити;
 - повноваження з прийняття рішення про обмеження доступу до інформації;
 - алгоритм дій у разі, коли запит, що надійшов, містить одночасно і запит, і звернення громадянина;

¹¹ Рекомендації Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з питань додержання права на доступ до інформації URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/rekomendatsiyi-upovnovazhenoho-verkhovnoyi-rady-ukrayiny-z-prav-lyudyny-z-pytan-doderzhannya-prava-na-dostup-do-informatsiyi>. (дата звернення: 10.09.2023)

- алгоритм дій у разі, коли потрібно обрахувати та надіслати рахунок на відшкодування витрат на копіювання та друк;
 - алгоритм дій у разі, коли треба продовжити строк розгляду запиту до 20 робочих днів;
 - алгоритм дій у разі, коли запит містить клопотання про термінове надання інформації (упродовж 48 годин з дня отримання запиту) на підставі частини другої статті 20 Закону України «Про доступ до публічної інформації»;
 - алгоритм дій у разі, якщо запитувач просить надати запитувану інформацію у спеціальному місці для роботи запитувачів з документами;
 - порядок надання відмови у задоволенні запиту;
 - повноваження з підписання відповідей на запити (передача права підпису відповідальній особі, яка готує відповідь на запит, сприятиме скороченню строків на підготовку відповідей на інформаційні запити та вчасному і якнайшвидшому розгляду й задоволенню запитів);
 - обов'язки зі своєчасного надсилання відповідей на запити;
 - алгоритм обліку запитів та підготовки звітів про їх задоволення, відмови у задоволенні, підстав для відмови та ін.
- 3) Документ, що визначає порядок **оприлюднення інформації** на офіційному вебсайті розпорядника, Єдиному державному веб-порталі відкритих даних <https://data.gov.ua/>, на Єдиному веб-порталі використання публічних коштів <https://spending.gov.ua>, а також строки та порядок оприлюднення інформації (докладно питання оприлюднення інформації буде розглянуто у Темі 5).
- 4) Документ, що визначає порядок **обрахунку розміру фактичних витрат на копіювання і друк** (такий порядок можна включити до документа, що визначає порядок обробки запитів на інформацію). Розпорядник публічної інформації, який не ухвалив відповідного акта про відшкодування витрат на копіювання та друк документів, не має права вимагати такої оплати. Докладно питання розробки внутрішніх розпорядчих документів для встановлення фактичного розміру витрат на копіювання та друк і зразок відповіді розпорядника з вимогою оплатити фактичні витрати можна знайти у Роз'ясненнях Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини¹².
- 5) Документ (або відповідна частина регламенту колегіального органу), що визначає **порядок доступу до засідань** сесій/засідань виконавчого комітету (як окремий документ або частина регламенту ради – для розпорядників, які проводять засідання колегіальних органів). У рішенні ради про затвердження порядку доступу до сесій ради (або у відповідній частині регламенту ради) варто врегулювати такі питання:
- порядок і строки оприлюднення планів роботи ради, графіків її засідань, розпоряджень голови про скликання сесії ради та інформації про дату, час, місце, проєкт порядку денного (з проєктами рішень щодо кожного питання) найближчого засідання ради;
 - порядок оприлюднення планів роботи, графіків засідань і число, дату, проєкту порядку денного (з проєктами рішень щодо кожного питання) найближчих засідань постійних комісій ради;
 - строки та способи оперативного поширення інформації про найближчі засідання ради та постійних комісій ради;
 - положення, яке закріплює право кожного бути присутнім на засіданні ради, постійних комісій і порядок його реалізації;
 - алгоритм дій у разі, коли приміщення, де проводиться засідання, не вміщує всіх охочих відвідати засідання ради;

12 Посібник «Рекомендації Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з питань додержання конституційного права людини і громадянина на інформацію» <https://rm.coe.int/recomendations-final-10-02-21/1680a165f7>. (дата звернення: 10.09.2023)

- алгоритм дій у разі вчинення відвідувачами дій, що перешкоджають проведенню засідання;
- інформацію про порядок оскарження порушення права на доступ до засідання.

Доступ до засідань повинен бути забезпеченим для будь-яких фізичних осіб, незалежно від того, чи є вони громадянами України, мешканцями територіальної громади, а також незалежно від будь-яких інших ознак, як-от членство у політичній партії, професійна належність чи громадська позиція та ін. З огляду на це складання будь-яких списків, які надають право відвідувати засідання або навпаки забороняють вхід до зали засідань окремим особам, – неприпустима практика, адже це порушує передбачене Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» право кожного бути присутнім на засіданні.

Усі положення та вимоги таких документів повинні бути викладені відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» та враховувати положення інших нормативних актів, наприклад, Конвенції Тромсе. Під час розроблення таких документів розпорядники повинні не допускати свавільного тлумачення норм законів, що призводять до звуження права запитувачів на доступ до інформації.

Ще раз варто наголосити, що обов'язковість прийняття внутрішніх актів прямо не передбачена законом, проте є вкрай необхідною для ефективного забезпечення права на доступ. У разі, коли таких внутрішніх актів не прийнято та відповідні повноваження не передбачено у посадових інструкціях працівників, керівник повинен буде сам забезпечувати виконання всіх вимог законодавства про доступ і нести відповідальність у разі їх недотримання.

Визначення/призначення спеціального структурного підрозділу або відповідальної особи для забезпечення доступу до публічної інформації та оприлюднення інформації

Залежно від структури органу влади, кількості запитів, що надходять до нього, загальної чисельності його штату, наявних ресурсів та ін. суб'єкта владних повноважень визначають з кількістю осіб, які відповідатимуть за обробку інформаційних запитів. Водночас відповідний орган влади видає наказ, розпорядження або інший правовий акт про:

- 1) призначення однієї або кількох відповідальних осіб з питань запитів на інформацію, а також визначення їх завдань, прав і обов'язків у відповідній сфері роботи;
- 2) створення спеціального підрозділу з питань запитів на інформацію, визначення його завдань, прав і обов'язків. У деяких випадках можна не створювати нового підрозділу, а реорганізувати наявні або додати нові функції підрозділу, що опікується суміжними питаннями (напр., розглядом звернень громадян).

Визначення спеціалізованого підрозділу можна здійснювати

- прийняттям окремого акта (постанови, наказу, розпорядження та ін. – залежно від статусу органу влади);
- внесенням змін до положення про відповідний орган влади.

Важливим також є факт покладення на конкретних службовців відповідних обов'язків з організації доступу до публічної інформації, що має бути відображено також у посадових інструкціях. Це має значення для застосування юридичної відповідальності за невиконання чи неналежне виконання вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації», адже відповідальність має персоніфікований характер. За загальним правилом, до дисциплінарної і адміністративної відповідальності службовця можна притягти тільки за невиконання чи неналежне виконання обов'язків, визначених його посадовою інструкцією.

Від виду і структури органу влади також залежить назва спеціалізованого підрозділу – це може бути управління, департамент, відділ в управлінні, окремий відділ, сектор у відділі та ін. Відповідальна особа або керівник спеціального підрозділу з питань запитів на інформацію можуть бути також уповноважені

підписувати особисто відповіді на інформаційні запити. У такому разі передача повноваження повинна бути закріплена у відповідному рішенні керівника органу влади – у відповідному наказі або у положенні про структурний підрозділ. Передача права підпису сприятиме скороченню строків на підготовку відповідей на інформаційні запити та вчасному і якнайшвидшому розгляду і задоволенню запитів. У разі, якщо повноваження щодо підпису документів не передано, відповіді мають підписувати керівник органу влади або інша уповноважена ним особа.

Основні обов'язки відповідальних осіб з питань доступу до публічної інформації або спеціальних підрозділів (керівників спеціальних підрозділів) з доступу до інформації:

- організація роботи з прийому, обробки запитів і надання відповідей на них;
- забезпечення обладнанням спеціального місця для роботи запитувачів з документами;
- забезпечення оприлюднення інформації, передбаченої законодавством про доступ;
- систематичне ведення обліку документів, що перебувають в їхньому володінні;
- забезпечення можливості доступу до засідань колегіальних органів;
- у разі, якщо розпорядник не володіє запитуваною інформацією, але за статусом або характером діяльності йому відомо або має бути відомо, хто нею володіє, зобов'язаний направити цей запит належному розпоряднику з одночасним повідомленням про це запитувача;
- організація заходів, які забезпечують доступ до інформації особам з обмеженими можливостями.

Для того, щоб уповноважити працівника виконувати обов'язки щодо забезпечення доступу до інформації чи оприлюднення інформації, керівнику розпорядника публічної інформації треба виконати такі умови:

- видати розпорядження/наказ про призначення конкретної особи відповідальною;
- затвердити посадову інструкцію, в якій прописати всі необхідні обов'язки;
- ознайомити таку особу під підпис із зазначеними вище документами.

У разі, якщо ці умови не виконано і сталося порушення вимог законодавства про доступ до інформації, **відповідальність за таке порушення нестиме особисто керівник розпорядника.**

До посадової інструкції особи, відповідальної за обробку запитів, варто, окрім інших, включити обов'язки щодо:

- організації прийому та реєстрації запитів усіма передбаченими законом способами;
- організації підготовки відповідей або самостійну підготовку відповідей на запити;
- оформлення відповідей на запити відповідно до вимог діловодства;
- контролю за надсиланням або самостійне надсилання відповідей на запити;
- організації роботи та постійний контроль електронної пошти для запитів на інформацію. Відповідальна особа повинна організувати роботу електронної пошти так, щоб мати змогу перевіряти її впродовж робочого часу для того, щоб вчасно реєструвати запити. Важливо також, щоб відповідальна особа могла перевіряти цю електронну пошту у віддаленому режимі, наприклад, з власного комп'ютера або телефону в разі запровадження карантинних обмежень або дистанційного режиму роботи;
- систематизації та аналізу інформації щодо розгляду та задоволення запитів (звіти про задоволення інформаційних запитів підлягають обов'язковому оприлюдненню);
- надання консультацій запитувачам під час оформлення запиту;
- забезпечення функціонування спеціального місця для роботи запитувачів з документами чи їх копіями;
- контролю надходження усних запитів. Якщо прийом запитів відбувається за загальним телефонним номером розпорядника, доцільно буде поряд з оприлюдненням на сайті загальним

номером телефону вказати, що за цим телефоном також можна подати інформаційний запит. Особа, яка приймає телефонні дзвінки за загальним номером, має бути обізнана з вимогою законодавства приймати усні запити, може прийняти усний запит самостійно або має змогу невідкладно перевести дзвінок на особу, відповідальну за доступ до інформації. Можливо також у розділі сайту, який стосується доступу до публічної інформації, зазначити ПІБ посадової особи, відповідальної за доступ, та її номер телефону. Основна загальна вимога полягає в тому, що за зазначеним номером телефону відповідальна особа повинна приймати дзвінки впродовж робочого часу розпорядника.

Окремо варто виділити уповноваження особи, відповідальної за обробку запитів, на право підпису відповідей. Передача права підпису відповідей на інформаційні запити від керівника розпорядника до посадової особи, відповідальної за доступ до інформації, або керівників структурних підрозділів сприятиме скороченню строків на підготовку відповідей, вчасному і якнайшвидшому розгляду й задоволенню запитів. Покладення повноважень із підписання відповідей на керівника структурного підрозділу, який готував відповідь на запит, можливе, адже саме він відповідальний за повноту та достовірність наданої інформації. Потрібно уповноважити на це керівника підрозділу або відповідальну особу належним чином (у наказі чи розпорядженні та у посадовій інструкції), інакше за зміст відповіді нести відповідальність керівник розпорядника.

Надсилати відповідь на запит повинен структурний підрозділ чи відповідальна особа із забезпечення доступу до інформації. Це необхідно, оскільки інформацію на один і той же запит можуть готувати кілька структурних підрозділів, але має бути узагальнена відповідь і вся інформація повинна надсилатися запитувачу одночасно. Це також полегшує контроль за тим, щоб не перевищувати п'ятиденний строк для надання відповіді.

У роботі посадових осіб, відповідальних за доступ до публічної інформації, часто постає питання, **чи повинні вони встановлювати особу запитувача**, особливо в разі сумнівів у статусі такої особи або особа запитує інформацію про себе.

Відповідно до частини другої статті 19 Закону України «Про доступ до публічної інформації» 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. Стаття 4 Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів «Запити про доступ до офіційних документів» також передбачає, що заявник щодо офіційного документа не зобов'язаний вказувати підстави для отримання доступу до нього. Сторони можуть надати заявникам право залишатися анонімними, окрім випадків, коли розкриття особи потрібне для обробки запиту. Вимоги до запиту не повинні бути більшими, аніж це необхідно для його обробки.

У пункті 9.4 Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду № 10 від 29 вересня 2016 року «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації» з цього приводу зазначено:

*«При вирішенні питання щодо того, чи надавати інформацію у відповідь на запит, будь-який розпорядник інформації повинен **акцентувати увагу не на особі запитувача чи обставинах його життя, а виходити з того, що така інформація розкривається необмеженому колу осіб**».*

Отже, коли йдеться про публічну інформацію, для відповідальної посадової особи не має значення, хто є запитувачем і з якою метою він чи вона запитує інформацію. Наприклад, якщо з якихось інших джерел посадовій особі відомо, що особа, яка подала запит, є адвокатом, депутатом чи посадовою особою суб'єкта владних повноважень, проте ця особа подала інформаційний запит як звичайна фізична особа (без зазначення спеціального статусу, про який йшлося вище), такий запит має розглядатися на загальних підставах, передбачених Законом України «Про доступ до публічної інформації».

Натомість у разі, якщо особа належним чином ідентифікує свій спеціальний статус для отримання інформації у порядку адвокатського, депутатського запиту та ін. (напр., дає посилання на спеціальний закон, додає копію документа, який посвідчує право на заняття адвокатською діяльністю у випадку адвокатів, зазначає свою посаду як працівник суб'єкта владних повноважень та ін.), розгляд такого запиту має відбуватися відповідно до вимог спеціального закону (Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», Закону України «Про статус народного депутата України», Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» та ін.), а не законодавства про доступ до публічної інформації. На доповнення до такої позиції розпорядникам публічної інформації рекомендовано, керуючись принципом добросовісності, надавати у відповідь на адвокатський запит (депутатський запит/запит від посадової особи суб'єкта владних повноважень) відкрити публічну інформацію (тобто таку інформацію, яка відповідно до чинного законодавства не може бути обмежена в доступі).

У разі, якщо особа запитує інформацію про себе, проте себе не ідентифікує (не надає копій документів, що підтверджують особу), розпорядникам варто звернутися до такого запитувача з проханням надати такі документи. У цьому випадку проблема полягає в тому, що стаття 10 Закону України «Про доступ до публічної інформації» трохи відступає від логіки закону і експерти неодноразово наголошували на тому, що ця стаття має бути перенесена до законодавства про захист персональних даних. Наразі у подібних випадках радимо скористатися Рекомендаціями Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини¹³ (с. 200–205), які дають докладну відповідь щодо алгоритму дій у подібних ситуаціях.

? Запитання для контролю

- 1. Чи є окремі посадові особи розпорядниками публічної інформації відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації»?**
- 2. Чи всі категорії розпорядників зобов'язані створювати спеціальний структурний підрозділ або призначати відповідальну особу за доступ до публічної інформації?**
- 3. Чи може розпорядник публічної інформації обмежити доступ до своєї системи обліку публічної інформації?**
- 4. Чи всі категорії розпорядників зобов'язані визначати спеціальні місця для роботи запитувачів з документами чи їх копіями?**
- 5. Назвіть обов'язкову умову, за наявності якої розпорядники публічної інформації – суб'єкти владних повноважень можуть вимагати оплату фактичних витрат на копіювання та друк документів у відповідь на інформаційний запит.**
- 6. Чи може керівник розпорядника публічної інформації передати право підпису відповідей на інформаційні запити іншій посадовій особі?**
- 7. Чи повинні посадові особи розпорядника публічної інформації встановлювати особу запитувача? Чи існують винятки із загального правила?**

13 Посібник «Рекомендації Уповноваженого Верховної ради України з прав людини з питань додержання конституційного права людини і громадянина на інформацію» <https://rm.coe.int/recomendations-final-10-02-21/1680a165f7>. (дата звернення: 10.09.2023)

☰ Рекомендована література

- 1. Посібник «Рекомендації Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з питань додержання конституційного права людини і громадянина на інформацію»** URL: <https://rm.coe.int/recomendations-final-10-02-21/1680a165f7>. (дата звернення: 10.09.2023)
- 2. Рекомендації Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з питань додержання права на доступ до інформації (Порадник для територіальних громад)** URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/rekomendatsiyi-upovnovazhenoho-verkhovnoyi-rady-ukrayiny-z-prav-lyudyny-z-pytan-doderzhannya-prava-na-dostup-do-informatsiyi>. (дата звернення: 10.09.2023)
- 3. Освітній серіал на платформі Дія. Цифрова освіта з доступу до інформації** URL: <https://osvita.dia.gov.ua/courses/access-to-public-information?fbclid=IwAR2dyPCcWyWTfnM4tvTZRTkh8hUK6YMP2fVCOUsQR6XHISP0yO-OdWG5MY>. (дата звернення: 10.09.2023)
- 4. Он-лайн курс на платформі PROMETHEUS «Доступ до публічної інформації від А до Я»** URL: https://courses.prometheus.org.ua/courses/course-v1:COE+PI101+2017_T1/about. (дата звернення: 10.09.2023)
- 5. Он-лайн курс на платформі PROMETHEUS «Доступ до публічної інформації для розпорядників»** URL: https://courses.prometheus.org.ua/courses/course-v1:COE+PI101+2017_T3/about.
- 6. Рекомендації щодо забезпечення умов та безпосереднього доступу до публічної інформації в приміщення розпорядника.** URL: https://cedem.org.ua/wp-content/uploads/2017/10/21h21_final_1809.pdf (дата звернення: 10.09.2023)
- 7. Рекомендації розпорядникам публічної інформації на місцевому рівні за результатами моніторингу в рамках проекту «Платформа «Омбудсмен плюс».** URL: <https://cutt.ly/aemQhAY> (дата звернення: 10.09.2023)





ТЕМА 5.

Особливості оприлюднення публічної інформації на офіційних вебсайтах і порталах

Процес опрацювання матеріалу

☑ **Мета і завдання:**

- пояснити, які категорії інформації підлягають обов'язковому оприлюдненню на офіційних веб-сайтах розпорядників інформації;
- надати знання щодо вимог до оприлюднення публічної інформації;
- надати практичне розуміння процедури оприлюднення проєктів нормативно-правових актів і рішень органів місцевого самоврядування;
- роз'яснити вимоги та особливості оприлюднення публічної інформації на офіційних порталах даних;
- роз'яснити вимоги та особливості оприлюднення публічної інформації у формі відкритих даних;
- поглибити практичний досвід учасників навчання щодо розгляду інформаційних запитів і сформуванню культури чіткої та зрозумілої комунікації із запитувачами під час написання відповідей.

☰ **Ключові слова і поняття**

Офіційний вебсайт розпорядника інформації, публічна інформація у формі відкритих даних, оприлюднення публічної інформації, офіційні портали даних.

⚙ **Методичні прийоми та техніки**

Тренінг, практична робота, загальне обговорення, робота в малих групах, дискусія, аналіз ситуацій.

📄 **Зв'язок з іншими темами посібника**

Пропоноване заняття змістовно пов'язане з усіма іншими темами занять вказаного посібника та обов'язкове для проходження перш як перейти до наступної теми «Організація роботи щодо забезпечення доступу до публічної інформації розпорядником інформації».

🕒 **Час**

240 хв навчального часу.

Методичні рекомендації щодо проведення заняття

Ця тема передбачає засвоєння слухачами теоретико-прикладних аспектів організації роботи з оприлюднення публічної інформації.

Під час заняття належить засвоїти основні навички щодо способів, методів і вимог оприлюднення публічної інформації. Учасник навчання повинен засвоїти основні вимоги до оприлюднення офіційної інформації на офіційних вебсайтах і порталах даних. Особливу увагу приділено публічній інформації у формі відкритих даних, зокрема основним аспектам до формування наборів відкритих даних та оприлюднення на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних.

Слухач також повинен засвоїти особливості обрахунку строків до оприлюднення публічної інформації, різницю між датою оприлюднення та оновлення публічної інформації.

Залежно від якісного складу учасників навчання викладач здійснює теоретичний виклад матеріалу щодо оприлюднення інформації про використання публічних коштів на Єдиному веб-порталі публічних коштів.

Перед заняттям тренерів потрібно ознайомитися з інформацією про кількісний та якісний склад учасників заняття (кількість, їхнє місце роботи, рівень посади та ін.). У процесі підготовки тренерів необхідно також акцентувати увагу на навчальному матеріалі, який найбільше стосується діяльності учасників заняття, на основі їхнього практичного досвіду щодо оприлюднення публічної інформації або пошуку на офіційних ресурсах розпорядників.

Кроки

КРОК 1

🕒 5–10 хв

Методи: загальне обговорення, дискусія.

1. Запишіть на дошці чи великому аркуші паперу або оголосіть назву теми та ключові поняття теми. Повідомте мету заняття учасникам та особливості поточного контролю.
2. Поставте аудиторії запитання «Як часто ви користуєтесь офіційними інтернет-ресурсами? Чи знайшли ви потрібну інформацію та наскільки швидко? Чи зручний у використанні офіційний вебсайт, де ви шукали інформацію?». Спробуйте промодерувати дискусію.
3. Обговоріть з учасниками навчання, який вигляд має якісний вебсайт розпорядника інформації. Запишіть на дошці всі критерії, запропоновані аудиторією, до обговорення яких повертайтеся в процесі навчання.

КРОК 2

🕒 5–10 хв

Методи: міні-лекція, тренінг, аналіз ситуацій.

1. З посиланням на попередню тему поясніть, у чому полягає цінність онлайн-доступу до публічної інформації порівняно з класичним доступом до публічної інформації за допомогою інструменту запити.
2. Роз'ясніть категорії публічної інформації, яка підлягає оприлюдненню. Охарактеризуйте основні способи та вимоги до оприлюднення такої інформації.

3. Роз'ясніть вимоги до оприлюднення проєктів нормативно-правових актів і рішень органів місцевого самоврядування.
4. Поясніть учасникам навчання особливості оприлюднення інформації про використання публічних коштів.
5. Запропонуйте учасникам навчання взяти участь у дискусії щодо навігаційної доступності інформації на офіційних вебсайтах розпорядників. Розділіть учасників на невеликі групи та запропонуйте їм дослідити та визначити плюси й мінуси оформлення вебсайту будь-якого органу державної влади чи місцевого самоврядування. Змодеруйте дискусію.

КРОК 3

🕒 5–10 хв

Методи: тренінг, практична робота, аналіз ситуацій і вирішення ситуаційних завдань.

1. Поясніть слухачам, що таке публічна інформація у формі відкритих даних і чим вона відрізняється від звичайної інформації. Використайте дошку, на якій розділіть різницю за критеріями у двох колонках (інформацію можна відобразити в слайді презентації). Розкрийте основні характеристики та вимоги до форматів наборів відкритих даних. Запропонуйте проаналізувати приклади найпростіших форматів відкритих даних з Єдиного державного веб-порталу відкритих даних.
2. Роз'ясніть особливості оприлюднення публічної інформації у формі відкритих даних на офіційних вебсайтах та Єдиному державному веб-порталі відкритих даних.
3. Роз'ясніть учасникам навчання особливості та вимоги до інформаційного аудиту розпорядника інформації.
4. Поясніть, що таке щорічна оцінка стану оприлюднення та оновлення відкритих даних розпорядниками інформації на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних. Навіщо таке оцінювання та які його наслідки?

КРОК 4

🕒 5–10 хв

Методи: загальне обговорення, дискусія.

1. Роз'ясніть учасникам навчання особливості притягнення до юридичної відповідальності за недотримання вимог щодо оприлюднення публічної інформації.
2. Надайте можливість учасникам заняття поставити додаткові запитання, які в них виникли в процесі заняття.
3. Запропонуйте учасникам заняття пройти онлайн курс «Відкриті дані для державних службовців» на Національній онлайн платформі з цифрової грамотності «Дія. Цифрова Освіта»¹⁴. Роз'ясніть особливості курсу. Повідомте, що тим слухачам, які до завершення останнього навчального дня нададуть викладачу сертифікат про його проходження, отримають додаткові бали у загальну оцінку наприкінці навчання.

¹⁴ Національна онлайн платформа з цифрової грамотності «Дія. Цифрова Освіта» URL: diia.data.gov.ua/info-center/rec (дата звернення: 10.09.2023).

Конспект лекції **КРОК 2**

Категорії інформації, які підлягають оприлюдненню на офіційних вебсайтах розпорядників інформації

Положеннями Закону України «Про доступ до публічної інформації» закріплено обов'язок розпорядників оприлюднювати великий обсяг публічної інформації на офіційному вебсайті, у власних офіційних друкованих виданнях та/або у медіа, на інформаційних стендах, будь-яким іншим способом. Водночас у разі наявності офіційного вебсайту публічну інформацію треба обов'язково публікувати на такому вебсайті.

Перелік інформації, яка підлягає обов'язковому оприлюдненню, визначено частиною першою статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації», зокрема:

- 1)** інформацію про організаційну структуру, місію, функції, повноваження, основні завдання, напрями діяльності та фінансові ресурси (структуру та обсяг бюджетних коштів, порядок та механізм їх витрачання, структуру, принципи формування та розмір оплати праці, винагороди, додаткового блага керівника, заступника керівника юридичної особи публічного права, керівника, заступника керівника, члена наглядової ради державного чи комунального підприємства або державної чи комунальної організації, що має на меті одержання прибутку, особи, яка постійно або тимчасово обіймає посаду члена виконавчого органу чи входить до складу наглядової ради господарського товариства, у статутному капіталі якого більше 50 відсотків акцій (часток, паїв) — прямо чи опосередковано належать державі та/або територіальній громаді, тощо), а також інформацію, зазначену в частині п'ятій статті 6 цього Закону;
- 2)** нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії (крім внутрішньоорганізаційних), прийняті розпорядником, проекти рішень, що підлягають обговоренню, інформацію про нормативно-правові засади діяльності;
- 3)** перелік та умови отримання послуг, що надаються цими органами, форми і зразки документів, правила їх заповнення;
- 4)** порядок складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень розпорядників інформації, дій чи бездіяльності;
- 5)** інформацію про систему обліку, види інформації, яку зберігає розпорядник;
5-1) перелік наборів даних, що оприлюднюються у формі відкритих даних;
- 6)** інформацію про механізми чи процедури, за допомогою яких громадськість може представляти свої інтереси або в інший спосіб впливати на реалізацію повноважень розпорядника інформації;
- 7)** плани проведення та порядок денний своїх відкритих засідань;
- 8)** розташування місць, де надаються необхідні запитувачам форми і бланки установи;
- 9)** загальні правила роботи установи, правила внутрішнього трудового розпорядку;
- 10)** звіти, в тому числі щодо задоволення запитів на інформацію;
- 11)** інформацію про діяльність суб'єктів владних повноважень, а саме про:
 - їхні місцезнаходження, поштову адресу, номери засобів зв'язку, адреси офіційного веб-сайту та електронної пошти;
 - прізвище, ім'я та по батькові, службові номери засобів зв'язку, адреси електронної пошти керівника органу та його заступників, а також керівників структурних та регіональних підрозділів, основні функції структурних та регіональних підрозділів, крім випадків, коли ці відомості належать до інформації з обмеженим доступом;
 - розклад роботи та графік прийому громадян;

- вакансії, порядок та умови проходження конкурсу на заміщення вакантних посад;
- перелік та умови надання послуг, форми і зразки документів, необхідних для надання послуг, правила їх оформлення;
- перелік і службові номери засобів зв'язку підприємств, установ та організацій, що належать до сфери їх управління, та їх керівників, крім підприємств, установ та організацій, створених з метою конспірації, оперативної-розшукової або контррозвідальної діяльності;
- порядок складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень суб'єктів владних повноважень, їх дій чи бездіяльності;
- систему обліку, види інформації, якою володіє суб'єкт владних повноважень;

12) іншу інформацію про діяльність суб'єктів владних повноважень, порядок обов'язкового оприлюднення якої встановлений законом.

Цей перелік не є вичерпним з огляду на пункти 1, 12 частини першої статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Тобто Закон, крім іншого, передбачає обов'язок оприлюднювати інформацію, вказану у частині п'ятій статті 6 про:

- складання, розгляд і затвердження бюджетів, кошторисів розпорядників бюджетних коштів;
- плани використання бюджетних коштів отримувачів бюджетних коштів, а також їх виконання за розписами, бюджетними програмами та видатками (крім таємних видатків відповідно до статті 31 Бюджетного кодексу України);
- взяття розпорядниками та отримувачами бюджетних коштів бюджетних зобов'язань або здійснення розпорядження бюджетними коштами у будь-який інший спосіб, планування, формування, здійснення та виконання закупівлі товарів, робіт і послуг за бюджетні кошти, зокрема оборонних закупівель (крім випадків, якщо окрема інформація про закупівлю товарів, робіт і послуг становить державну таємницю відповідно до Закону України «Про державну таємницю»);
- володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, копії відповідних документів, умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб і найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно (крім випадків, передбачених частиною другою статті 23 Закону України «Про основи національного спротиву»);
- про наявність у фізичних осіб податкового боргу;
- інформації про стан і результати перевірок і службових розслідувань фактів порушень, допущених у сферах діяльності, зазначених у цій частині.

Доступ до такої інформації забезпечують розпорядники інформації відповідно до положень статті 5 цього Закону, тобто і її оприлюдненням, і наданням на запити.

Вимоги та способи оприлюднення публічної інформації

Аналіз норм і положень Закону України «Про доступ до публічної інформації» дає змогу виокремити такі великі елементи обов'язку щодо оприлюднення інформації:

- обов'язок оприлюднення інформації **на офіційному вебсайті**;
- обов'язок оприлюднення інформації **на визначених законодавством України порталах даних** (напр., Єдиний державний веб-портал відкритих даних);
- у разі відсутності офіційного вебсайту обов'язок оприлюднення інформації **в офіційних друкованих виданнях, на інформаційних стендах, будь-яким іншим способом**.

За загальним правилом інформація, передбачена частиною першою статті 15 Закону, **підлягає обов'язковому оприлюдненню невідкладно, але не пізніше п'яти робочих днів з дня затвердження документа**, крім випадків, передбачених частиною третьою цієї статті.

Тобто застосовують аналогічний підхід, як і в разі з розглядом запитів на інформацію. Якщо документ створено 01.06.2023, то кінцевий строк його оприлюднення – 08.06.2023.

Під час оприлюднення публічної інформації кожен розпорядник зобов'язаний створити технічні умови для відображення на офіційному вебсайті:

- **дати оприлюднення інформації** (тобто дата, коли таку інформацію було завантажено на вебсайт);
- **дати оновлення такої інформації** (тобто дата, коли таку інформацію було оновлено на вебсайті, у зв'язку з внесенням змін у документ чи інформацію. У разі, якщо документ і функціонал вебсайту не передбачає можливості доповнення такого документа й відображення окремої дати його оновлення, доцільно оприлюднити новий документ. Водночас старий документ має залишатися у вільному доступі).

Спеціальні правила оприлюднення

Законом встановлено й інші спеціальні норми щодо оприлюднення публічної інформації, зокрема державними чи комунальними підприємствами, організаціями, що мають на меті отримання прибутку, господарськими товариствами, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток, паїв) прямо чи опосередковано належать державі та/або територіальній громаді. Такі установи зобов'язані оприлюднювати на своїх офіційних вебсайтах інформацію про структуру, принципи формування та розмір оплати праці, винагороди, додаткового блага їхнього керівника, заступника керівника, особи, яка постійно або тимчасово обіймає посаду члена виконавчого органу чи входить до складу наглядової ради, в такі способи:

- **щомісяця** (не пізніше 5 числа наступного місяця);
- **за підсумками року** (не пізніше 1 лютого наступного року).

Для вчасного повідомлення громадськості про суспільно важливі події та явища Закон передбачає обов'язок невідкладного оприлюднення інформації незалежно від її виду, форми чи змісту.

Невідкладному оприлюдненню підлягає будь-яка інформація про факти, що загрожують життю, здоров'ю та/або майну осіб, і про заходи, які застосовують у зв'язку із цим (частина п'ята статті 15 Закону).

До таких прикладів може належати інформація про жорстке погіршення погодних умов, стану довкілля, аварії на промислових об'єктах, викиди, катастрофи, епізоотії, безпекові загрози (напр., сигнали повітряної тривоги) та ін. Важлива ознака такої інформації – її рятівний характер, тобто така інформація за вчасного оперативного доведення до населення може сприяти врятуванню життя, здоров'я та/або майна осіб.

Особливості оприлюднення нормативно-правових актів, рішень органів місцевого самоврядування та їх проєктів

Закон № 2939-VI зобов'язує суб'єктів владних повноважень та інших розпорядників інформації, які отримали делеговані повноваження таких суб'єктів, оприлюднювати всі нормативно-правові акти та акти індивідуальної дії.

Цей обов'язок визначено у п. 2 ч. 1 ст. 15 Закону, розпорядники інформації зобов'язані оприлюднювати, зокрема, *нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії (крім внутрішньоорганізаційних), прийняті розпорядником, проєкти рішень*, що підлягають обговоренню, інформацію про нормативно-правові засади діяльності.

Відповідно до пунктів 18, 19 частини першої статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України **нормативно-правовий акт** – акт управління (рішення) суб'єкта владних повноважень, який встановлює, змінює, припиняє (скасовує) загальні правила регулювання однотипних відносин і розрахований на довгострокове та неодноразове застосування;

індивідуальний акт – акт (рішення) суб'єкта владних повноважень, виданий (прийнятий) на виконання владних управлінських функцій або в порядку надання адміністративних послуг, який стосується прав або інтересів визначеної в акті особи або осіб і дія якого вичерпується його виконанням або має визначений строк.

Відповідно до пункту 2 Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, затвердженого постановою КМУ від 28 грудня 1992 р. № 731, державній реєстрації підлягають нормативно-правові акти, які містять одну або більше норм, що зачіпають права, свободи, законні інтереси і стосуються обов'язків громадян та юридичних осіб, встановлюють новий або змінюють, доповнюють чи скасовують організаційно-правовий механізм їх реалізації, або мають міжвідомчий характер, тобто є обов'язковими для інших органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також юридичних осіб, що не належать до сфери управління суб'єкта нормотворення.

Варто наголосити, що чинним законодавством не врегульовано поняття внутрішньоорганізаційних актів індивідуальної дії. Утім, на практиці такі акти пов'язані, наприклад, організацією розпорядку роботи розпорядника інформації, трудових відносин з персоналом та ін. Такі акти не можуть стосуватися виконання повноважень, які встановлюють правила поведінки для необмеженого кола осіб (напр., затвердження графіка та порядку особистого прийому, порядку забезпечення доступу до публічної інформації та ін.).

Усі нормативно-правові акти та акти індивідуальної дії підлягають обов'язковому оприлюдненню невідкладно, але не пізніше п'яти робочих днів з дня затвердження документа, крім випадків, передбачених частиною третьою цієї статті (ч. 2 ст. 15 Закону).

Розглянемо приклад

Якщо нормативно-правовий акт затверджено 05.06.2023, то кінцевий строк його оприлюднення вважається 12.06.2023. День затвердження такого акта не враховують.

Таке саме правило стосується й нормативно-правових актів і рішень органів місцевого самоврядування, які через специфіку прийняття та сферу дії законодавець виділив окремо від інших нормативно-правових актів.

Так, відповідно до ч. 4 ст. 15 Закону, проекти нормативно-правових актів, рішень органів місцевого самоврядування, розроблені відповідними розпорядниками, оприлюднюються ними **не пізніш як за 10 робочих днів до дати їх розгляду з метою прийняття**.

Вимоги цієї частини щодо строку оприлюднення не застосовують до проектів рішень органів місцевого самоврядування, спрямованих на надання адміністративних послуг, якщо це призведе до порушення встановленого законом строку надання відповідної адміністративної послуги.

Тобто Закон визначає обов'язкову процедуру, яку зобов'язані дотримувати органи місцевого самоврядування під час прийняття нормативних актів – завчасне оприлюднення їх проектів, інакше такий нормативно-правовий акт може бути скасовано в судовому порядку.

Розглянемо приклад

Якщо проєкт нормативно-правового акту підготовлено 05.06.2023, а його розгляд для затвердження має відбутися 30.06.2023, то оприлюднення такого проєкту має відбутися не пізніше 14.06.2023 включно (якщо враховувати вихідний день з нагоди дня Конституції України. День затвердження такого акта не враховують).

Треба також зауважити, що інші закони України можуть встановлювати інші порядки та вимоги до оприлюднення нормативно-правових актів і рішень органів місцевого самоврядування (напр., Бюджетний кодекс України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» та ін.). Це може прямо впливати на можливість завчасного оприлюднення відповідних проєктів з дотриманням вимог ч. 4 ст. 15 Закону.

Так, відповідно до ч. 11 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування підлягають обов'язковому оприлюдненню та наданню запитом відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації». Проєкти актів органів місцевого самоврядування оприлюднюються в порядку, передбаченому Законом України «Про доступ до публічної інформації», *крім випадків виникнення надзвичайних ситуацій та інших невідкладних випадків, передбачених законом, коли такі проєкти актів оприлюднюються негайно після їх підготовки.*

Таким чином маємо дві підстави невідкладного оприлюднення проєктів актів органів місцевого самоврядування:

- надзвичайна ситуація (охоплюється дією обставин непереборної сили);
- інші випадки, визначені у законі (напр., внесення поправок депутатом у процесі розгляду проєкту).

Подібне положення закріплено й у частині п'ятій статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації»: *невідкладному оприлюдненню підлягає будь-яка інформація про факти, що загрожують життю, здоров'ю та/або майну осіб, і про заходи, які застосовують у зв'язку із цим.*

Розпорядники інформації можуть оприлюднювати публічну інформацію на своєму офіційному вебсайті, у власних офіційних друкованих виданнях та/або у медіа на підставі договорів про висвітлення діяльності, укладених із суб'єктами у сфері медіа. У разі наявності у розпорядника інформації офіційного вебсайту така інформація обов'язково оприлюднюється на веб-сайті із зазначенням дати оприлюднення документа і дати оновлення інформації (частина шоста статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації»).

Оприлюднення інформації про використання публічних коштів

Основний нормативно-правовий акт, що регулює порядок оприлюднення інформації про використання публічних коштів, – Закон України «Про відкритість використання публічних коштів», який є невід'ємним складником права на доступ до публічної інформації

У розумінні статті 1 цього Закону **поняття «публічних коштів» охоплює:**

- кошти державного бюджету (крім таємних видатків), бюджету Автономної Республіки Крим і місцевих бюджетів;
- кредитні ресурси, надані під державні та місцеві гарантії;
- кошти Національного банку України, державних банків;
- кошти державних цільових фондів, Пенсійного фонду України (далі – Пенсійний фонд), фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, а також кошти суб'єктів господарювання державної і комунальної власності, отримані ними від їхньої господарської діяльності.

Відповідно до положень статті 2 Закону України «Про відкритість використання публічних коштів» інформація про використання публічних коштів оприлюднюється на Єдиному веб-порталі використання публічних коштів¹⁵ – офіційному державному інформаційному ресурсі у мережі Інтернет, на якому оприлюднюється інформація згідно з цим Законом. Доступ до інформації, оприлюдненої на єдиному веб-порталі використання публічних коштів, є вільним та безоплатним.

Згідно із Законом України «Про відкритість використання публічних коштів» визначено три **обов'язки розпорядників та одержувачів публічних коштів**:

1. Реєстрація суб'єктів надання інформації про використання публічних коштів на Єдиному веб-порталі використання публічних коштів.
2. Оприлюднення інформації на Єдиному веб-порталі використання публічних коштів.
3. Оновлення інформації на Єдиному веб-порталі використання публічних коштів.

Законом передбачено два типи строків оприлюднення такої інформації залежно від категорії розпорядника інформації та типу коштів, інформацію про які використовують:

- **щоквартально**, не пізніше як за 35 днів після закінчення звітного кварталу. Стосується усіх суб'єктів владних повноважень і тих суб'єктів, які виконують делеговані повноваження (кошти Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим і місцевих бюджетів, загальнообов'язкового державного соціального страхування та коштів Пенсійного фонду);
- **щорічно**, не пізніше 31 січня року, наступного за звітним роком. Стосується всіх суб'єктів господарювання державної і комунальної власності.

Відповідно до частини третьої статті 3 Закону України «Про відкритість використання публічних коштів» на Єдиному веб-порталі використання публічних коштів оприлюднюють також інформацію про платіжні трансакції на єдиному казначейському рахунку.

Інформація про платіжні трансакції оприлюднюється на веб-порталі у режимі реального часу (он-лайн) після закриття операційного дня з використанням відповідних сервісів інтеграції веб-порталу (пункт 7 Порядку оприлюднення на єдиному веб-порталі використання публічних коштів інформації про платіжні трансакції на єдиному казначейському рахунку затвердженого Постановою КМУ від 14 вересня 2015 р. № 676).

Інформація про проведені органами Казначейства платіжні трансакції у разі, коли на неї не поширюються обмеження, передбачені законодавством, оприлюднюється на веб-порталі у спосіб, що надає можливість користувачам здійснювати пошук даних про операції з руху коштів на рахунках державного та місцевих бюджетів, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування та інших даних (пункт 3 Порядку оприлюднення на єдиному веб-порталі використання публічних коштів інформації про платіжні трансакції на єдиному казначейському рахунку затвердженого Постановою КМУ від 14 вересня 2015 р. № 676).

Інформація оприлюднена на Єдиному веб-порталі використання публічних коштів *зберігається в режимі вільного доступу протягом трьох років з дня оприлюднення*.

Адміністратором Єдиного веб-порталу використання публічних коштів уповноважено державну установу «Відкриті публічні фінанси», що належить до сфери управління Міністерства фінансів (розпорядження КМУ «Деякі питання створення і функціонування єдиного веб-порталу використання публічних коштів від 14 вересня 2015 р. № 911-р»¹⁶).

¹⁵ Єдиний веб-портал використання публічних коштів URL: <https://spending.gov.ua> (дата звернення: 10.09.2023).

¹⁶ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання створення і функціонування єдиного веб-порталу використання публічних коштів від 14 вересня 2015 р. № 911-р» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/911-2015-p/conv#Text> (дата звернення: 10.09.2023)

Порядок адміністрування єдиного веб-порталу використання публічних коштів затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2015 р. № 694¹⁷.

Відповідно до абзацу 5 пункту 3 цього Порядку оприлюднення інформації про використання публічних коштів – розміщення інформації на веб-порталі у вигляді наборів даних (електронних документів), організованих у форматі, що дає змогу їх автоматизовано обробляти електронними засобами (машинозчитування) з метою повторного використання.

Докладніше про технічні аспекти оприлюднення інформації про використання публічних коштів розкрито в Інструкції розпорядника інформації Єдиного державного веб-порталу відкритих даних¹⁸.

Публічна інформація у формі відкритих даних. Характеристики та вимоги до форматів

У процесі навчання за попередніми темами курсу було розкрито поняття та основні ознаки публічної інформації у формі відкритих даних. Крім того, розглянуто особливості надання такої інформації у відповідь на запит. Під час навчання за цією темою зосередимо увагу на більш докладних характеристиках та аспектах роботи з публічною інформацією у формі відкритих даних, зокрема її оприлюднення.

Для усвідомлення важливості оприлюднення публічної інформації у формі відкритих даних потрібно зрозуміти цілі, для яких таку інформацію створюють і використовують.

Відповідно до частини другої статті 10-1 Закону України «Про доступ до публічної інформації» публічна інформація у формі відкритих даних є дозволеною для її подальшого вільного використання та поширення.

Будь-яка особа може вільно копіювати, публікувати, поширювати, використовувати, у тому числі в комерційних цілях, у поєднанні з іншою інформацією або шляхом включення до складу власного продукту, публічну інформацію у формі відкритих даних з обов'язковим посиланням на джерело отримання такої інформації.

Тобто така інформація є цінною для створення та функціонування різних сервісів, програмних додатків, інших інформаційних ресурсів, які спрощують пошук потрібних даних, поліпшують сприйняття великої кількості даних для пересічного громадянина.

Водночас щоб публічну інформацію вважали саме публічною інформацією у формі відкритих даних така інформація має відповідати низці вимог і критеріїв.

Перелік наборів даних, що підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, вимоги до формату і структури таких наборів даних, періодичність їх оновлення визначено Постановою КМУ від 21.10.2015 № 835 «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних» (далі – Положення).



Відповідно до пункту 2 Положення **машиночитаний формат** – формат даних, структурований таким чином, що дає змогу ідентифікувати, перетворювати та отримувати конкретні дані, включаючи окремі факти та їх внутрішню структуру, без участі людини.

17 Порядок адміністрування єдиного веб-порталу використання публічних коштів затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2015 р. № 694 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/694-2015-p/conv#Text> (дата звернення: 10.09.2023).

18 Інструкція розпорядника інформації Єдиного державного веб-порталу відкритих даних URL: <https://data.gov.ua/uploads/files/2021-06-29-135404.275118-.pdf> (дата звернення: 10.09.2023)

Відповідно до пункту 9 Положення для оприлюднення наборів даних використовують такі формати:

Тип даних	Формат даних
Текстові дані	TXT, RTF, MD, ODT*, DOC(X), (X)HTML*
Структуровані дані	RDF*, XML*, JSON*, CSV*, XLS(X), ODS*, YAML*
Графічні дані	GIF*, TIFF, JPG (JPEG)*, PNG*, GTFS, GTFS-RT
Відеодані	MPEG, MKV, AVI, FLV, MKS, MK3D
Аудіодані	MP3, WAV, MKA
Дані, розроблені з використанням програми Macromedia Flash	SWF, FLV
Архів даних	ZIP*, 7z*, Gzip*, Bzip2*
Геопросторові дані	GeoTIFF, SHP, DMF, MID/MIF, DXF, XML, GeoJSON, GPX, LOC, ARINC, AIXM

Під час створення нових наборів даних забезпечується використання відкритих форматів даних (формати з позначкою «*» в таблиці) та структурованих даних (формати RDF, XML, JSON, CSV).

Докладніше про те, яким чином формувати набори відкритих даних та як їх використовувати, наприклад, під час впровадження політик на їхній основі роз'яснює Центр компетенцій у сфері відкритих даних.

Вибір формату набору найчастіше залежить від програмного забезпечення, в якому зберігаються дані. Формати структурованих даних умовно можна розділити на табличні (XLS, XLSX, ODS, CSV) та ієрархічні (JSON та XML).

Формати електронних таблиць (XLS, XLSX, ODS). Електронні таблиці (Microsoft Excel, LibreOffice Calc, Google Таблиці) – це найбільш поширене програмне забезпечення для роботи з наборами даних.

➔ **CSV** (англ. *comma separated values* – значення, що розділені комою). Цей формат використовують для обміну даними між різним програмним забезпеченням. Для збереження CSV-файлів потрібно використовувати Google Таблиці або LibreOffice Calc. CSV-файли з Microsoft Excel не відповідають загальноприйнятому формату, оскільки використовують специфічне кодування операційної системи (Windows-1251 замість UTF-8) та розділювач крапку з комою замість коми.

➔ **JSON** та **XML**. На відміну від табличних форматів формати JSON та XML слугують для збереження ієрархічних даних. Часто такі формати використовують для передачі даних в інтернеті. Наприклад, можна легко отримати звітність і договори зі spending.gov.ua й оприлюднити їх на data.gov.ua. Ієрархічно структуровано також дані у Prozorro, Інспекційному порталі, Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців і громадських формувань. Для того, щоб обробляти та аналізувати такі набори, потрібно мати навички програмування.

➔ **API, Application Programming Interface** (з англ. інтерфейс прикладного програмування). У контексті оприлюднення відкритих даних термін «API» означає спеціальний функціонал веб-сервісів, що дає змогу оприлюднювати датасети автоматично (без участі розпорядника). Для отримання даних через API веб-сервісів найчастіше використовують запити у форматі гіперпосилань¹⁹.

Під час формування наборів відкритих даних доцільно дотримуватися таких рекомендацій. Більшість наборів даних публікують у вигляді таблиць. Для того, що відкриті дані були якісними, важливо розуміти базові принципи побудови таблиць:

- Таблиця – це впорядкована сукупність колонок і рядків.
- Кожен рядок таблиці містить один запис.
- Кожна колонка – значення, що змінюються від рядка до рядка.
- Назви колонок розміщують у шапці.
- На перетині рядків і колонок розміщено комірки.
- Таблиця не може містити заголовків та об'єднаних комірок.
- Колір, шрифт, інше форматування тексту та комірок не є даними.
- Назви колонок рекомендовано вказувати латинськими літерами без пробілів і знаків пунктуації. Для цього використовують так званий «верблюдячий регістр» (перше слово пишеться з маленької літери, а кожне наступне – з великої без пробілів) або «зміїний регістр» (кожне слово виділяють знаком нижнє підкреслення)²⁰.

Приклад одного з найпоширеніших наборів відкритих даних обов'язковий до оприлюднення всіма розпорядниками публічної інформації – «Звіти, зокрема щодо задоволення запитів на інформацію»:

identifier	title	date Accepted	issued	type	url	creatorName	publisher Name	publisher Identifier
Ідентифікатор	Назва	Дата затвердження	Дата оприлюднення	Тип	Посилання	Назва/ Ім'я автора	Назва видавця	Ідентифікатор видавця

Інформація набору відкритих даних, яка містить персональні дані (що становлять конфіденційну інформацію), підлягає знеособленню (анонімізації або деперсоніфікації) та захищена відповідно до Закону України «Про захист персональних даних». Що ж до іншої інформації з обмеженим доступом, то вона підлягає вилученню, захисту лише в порядку частини другої статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Докладні рекомендації щодо оформлення та вимог до окремих наборів відкритих даних оприлюднено на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних за посиланням: <https://data.gov.ua/pages/835-rec-index#mun>.

Відповідно до Порядку ведення Єдиного державного веб-порталу відкритих даних, затвердженого Постановою КМУ від 30 листопада 2016 р. № 867, **адміністратор порталу** – державне підприємство «ДІЯ», яке належить до сфери управління Мінцифри, **держатель порталу** – Міністерство цифрової трансформації України.

19 Центр компетенцій в сфері відкритих даних URL: diia.data.gov.ua/info-center/dataformat (дата звернення: 10.09.2023).

20 Центр компетенцій в сфері відкритих даних URL: diia.data.gov.ua/info-center/rec (дата звернення: 10.09.2023).

Особливості оприлюднення публічної інформації у формі відкритих даних

Інформація в машиночитаних форматах безоплатна для використання будь-ким і підлягає обов'язковому оприлюдненню на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних.

Водночас положення частини першої статті 10-1 Закону України «Про доступ до публічної інформації» також зобов'язують оприлюднювати таку інформацію на вебсайтах. Враховуючи можливий великий обсяг таких даних для виконання вимог цього положення, є два способи:

- оприлюднення переліку наборів відкритих даних із зазначенням прямих посилань на кожен з таких наборів на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних;
- оприлюднення такої інформації на власних порталах відкритих даних.

Законом України «Про доступ до публічної інформації» не визначено окремих особливостей оприлюднення публічної інформації у формі відкритих даних на офіційних вебсайтах. Утім, кращою практикою дотримання такої вимоги Закону є оприлюднення переліку обов'язкових наборів із зазначення прямого посилання на кожний з таких наборів на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних. Такий підхід зазвичай зумовлений технічною неспроможністю зберігати великий обсяг даних на офіційних доменах розпорядника або відсутністю відповідних технічних можливостей завантажувати на такі вебсайти.

Ще один спосіб виконання вимоги Закону щодо оприлюднення такої інформації на офіційному вебсайті – створення та визначення офіційними власних порталів даних розпорядником інформації. За таких умов функціонування таких порталів має відповідати всім вимогам, визначеним у Положенні, а набори треба дзеркально оприлюднювати та одночасно оновлювати й на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних.

Повертаючись до оприлюднення публічної інформації на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних, першорядною умовою для кожного розпорядника є його реєстрація в процесі створення персонального електронного кабінету.



Персональний електронний кабінет – індивідуальна персоніфікована веб-сторінка на порталі, за допомогою якої здійснюють завантаження, оприлюднення та оновлення наборів даних, а також розміщення прикладних програм на базі відкритих даних (пункт 2 Порядку ведення Єдиного державного веб-порталу відкритих даних, затвердженого Постановою КМУ від 30 листопада 2016 р. № 867).

Особливості проведення реєстрації розпорядника на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних визначено пунктом 7 Порядку ведення Єдиного державного веб-порталу відкритих даних, затвердженого Постановою КМУ від 30 листопада 2016 р. № 867. Таку реєстрацію, зокрема, здійснюють на підставі письмової заяви розпорядника інформації до Міністерства цифрової трансформації України впродовж трьох робочих днів з дня її отримання.

Під час реєстрації розпорядник інформації повинен дотримувати принцип «єдиного вікна», тобто створити єдиний персональний електронний кабінет для всіх самостійних структурних підрозділів. Такий підхід відповідає гарантії максимального спрощення процедури отримання інформації. Реєстрація окремих кабінетів самостійних структурних підрозділів розпорядника інформації ускладнює доступ користувача до даних через незнання структури розпорядника та подекуди призводить до дублювання одних і тих самих даних інших структурних підрозділів.

Докладніше про порядок реєстрації на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних і завантаження наборів даних можна ознайомитись у відповідній інструкції розпорядника інформації за посиланням: <https://data.gov.ua/uploads/files/2021-06-29-135404.275118-.pdf>.

Перелік наборів даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, затверджений Положенням. Його остання редакція охоплює більше 1000 наборів для 65 центральних органів влади, державних підприємств, органів місцевого самоврядування та інших розпорядників. Окремо визначено 16 наборів, які оприлюднюються усі розпорядники інформації відповідно до повноважень.

Оприлюднення наборів відкритих даних здійснює розпорядник інформації завантаженням їх у персональний електронний кабінет на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних²¹.

Відповідно до пункту 6 Положення **на сторінці кожного набору даних на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних розміщено:**

- 1. Паспорт набору даних** через відображення на веб-сторінці (для перегляду за допомогою веб-браузера) та розміщення файла у відкритому машиночитаному форматі, який може бути завантажений або доступний за допомогою інтерфейсу прикладного програмування.
- 2. Структуру набору даних** у відкритому машиночитаному форматі (електронний файл, який може бути завантажений, або інтерфейс прикладного програмування).
- 3. Набір даних** в одному чи кількох форматах, визначених цим Положенням.
- 4. Форму для зворотного зв'язку** користувачів.
- 5.** Інформацію про подальше використання набору даних.
- 6.** Інформацію про умови використання відкритої ліцензії.

Паспорт набору даних можна розуміти як окремий документ, який характеризує якісні та кількісні показники набору відкритих даних, відображає інформацію про розпорядника та його посадову особу, яка здійснює завантаження набору.

Відповідно до пункту 7 Положення **паспорт набору даних повинен містити такі елементи:**

- ідентифікаційний номер набору даних;
- найменування набору даних (до 254 символів);
- стислий опис змісту набору даних (до 4000 символів) із зазначенням інформації, що є частиною набору даних, проте не оприлюднюється через обмежений доступ до неї (із зазначенням виду інформації з обмеженим доступом щодо кожного елемента);
- підставу та призначення збору інформації, що міститься в наборі даних;
- відомості про мову інформації, яка міститься в наборі даних;
- формат (формати), в якому доступний набір даних;
- формат стиснення набору даних (за наявності такого стиснення);
- дату і час першого оприлюднення набору даних;
- дату і час внесення останніх змін до набору даних;
- дату актуальності даних у наборі даних;
- періодичність оновлення набору даних;
- ключові слова, які відображають основний зміст набору даних;
- гіперпосилання на набір даних (електронний файл для завантаження або інтерфейс прикладного програмування);
- гіперпосилання на структуру набору даних (електронний файл для завантаження або інтерфейс прикладного програмування);

21 Юридичні питання відкритих даних URL: <https://diia.data.gov.ua/info-center/falg> (дата звернення: 10.09.2023).

- відомості про розпорядника інформації, у володінні якого перебуває набір даних;
- ідентифікаційний код розпорядника інформації в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань;
- код згідно КОАТУУ території, на яку поширюється юрисдикція розпорядника інформації;
- відомості про відповідальну особу розпорядника інформації, яка відповідає за оприлюднення інформації згідно із Законом України «Про доступ до публічної інформації» (далі – відповідальна особа розпорядника інформації), та адресу її електронної пошти.

Паспорт набору даних може також містити гіперпосилання на попередні версії набору даних, номери версій набору даних, а також інші елементи.

У разі внесення змін до переліку наборів даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, розпорядник інформації у місячний строк з дати набрання чинності такими змінами здійснює їх завантаження та подальше оновлення на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних (пункт 4 Постанови КМУ від 21.10.2015 № 835).

Одним із завершальних етапів перед оприлюдненням набору даних, відкритих у персональному електронному кабінеті, є їх модерація, тобто перевірка уповноваженою особою Міністерства цифрової трансформації України завантажених на портал наборів даних щодо відповідності вимогам, визначеним у Положенні.

Щорічне оцінювання оприлюднення відкритих даних

Для з'ясування визначення стану виконання розпорядниками інформації вимог Положення, зокрема стану оприлюднення та оновлення відкритих даних розпорядниками інформації на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних, Постановою КМУ від 17 квітня 2019 р. № 409 затверджено Порядок щорічної оцінки стану оприлюднення та оновлення відкритих даних розпорядниками інформації на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних (далі – Порядок).

Відповідно до пункту 4 Порядку оцінювання здійснюють щороку у два етапи:

- опитування розпорядників інформації;
- аналіз результатів опитування та визначення оцінки.

Опитування розпорядників інформації здійснюють через обов'язкове подання до Міністерства цифрової трансформації України всіма розпорядниками до 1 березня заповнених карток оцінки стану оприлюднення та оновлення відкритих даних розпорядниками інформації згідно з додатком до Порядку.

Анкета передбачає заповнення інформації за такими розділами:

- 1.** Політика відкритих даних.
- 2.** Потенціал обробки та аналізу відкритих даних.
- 3.** Залучення користувачів до системи оприлюднення відкритих даних.
- 4.** Вплив відкритих даних.
- 5.** Якість відкритих даних.

Під час заповнення анкети розпорядник інформації зобов'язаний вжити заходів щодо формування єдиної уніфікованої анкети від усіх структурних підрозділів розпорядника, відповідальних за формування, модерацію та оприлюднення наборів відкритих даних.

Заповнення анкети здійснюють по суті окреслених у ній питань повідомленням конкретних відомостей, які стосуються організації роботи з відкритими даними. Для цілей такого звітування повідомлення відомостей щодо організації загальної роботи з доступу до публічної інформації не беруть до уваги та не фіксують.

За результатами оцінки Мінцифри із залученням інститутів громадянського суспільства та представників громадськості до 1 квітня року, що настає за роком оцінювання, аналізує та узагальнює інформацію, отриману під час оцінювання, готує звіт щодо стану оприлюднення та оновлення відкритих даних розпорядниками інформації у відповідному році, а також формує рейтинг розпорядників інформації щодо стану оприлюднення та оновлення відкритих даних і подає їх КМУ (пункт 13 Порядку).

Звіт і рейтинг оприлюднюють на Єдиному веб-порталі відкритих даних і на офіційному веб-сайті Мінцифри (пункт 14 Порядку).

Інформаційний аудит

Постановою Кабінету Міністрів України від 21.10.2015 № 835 також передбачено обов'язок проведення інформаційного аудиту розпорядниками інформації, який становить комплекс заходів, спрямованих на аналізування та ідентифікацію всієї публічної інформації, яка перебуває в розпорядженні.

Методику інформаційного аудиту затверджує Міністерство цифрової трансформації України, яке забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері відкритих даних.

Наразі такої методики не затверджено, однак є проєкт внесення змін до Положення²².

Суб'єктами такого аудиту можуть бути і самі розпорядники інформації, і будь-які підприємства, установи, організації незалежно від форми власності.

Аудит охоплює моніторинг стану, форматів, процесів управління та використання інформації через опитування працівників, безпосередньої роботи з даними.

Аудит може бути комплексним, віддаленим, очним або змішаним. Комплексний передбачає не тільки аудит розпорядника, а й його відокремлених регіональних структурних підрозділів, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління.

Інформаційний аудит обов'язковий і його здійснюють щонайменше раз на рік (пункт 2 Положення).

На основі методики інформаційного аудиту Міністерства цифрової трансформації України розпорядники можуть затверджувати власні методики, враховуючи специфіку функціонування того чи іншого розпорядника.

Працівники розпорядників інформації зобов'язані сприяти аудитору під час аудиту, надавати пояснення та доступ до всієї потрібної інформації.

Під час інформаційного аудиту здійснюють:

- визначення переліку та структури всієї публічної інформації, яку створюють, збирають, зберігають, обробляють і передають (у межах повноважень) суб'єкти інформаційного аудиту, та її стану;
- дослідження методики створення, збирання, зберігання, обробки та передачі публічної інформації;
- складання мапи процесів роботи з даними;
- визначення якості знеособлення публічної інформації, трискладове тестування посадовими особами (працівниками) суб'єкта інформаційного аудиту;
- визначення переліку та структури інформації, яку можна оприлюднити як публічну інформацію;
- визначення переліку інформації, яку можна додатково оприлюднити у формі відкритих даних²³.

22 Проєкт змін до Постанови КМУ № 835 URL: https://thedigital.gov.ua/storage/uploads/files/1_Зміни_відкриті_дані.pdf. (дата звернення: 10.09.2023).

23 Там же.

Невід'ємним атрибутом аудиту має бути перевірка системи обліку публічної інформації, яка має бути оцифрована та містити всі дані про реквізити й місце зберігання кожного документа.

У разі відсутності системи обліку публічної інформації така система має бути сформована за результатами або під час аудиту.

За результатами інформаційного аудиту розпорядник зобов'язаний оприлюднити або оновити набір даних «Результати інформаційного аудиту» на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних.

Відповідальність за порушення вимог щодо оприлюднення публічної інформації

Відповідно до пункту 6 частини другої статті 23 Закону України «Про доступ до публічної інформації» запитувач має право оскаржити, зокрема, невиконання розпорядниками обов'язку оприлюднювати інформацію відповідно до статті 15 цього Закону.

Відповідно до пунктів 4, 5 частини першої статті 24 Закону України «Про доступ до публічної інформації» відповідальність за порушення законодавства про доступ до публічної інформації несуть особи, винні у вчиненні таких порушень, зокрема неоприлюднення інформації відповідно до статті 15 цього Закону та надання або оприлюднення недостовірної, неточної або неповної інформації.

Отже, розпорядники інформації, зокрема їхні посадові особи, несуть повну юридичну відповідальність за неоприлюднення, оприлюднення недостовірної, неточної або неповної інформації в розумінні Закону України «Про доступ до публічної інформації».

За порушення вимог законодавства щодо обов'язкового оприлюднення інформації передбачено відповідальність, зокрема за:

- 1)** неоприлюднення інформації (дисциплінарна або адміністративна);
- 2)** оприлюднення недостовірної, неточної або неповної інформації (дисциплінарна або кримінальна);
- 3)** несвоєчасне оприлюднення інформації (дисциплінарна).

Відповідно до положень частини першої статті 9 КУпАП адміністративне правопорушення (проступок) – протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність.

Частиною першою статті 212-3 КУпАП встановлено адміністративну відповідальність лише за неоприлюднення інформації, обов'язкове оприлюднення якої передбачено законами України «Про доступ до публічної інформації», «Про відкритість використання публічних коштів» та іншими (як-от накладення штрафу на посадових осіб від двадцяти п'яти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян).

Отже, у контексті притягнення до адміністративної відповідальності чинним КУпАП передбачено можливість притягнення до відповідальності посадових осіб виключно за неоприлюднення інформації відповідно до вимог Закону.

Таким чином КУпАП не встановлено адміністративної відповідальності за оприлюднення недостовірної, неточної або неповної інформації. Утім, залежно від обставин розпорядник (посадова особа, яка надала для оприлюднення та/або оприлюднила недостовірну інформацію) може нести дисциплінарну, а в окремих випадках і кримінальну відповідальність (напр., внесення на Єдиний веб-портал публічних коштів недостовірних відомостей щодо договорів та актів виконаних робіт може тягти кримінальну відповідальність згідно зі статтею 366 КК України) за допущення подібних правопорушень.

Суб'єктом правопорушення в такому разі вважатимуть відповідальну особу з питань доступу до публічної інформації, якій надано повноваження здійснювати оприлюднення публічної інформації згідно з окремим наказом або розпорядженням керівника, посадової інструкції чи положення про відповідний структурний підрозділ розпорядника інформації.

Водночас за відсутності чітко визначених обов'язків щодо оприлюднення публічної інформації у такої особи відповідальність нестимуть її керівник або вищий рангом керівник, які не вжили заходів щодо пошуку та добору відповідної особи, визначення відповідних посадових обов'язків за окремим працівником.

Якщо розпорядник інформації не врегулював питання виконання обов'язку щодо оприлюднення публічної інформації, в такому разі юридичну відповідальність за допущені правопорушення нестиме керівник розпорядника інформації. Така відповідальність впливає із загальної персональної відповідальності керівника за невжиття чи неналежне вжиття заходів задля виконання вимог того чи іншого закону.

Так, наприклад, відповідно до частини п'ятої статті 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» сільський, селищний, міський голова несе персональну відповідальність за здійснення наданих йому законом повноважень.

За порушення вимог законодавства у сфері оприлюднення публічної інформації протоколи про адміністративні правопорушення мають право складати, зокрема, уповноважені особи Секретаріату Уповноваженого або представники Уповноваженого (пункт 8-1 частини першої статті 255 КУпАП).

Відповідно до положень статей 221, 255, 276–279, 283–285 КУпАП вирішення питання щодо притягнення посадової особи до адміністративної відповідальності здійснюють судді районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів, які розглядають справи про адміністративні правопорушення за результатами розгляду протоколу про адміністративне правопорушення, складеного уповноваженою особою Секретаріату Уповноваженого або представником Уповноваженого.

Справу про адміністративне правопорушення розглядають у п'ятнадцятиденний строк з дня отримання відповідним суддею протоколу про адміністративне правопорушення за місцем його вчинення (статті 276, 277 КУпАП).

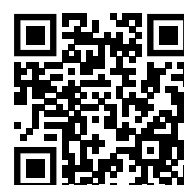
Отже, протокол про адміністративне правопорушення надсилають для розгляду до районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду, територіальну юрисдикцію якого поширюють на місце вчинення такого правопорушення.

Оскільки правопорушення «неоприлюднення інформації» є виключно триваючим правопорушенням, посадову особу, яка його вчинила, можливо притягти до адміністративної відповідальності не пізніше як через три місяці з дня його виявлення (стаття 38 КУпАП).

Відповідальність за порушення вимог Закону України «Про відкритість використання публічних коштів» несуть керівники розпорядників та одержувачів публічних коштів (стаття 4 цього Закону). Водночас не має значення, чи визначено у відповідного розпорядника та одержувача публічних коштів відповідальну особу за оприлюднення такої інформації.

Рекомендована література

1. 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. – К.: Рада Європи, 2020. – 335с. URL: <https://rm.coe.int/recomendations-final-10-02-21/1680a165f7>. (дата звернення: 10.09.2023).
2. Маркіян Бем, Іван Городиський Науково-практичний посібник «Захист персональних даних: правове регулювання та практичні аспекти» – К.: Рада Європи, 2021. – 135 с. URL: <https://rm.coe.int/handbook-pers-data-protect-2021-web/1680a37a69>. (дата звернення: 10.09.2023).
3. Захист персональних даних в органах місцевого самоврядування: стандарти і кроки впровадження / У. Шадська, Т. Олексіюк, В. Батчаєв. – Київ: Асоціація УМДПЛ, 2022. – 58 с. URL: <https://umdpl.info/wp-content/uploads/2022/10/ZAHYST-PERSONALNYH-DANYH-V-ORGANAH-MISTSEVOGO-SAMOVRYADUVANNYA-standarty-i-kroky-vprovadzheniya.pdf>. (дата звернення: 10.09.2023).
4. «Відкритий посібник з відкритих даних» – онлайн-підручник для журналістів, громадських активістів, та й усіх, кого цікавить робота з даними. – Київ 2016. URL: <https://socialdata.org.ua/manual/>. (дата звернення: 10.09.2023).
5. Відкриті дані: формати і правила створення. – Київ, 2017. URL: <https://texty.org.ua/pdf/data2017.pdf>. (дата звернення: 10.09.2023).
6. Аналітичний звіт «Оприлюднення та оновлення відкритих даних розпорядниками інформації у 2020 році». / О. Кабанов, Я. Малюта, Л. Тимошук. – Київ: ГО «Тренінгово-консультаційний центр з доступу до інформації», 2017. – 51 с. URL: <https://data.gov.ua/uploads/files/2021-10-11-151345.820104--2020.pdf>. (дата звернення: 10.09.2023).
7. Посібник по роботі з даними. – Київ, 2015. – 24 с. URL: <https://texty.org.ua/pdf/data2015.pdf>. (дата звернення: 10.09.2023).
8. Олексіюк Т.О., Кабанов О.М. Звіт про моніторинг стану забезпечення інформаційних прав в умовах воєнного стану 2022 року. – Київ 2022. – 62 с. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/zvit-pro-monitorynh-stanu-zabezpechennya-informatsiynikh-prav-v-umovakh-voyennoho-stanu-2022-roku>. (дата звернення: 10.09.2023).



ТЕМА 6.



Поняття та загальна характеристика категорій публічної інформації з обмеженим доступом

Процес опрацювання матеріалу

✓ Мета і завдання:

- надати розуміння основних підходів до правового регулювання інформації з обмеженим доступом і режиму доступу до неї;
- надати знання, необхідні відповідальним посадовим особам розпорядників для правильного визначення категорій інформації з обмеженим доступом;
- розвинути навички підготовки відповідей на інформаційні запити, які стосуються інформації, що може бути обмежена в доступі, різних категорій;
- розвивати навички критичного мислення через аналіз первинних і вторинних джерел, таких як закони, узагальнення судової практики та окремі рішення судів;
- надати практичні рекомендації з поліпшення обробки інформаційних запитів, які стосуються інформації, що може бути обмежена в доступі.

☰ Ключові слова і поняття

Категорії інформації з обмеженим доступом; конфіденційна інформація та комерційна таємниця; таємна інформація та види таємниць; службова інформація та види службової інформації.

⚙ Методичні прийоми та техніки

Міні-лекція, тренінг, практична робота, тематична дискусія, вебінар, аналіз ситуацій і вирішення ситуаційних завдань.

📄 Зв'язок з іншими темами посібника

Пропоноване заняття змістовно пов'язане з усіма іншими темами занять цього посібника та є обов'язковим елементом підвищення кваліфікації посадових осіб розпорядників, відповідальних за доступ до публічної інформації.

🕒 Час

360 хв навчального часу.

Методичні рекомендації щодо проведення заняття

Це заняття має на меті надати слухачам необхідні знання та навички щодо визначення категорій і врахування особливостей правового регулювання інформації з обмеженим доступом. Матеріали

цього заняття треба використовувати в комплексі з матеріалами Теми 7, яка надає знання про три-складовий тест – правовий механізм, обов’язковий для використання в разі обмеження доступу до публічної інформації.

Під час заняття слухачам надають теоретичні знання та практичні рекомендації щодо того, як визначати категорії інформації з обмеженим доступом для всебічного та повного забезпечення права на доступ до публічної інформації. Слухачі – посадові особи розпорядника публічної інформації повинні навчитися відрізняти три категорії інформації з обмеженим доступом. Слухачі мають бути обізнані щодо існування категорій публічної інформації, яку заборонено обмежувати в доступі відповідно до законів України, а також щодо існування категорій інформації, яка, відповідно до законів України, має характер конфіденційної. Упродовж практичних занять варто приділити увагу перевірці засвоєння цього матеріалу та напрацюванню практичних навичок. Важливо звернути увагу слухачів – представників розпорядників – суб’єктів владних повноважень на підвиди службової інформації, адже найчастіше розпорядники припускаються помилок саме в цій частині. Для напрацювання таких навичок варто використовувати ситуативні завдання, практику судів та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Кроки

КРОК 1

🕒 60 хв

Методи: загальне обговорення, дискусія.

1. Нагадайте учасникам основні положення та терміни, викладені у попередніх заняттях, зверніть увагу на матеріали до Теми 3, присвяченої обробці інформаційних запитів, адже питання обмеження доступу до інформації найчастіше постає в процесі їх розгляду. Запропонуйте учасникам поставити запитання, які виникли у них під час вивчення попередніх тем та опрацюйте їх.
2. Запропонуйте учасникам по черзі поділитися досвідом прийняття рішення про обмеження доступу до інформації, якщо такий був, або означити, що такого досвіду не було. Це дасть змогу визначити рівень аудиторії та адаптувати розподіл часу.
3. Систематизуйте відповіді на запитання та окресліть коло проблем, з якими стикаються особи, відповідальні за доступ до публічної інформації щодо визначення категорій інформації з обмеженим доступом. Сплануйте подальшу роботу, анонуйте теми та зміст наступних міні-лекцій і дискусії.

КРОК 2

🕒 60 хв

Методи: міні-лекція, тренінг, тематична дискусія, вебінар.

1. Розкрийте докладно та обговоріть з учасниками визначення конфіденційної інформації та відмінності в її регулюванні від персональних даних. Зверніть увагу учасників на необхідність одночасно вивчати положення законодавства про захист персональних даних та організацію роботи з обох цих питань, доступу до публічної інформації та захисту персональних даних у розпорядника публічної інформації – суб’єкта владних повноважень.

2. Проведіть міні-лекцію (матеріали лекції 1 до цієї теми) з правового регулювання конфіденційної інформації. Зверніть увагу учасників на існування видів публічної інформації, яку заборонено обмежувати в доступі відповідно до законів України, а також щодо існування видів інформації, яка, відповідно до законів України, має характер конфіденційної.
3. Роз'ясніть необхідність врахування судової практики та практики ЄСПЛ у вирішенні питання про доступ до персональних даних та інформації, яка стосується посадовців – працівників розпорядника публічної інформації. Проілюструйте прикладами з узагальнень судової практики та актів реагування Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

КРОК 3

 **60 хв**

Методи: загальне обговорення, «мовчазна дискусія», вебінар, аналіз ситуацій.

1. На основі матеріалу тексту попередньої міні-лекції до цієї теми, рішення Верховного Суду, наведеного у прикладі, та рішення у справі ЄСПЛ «Центр Демократії та Верховенства Права проти України» обговоріть баланс права на захист персональних даних і доступ до інформації.
2. Базуючись на матеріалах лекції та наведених прикладах із судової практики обговоріть з учасниками приклади з їхнього практичного досвіду, які стосувалися віднесення інформації до конфіденційної. Надайте відповіді на запитання.
3. Базуючись на наведених прикладах та отриманих знаннях, ще раз зробіть огляд питань, пов'язаних із визначенням конфіденційної інформації, що виникали в учасників. З'ясуйте, чи отримали учасники відповіді на свої запитання, чи достатньо у них знань для того, щоб застосовувати їх на практиці.

КРОК 4

 **60 хв**

Методи: міні-лекція, тренінг, тематична дискусія, вебінар.

1. Розкрийте докладно та обговоріть з учасниками визначення службової та таємної інформації. Означте відмінності та подібні риси. Зверніть увагу учасників на те, що розпорядники публічної інформації – суб'єкта владних повноважень повинні діяти чітко у межах закону під час віднесення інформації до службової та таємної, не припускаючи свавільного розширення змісту цих термінів.
2. Проведіть міні-лекцію з правового регулювання службової та таємної інформації (матеріали лекції 2 до цієї теми). Зверніть увагу учасників на існування двох підкатегорій службової інформації та на їхні відмінності. Наголосіть на питаннях розроблення та використання таких внутрішніх документів розпорядника, як переліки службової інформації, та поясніть характер такого документа.
3. Роз'ясніть учасникам особливості правового регулювання таємної інформації. Зверніть увагу на існування спеціального закону про державну таємницю, зводів відомостей, що становлять державну таємницю, та окремі норми інших законів, що регулюють професійні та інші таємниці (медичну, банківську, адвокатську та ін.). Нагадайте учасникам про необхідність уникати розширеного тлумачення термінів, передбачених у цих законах, і свавільного обмеження доступу до інформації.

КРОК 5

🕒 60 хв

Методи: загальне обговорення, «мовчазна дискусія», вебінар, аналіз ситуацій.

1. На основі матеріалу тексту попередньої міні-лекції до цієї теми та наведених судових рішень обговоріть проблемні питання віднесення публічної інформації до службової. Проаналізуйте відмінності між підвидами службової інформації.
2. Організуйте роботу в групах над ситуативними завданнями, які ілюструють визначення обсягу інформації, що може бути обмежена в доступі на підставі віднесення її до службової або таємної. Розділіть учасників на дві підгрупи, надайте їм час на опрацювання ситуативних завдань і можливість презентувати результати обговорення у підгрупах. Обговоріть та оцініть коментарі до вирішення ситуативного завдання кожної окремої підгрупи.
3. Базуючись на матеріалах лекції та наведених прикладах із судової практики, обговоріть з учасниками приклади з їхнього практичного досвіду, які стосувалися віднесення інформації до службової або таємної. Надайте відповіді на запитання.

КРОК 6

🕒 60 хв

Методи: самостійна робота.

Запропонуйте учасникам самостійно опрацювати відповідні розділи Науково-практичного коментаря до Закону України «Про доступ до публічної інформації» (див. у додаткових джерелах до цього розділу), присвячені окремим категоріям публічної інформації з обмеженим доступом. Рекомендуйте учасникам також опрацювати положення Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду № 10 від 29 вересня 2016 року «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації», які стосуються окремих категорій інформації з обмеженим доступом.

Конспект лекції

КРОК 2

Поняття та загальна характеристика категорій публічної інформації з обмеженим доступом

Право на доступ до інформації закріплено у частині другій статті 34 Конституції України, яка передбачає, що кожен може вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб на свій вибір.

Коли йдеться про інформацію, яка перебуває у розпорядженні органів державної влади, місцевого самоврядування та інших суб'єктів, визначених статтею 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації», маємо на увазі відображену та задокументовану будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформацію, отриману або створену в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом.

Відкритість інформації, яка є у розпорядників, – загальне правило, а обмеження доступу до інформації – виняток. І такі винятки можуть бути тільки за умови дотримання правил, передбачених законом. Частина 2 статті 1 Закону України «Про доступ до публічної інформації» зазначає, що публічна інформація є від-

критою, крім випадків, встановлених законом. З цих визначень ми можемо зробити перший і найбільш важливий висновок про те, що віднесення будь-якої інформації до інформації з обмеженим доступом можливе лише на підставі закону. Так само закріплено і у Законі України «Про інформацію» у статті 20, яка передбачає, що:

«За порядком доступу інформація поділяється на відкриту інформацію та інформацію з обмеженим доступом. Будь-яка інформація є відкритою, крім тієї, що віднесена законом до інформації з обмеженим доступом».

Розпорядники публічної інформації можуть відмовити у доступі до інформації у відповідь на запит лише з підстав, передбачених частиною 1 статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації», а саме:

- 1)** розпорядник інформації не володіє і не зобов'язаний відповідно до його компетенції, передбаченої законодавством, володіти інформацією, щодо якої зроблено запит;
- 2)** інформація, що запитується, належить до категорії інформації з обмеженим доступом відповідно до частини другої статті 6 цього Закону;
- 3)** особа, яка подала запит на інформацію, не оплатила передбачені статтею 21 цього Закону фактичні витрати, пов'язані з копіюванням або друком;
- 4)** не дотримано вимог до запиту на інформацію, передбачених частиною п'ятою статті 19 цього Закону.

Отже, у разі, коли розпорядник публічної інформації приймає рішення про віднесення про відмову у доступі до публічної інформації, така відмова має бути обґрунтована відповідно до однієї із зазначених вище підстав.

У цій і наступній темах ми докладно розглянемо порядок віднесення публічної інформації до інформації з обмеженим доступом. Тема 7 буде присвячена правилам застосування трискладового тесту – юридичного механізму, покликаного забезпечити баланс між правом на доступ до інформації та іншими охоронюваними законом інтересами. У цій темі буде розкрито види та особливості правового регулювання кожної окремої категорії інформації з обмеженим доступом.

Якщо розпорядник відмовляє у доступі до інформації на підставі пункту 2 частини першої статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації», відмова повинна бути викладена таким чином:

- 1.** Розпорядник посилається на пункт 2 частини першої статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» та повідомляє запитувача про віднесення публічної інформації до інформації з обмеженим доступом.
- 2.** Розпорядник обов'язково зазначає, до якої категорії інформації з обмеженим доступом (конфіденційної, службової чи таємної) він відніс цю інформацію. Відповідальним працівникам розпорядників треба уважно ставитися до визначення категорії інформації з обмеженим доступом і не допускати помилок, зазначаючи про віднесення запитаної інформації одночасно до кількох різних категорій. Справді, в одному і тому ж документі може міститися інформація різних категорій, проте в такому разі варто розділяти інформацію на частини та приймати рішення про обмеження щодо кожної окремої частини.
- 3.** Розпорядник наводить обґрунтування такого рішення за трискладовим тестом (буде докладно розглянуто у Темі 7).
- 4.** Зазначено інші обов'язкові реквізити відмови у задоволенні запиту відповідно до частини четвертої статті 22 Закону.

Види інформації з обмеженим доступом

Відповідно до статті 21 Закону України «Про інформацію» інформація може бути обмежена в доступі шляхом віднесення до одного з трьох видів: **конфіденційної**, **таємної** або **службової**.

Докладно правовий режим кожної окремої категорії інформації з обмеженим доступом розкрито в Законі України «Про доступ до публічної інформації».



Конфіденційною (стаття 7 Закону України «Про доступ до публічної інформації») є інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень, та яка може поширюватися у визначеному ними порядку за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов. Конфіденційна інформація може поширюватися за бажанням (згодою) відповідної особи у визначеному нею порядку відповідно до передбачених нею умов, а також в інших випадках, визначених законом.

Таємною (стаття 8 Закону України «Про доступ до публічної інформації») є інформація, розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству і державі. Таємною визнають інформацію, яка містить державну, професійну, банківську, таємницю досудового розслідування та іншу, передбачену законом таємницю.

Службовою (стаття 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації») є інформація, яка належить до однієї з двох категорій: 1) інформація, що міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрішньовідомчу службову кореспонденцію і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень; 2) інформація, зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці.

Розглянемо докладно кожен з видів інформації з обмеженим доступом.

Конфіденційна інформація

Відповідно до частини другої статті 32 Конституції України не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини. Тобто за загальним правилом інформацію про особу поширюють за її згоди, якщо законом не передбачено інше. Розпорядники публічної інформації збирають велику кількість інформації про приватних осіб і частими є ситуації, коли саме в розпорядника запитують ті чи інші персональні дані про таких осіб.

Визначення персональних даних закріплено у статті 1 Закону «Про захист персональних даних»: «персональні дані – відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована». Проте у цьому Законі прямо не сказано, що вся інформація про особу – це її персональні дані. Ключовою є можливість ідентифікувати особу на підставі тих чи тих відомостей або їх сукупності. Тобто якщо певна інформація дає змогу володільцю виділити з групи людей конкретну особу, то її можна вважати персональними даними. Тому дані, які самі собою не є персональними даними, за певних обставин (коли вони дають змогу ідентифікувати особу) ними стають. Проте якщо сукупність певних даних не дає змоги ідентифікувати особу, то їх обробка не захищається Законом «Про захист персональних даних».

І персональні дані, і конфіденційна інформація стосуються фізичних осіб, але **ці поняття не тотожні**. Відповідно до Закону «Про доступ до публічної інформації» **конфіденційною** є інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень, та яка може поширюватися у визначеному ними порядку за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов. Схоже визначення дає Закон «Про інформацію» у статті 21, а саме: «конфіденційною є інформація про фізичну особу, а також інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень. Конфіденційна інформація може поширюватися за бажанням (згодою) відповідної особи у визначеному нею порядку відповідно до передбачених нею умов, а також в інших випадках, визначених законом».

Оскільки відповідно до статті 7 Закону України «Про доступ до публічної інформації» конфіденційна інформація – це інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою (крім суб'єктів владних повноважень), ми можемо виділити таку обов'язкову вимогу – доступ до конфіденційної інформації обмежує тільки її власник (фізична або юридична особа), а не розпорядник (державний орган або орган місцевого самоврядування). Зокрема в пункті 5.3 Постанови Пленуму ВАСУ №10 від 29 вересня 2016 року зазначено:

«необхідно враховувати, що вказане положення частини першої статті 7 Закону № 2939-VI не передбачає можливості для суб'єктів владних повноважень відносити інформацію до конфіденційної. Такі суб'єкти можуть обмежувати доступ до інформації лише шляхом віднесення її до службової або таємної відповідно до закону».

Співвідношення понять конфіденційної інформації та персональних даних

Персональні дані – це завжди інформація про фізичну особу, до того ж лише живу особу. Відповідно до статей 24 і 25 Цивільного кодексу України людину як учасника цивільних відносин вважають фізичною особою. Її цивільна правоздатність виникає в момент народження і припиняється в момент смерті. Інформація про померлу особу не є її персональними даними, однак може бути визнана конфіденційною для захисту прав рідних померлого.

З іншого боку, **до конфіденційної може належати також інформація не про фізичну, а про юридичну особу**, наприклад, комерційна таємниця, про що буде докладно роз'яснено нижче.

Треба враховувати, що законом може бути встановлена заборона на віднесення тієї чи іншої інформації до конфіденційної. Так, стаття 7 Закону України «Про доступ до публічної інформації» та статті 11 і 21 Закону України «Про інформацію» передбачають, що віднесення інформації до конфіденційної здійснюють на розсуд фізичної чи юридичної особи, окрім випадків, коли законом не встановлено заборони на обмеження доступу до такої інформації.

Можливість розголошення конфіденційної інформації без згоди особи передбачено в статті 29 Закону України «Про інформацію» («Інформація з обмеженим доступом може бути поширена, якщо вона є суспільно необхідною, тобто є предметом суспільного інтересу, і право громадськості знати цю інформацію переважає потенційну шкоду від її поширення»). Відповідно до статті 14 Закону «Про захист персональних даних» поширення персональних даних без згоди суб'єкта персональних даних або уповноваженої ним особи дозволено у випадках, визначених законом і лише (якщо це необхідно) в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини.

Водночас розпорядники публічної інформації, визначені статтею 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації», можуть володіти інформацією, яку фізичні чи юридичні особи на законних підставах віднесли до конфіденційної або яку визначена конфіденційною законом. Це можуть бути і відомості, добровільно передані фізичною чи юридичною особою розпоряднику (напр., для отримання адміністративних послуг, зазначених у зверненні громадянина), і дані, зібрані розпорядником на підставі повно-

важень, наданих йому законом для виконання його функцій (напр., інформація, зібрана контролюючими органами).

У разі якщо до посади, пов'язаної з виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування, встановлено кваліфікаційні чи інші обов'язкові для обіймання цієї посади вимоги, такі як освіта, досвід роботи, знання іноземної мови, відсутність судимості та ін., така інформація не є конфіденційною.

Отже, конфіденційну інформацію можна поширювати в таких випадках:

- коли особа самостійно встановила умови поширення інформації (напр., у договорі про використання прав на комерційну таємницю);
- коли особа дає згоду на використання своїх конфіденційних даних (використання таких даних третьою особою здійснюють відповідно до умов наданої особою згоди);
- коли закон дозволяє отримувати та використовувати конфіденційну інформацію без згоди особи. У таких випадках отримувач конфіденційної інформації діє на виконання встановлених повноважень і для досягнення визначеної мети (напр., отримання конфіденційної інформації в процесі оперативно-розшукової діяльності або досудового слідства) і поширення конфіденційної інформації обмежується положеннями закону;
- коли розголошення конфіденційної інформації відповідає суспільному інтересу і право громадськості знати цю інформацію переважає шкоду, яку може бути завдано особі поширенням її конфіденційної інформації. Таке поширення здійснюють після застосування трискладового тесту.

У Рішенні Конституційного Суду України від 20 січня 2012 року № 2-рп/2012 у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 32, частин другої, третьої статті 34 Конституції України зазначено:

«Вирішуючи питання щодо конфіденційності інформації про особу, яка займає посаду, пов'язану зі здійсненням функцій держави або органів місцевого самоврядування, та членів її сім'ї, Конституційний Суд України виходить з такого, що належність інформації про фізичну особу до конфіденційної визначається в кожному конкретному випадку. Перебування особи на посаді, пов'язаній зі здійсненням функцій держави або органів місцевого самоврядування, передбачає не тільки гарантії захисту прав цієї особи, а й додаткові правові обтяження. Публічний характер як самих органів-суб'єктів владних повноважень, так і їх посадових осіб вимагає оприлюднення певної інформації для формування громадської думки про довіру до влади та підтримку її авторитету у суспільстві».

З деяких законів вбачається, що **не може бути віднесена до конфіденційної така інформація:**

- інформація про складання, розгляд і затвердження бюджетів, кошторисів розпорядників бюджетних коштів і плани використання бюджетних коштів одержувачів бюджетних коштів, а також їх виконання за розписами, бюджетними програмами та видатками, взяття розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів бюджетних зобов'язань або здійснення розпорядження бюджетними коштами у будь-який інший спосіб, планування, формування, здійснення та виконання закупівлі товарів, робіт і послуг за бюджетні кошти (частина п'ята статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації»);
- інформація про володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, зокрема до копій відповідних документів, умов отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб і найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно (крім випадків, передбачених частиною другою статті 23 Закону України «Про основи національного спротиву») (частина п'ята статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації»);
- інформація про наявність у фізичних осіб податкового боргу (частина п'ята статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації»);

- інформація про стан і результати перевірок і службових розслідувань фактів порушень, допущених у сферах діяльності, зазначених у цій частині (частина п'ята статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації»);
- відомості, зазначені у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, поданій відповідно до Закону України «Про запобігання корупції», крім випадків, визначених зазначеним Законом (частина шоста статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації»);
- інформація про структуру, принципи формування та розмір оплати праці, винагороди, додаткового блага керівника, заступника керівника юридичної особи публічного права, керівника, заступника керівника, члена наглядової ради державного чи комунального підприємства або державної чи комунальної організації, що має на меті одержання прибутку, особи, яка постійно або тимчасово обіймає посаду члена виконавчого органу чи входить до складу наглядової ради господарського товариства, у статутному капіталі якого більше 50 відсотків акцій (часток, паїв) прямо чи опосередковано належать державі та/або територіальній громаді (частина сьома статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації»);
- інформація, пов'язана з виконанням особами делегованих повноважень суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг;
- щодо умов постачання суб'єктами господарювання, які посідають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями, товарів, послуг і цін на них;
- якою володіють суб'єкти господарювання і яка становить суспільний інтерес (суспільно необхідна інформація), зокрема інформація про стан довкілля; якість харчових продуктів і предметів побуту.

Згідно з частиною другою статті 5 Закону України «Про захист персональних даних» не є конфіденційною інформацією персональні дані, що стосуються здійснення особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, посадових або службових повноважень.

Розпорядники повинні мати на увазі, що така інформація, зокрема, може міститися в наказах про відпустку чи відрядження, наказах про призначення чи звільнення особи. Такою також є інформація з особових справ, яка свідчить про дотримання особою, що обіймає посаду, пов'язану з виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування, встановлених кваліфікаційних чи інших обов'язкових для посідання цієї посади вимог, інформація про притягнення до юридичної відповідальності за неналежне виконання посадових (службових) обов'язків.

Поряд із цим Постанова Пленуму ВАСУ № 10 від 29 вересня 2016 року у пункті 5.8. зазначає:

«таким чином, у разі, якщо до посади, пов'язаної з виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування, встановлені кваліфікаційні чи інші обов'язкові для займання цієї посади вимоги, такі як освіта, досвід роботи, знання іноземної мови, відсутність судимості тощо, така інформація не є конфіденційною».

У процесі пошуку відповідей на конкретні запитання віднесення до конфіденційної інформації персональних даних посадових осіб розпорядникам рекомендують звернутися до Рекомендацій Уповноваженого, зазначених у додаткових джерелах.

Під час визначення обсягу персональних даних, які не можна віднести до конфіденційної інформації, розпорядникові також треба взяти до уваги рішення Європейського суду з прав людини у справі «Центр демократії та верховенства права проти України» (у матеріалах до наступного кроку).

Варто ще раз наголосити, що відповідно до статті 2 Закону України «Про захист персональних даних» **персональні дані можна віднести до конфіденційної інформації про особу законом або відповідною особою**. Законами до конфіденційної віднесено таку інформацію:

- про національність особи, її освіту, сімейний стан, релігійні переконання, стан здоров'я, а також адресу проживання, дату і місце народження (Закон України «Про інформацію»);
- про хворобу, медичне обстеження, огляд та їх результати, сімейний аспект життя громадянина, який став відомий особі у зв'язку з виконанням нею професійних або службових обов'язків (Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я»);
- первинні дані, отримані органами державної статистики від респондентів під час проведення статистичних спостережень, а також адміністративні дані щодо респондентів, отримані органами державної статистики від органів, що займаються діяльністю, пов'язаною зі збиранням і використанням адміністративних даних (Закон України «Про державну статистику»);
- матеріали заявки фізичної чи юридичної особи на реєстрацію сорту та результати експертизи сорту рослин (Закон України «Про охорону прав на сорти рослин»);
- дані про особу, взяті під захист у кримінальному судочинстві (Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві»);
- первинні (персональні) та інші дані, отримані у процесі перепису населення (Закон України «Про Всеукраїнський перепис населення»);
- відомості, які подає заявник на визнання біженцем або особа, яка потребує додаткового захисту, інформація про факт подання заяви про визнання особою, яка має право на захист в Україні (Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту»);
- про пенсійні внески, пенсійні виплати та суму пенсійних коштів, що обліковуються на індивідуальному пенсійному рахунку учасника пенсійного фонду; з пенсійних депозитних рахунків фізичної особи; про умови та стан виконання договорів страхування довічної пенсії (Закон України «Про недержавне пенсійне забезпечення»);
- відомості про особисте життя громадян, отримані зі звернень громадян (Закон України «Про звернення громадян»).

Цей перелік не є вичерпним і може бути доповнений іншими законодавчими актами.

Комерційна таємниця є підвидом конфіденційної інформації. Стаття 505 Цивільного кодексу України дає визначення комерційної таємниці. До основних ознак комерційної інформації належать:

- інформаційність (комерційною таємницею можуть бути відомості технічного, організаційного, комерційного, виробничого та іншого характеру);
- секретність (доступ до інформації, яка становить комерційну таємницю, має обмежене коло осіб);
- комерційна цінність (її використання, а також відсутність в інших осіб доступу до неї, створює володільцю ймовірні економічні чи інші переваги в контексті здійснення своєї діяльності);
- вжиття заходів для збереження секретності (власник комерційної таємниці вжив розумних заходів для збереження її таємності).

Комерційною таємницею можна вважати і інформацію загалом, і окремі її складники. Лише волевиявлення власника щодо визнання такої інформації комерційною таємницею та його активні дії для збереження цієї інформації у секреті визначають цю інформацію як комерційну таємницю.

Перевірку охороноспроможності комерційної таємниці здійснюють не в порядку спеціальної попередньої процедури, а тільки тоді, коли право на комерційну таємницю порушують або оспорюють і потрібно встановити, чи існує воно взагалі.

Комерційною таємницею можуть бути відомості різного характеру, за винятком тих, які відповідно до закону не можуть бути віднесені до комерційної таємниці. Постанова КМУ від 9 серпня 1993 р. № 611 «Про перелік відомостей, що не становлять комерційної таємниці» визначила перелік інформації, доступ до якої власники (комерційні підприємства) не можуть обмежити за власним бажанням. І хоча останній пункт цієї Постанови встановлює обов'язок підприємств «подавати перелічені у цій постанові відомості органам державної виконавчої влади, контролюючим і правоохоронним органам, іншим юридичним особам відповідно до чинного законодавства, за їх вимогою», формулювання, що передує переліку «установити, що комерційну таємницю не становлять», робить цю норму загальною.

Зокрема не становлять комерційної таємниці:

- установчі документи, документи, що дозволяють займатися підприємницькою чи господарською діяльністю та її окремими видами;
- інформація за всіма встановленими формами державної звітності;
- дані, необхідні для перевірки обчислення і сплати податків та інших обов'язкових платежів;
- відомості про чисельність і склад працюючих, їхню заробітну плату в цілому та за професіями й посадами, а також наявність вільних робочих місць;
- документи про сплату податків і обов'язкових платежів;
- документи про платоспроможність;
- відомості про участь посадових осіб підприємства в кооперативах, малих підприємствах, спілках, об'єднаннях та інших організаціях, які займаються підприємницькою діяльністю;
- відомості, що відповідно до чинного законодавства підлягають оголошенню.

Закон України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» також передбачає, що **фінансова звітність підприємств не становить комерційної таємниці**, не є конфіденційною інформацією та не належить до інформації з обмеженим доступом, крім випадків, передбачених законом. На фінансову звітність не поширюються обмеження щодо розповсюдження статистичної інформації.

Наприклад, не можна віднести до конфіденційної інформації (комерційної таємниці) умови договору між міською радою і постачальником послуг або товарів, навіть якщо сторони передбачать у договорі, що його умови становлять комерційну таємницю. Наприклад, Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду від 28 лютого 2018 року виніс постанову у справі № 806/1726/16 (провадження № К/9901/3793/18) щодо надання тристоронньої угоди про спільну діяльність щодо умов здійснення забудови земельної ділянки, укладеної згідно з рішенням міської ради, тобто інформації про розпорядження органом місцевого самоврядування об'єктами комунальної власності, прозоре використання яких становить суспільний інтерес. У постанові суд зазначив:

«На підставі аналізу норм права Верховний Суд дійшов висновку про те, що не підлягає обмеженню в наданні за запитами про публічну інформацію інформація про прізвища, ім'я, по батькові фізичних осіб, умови отримання від органів державної влади і органів місцевого самоврядування у користування або у власність державного або комунального майна, земельних ділянок, коштів, копії відповідних правових актів й договорів, які містять вказану інформацію. Якщо у договорі купівлі-продажу, правовому акті органу влади міститься інша інформація, яка має ознаки конфіденційної, то при наданні копій вказаних документів вона підлягає вилученню у спосіб, який унеможливує її з'ясування».

Приклади для обговорення на практичному занятті

КРОК 3

Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 18 березня 2021 року № 820/3708/18 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95615827>.

Позивач звернувся до суду з адміністративним позовом, в якому просив, зокрема, зобов'язати Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна надати позивачу публічну інформацію, а саме: копії декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за період з 2011–2016 років суб'єктів декларування, які у вказаний період часу обіймали посади ректора, проректора, декана, директора інституту, вченого секретаря ХНУ імені В.Н. Каразіна, крім відомостей, зазначених в абзаці другого частини другої статті 12 Закону України «Про засади та запобігання та протидії корупції», а саме: щодо реєстраційного номера облікової картки платника податків або серії та номера паспорта громадянина України, а також реєстрації місця проживання, дати народження декларанта, місцезнаходження об'єктів, які наводяться в декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру. Всі перелічені у запиті позивача категорії працівників письмово відмовили заступнику начальника відділу кадрів університету – уповноваженій особі з питань запобігання та виявлення корупції Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна ОСОБА_2 у наданні згоди на відкриття конвертів з їх деклараціями про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за період з 2011–2016 років, що підтверджується їх особистими підписами в графі «відмовляю в наданні згоди на відкриття конвертів з деклараціями» документа про відмову, копія якого міститься в матеріалах справи. Отже, розпорядник публічної інформації у наданій відповіді на запит відмовив у наданні інформації з посиланням на наявність у деклараціях інформації з обмеженим доступом, а також на відмову визначеної у запиті категорії суб'єктів у розкритті конвертів, де містяться їхні декларації.

Суди виходили з того, що відповідач не був позбавлений можливості надати позивачу копії декларацій з інформацією, доступ до якої необмежений, при цьому виключивши інформацію з обмеженим доступом в деклараціях суб'єктів декларування в силу положень Закону України «Про запобігання корупції», навіть якщо запитувач інформації (позивач) про це не вказав у своєму запиті.

Відповідно до частини 6 статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» не належать до інформації з обмеженим доступом відомості, зазначені у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, поданій відповідно до Закону України «Про запобігання корупції», крім випадків, визначених зазначеним Законом.

Відповідно до абзацу другого частини першої статті 47 Закону України «Про запобігання корупції» зазначені у декларації відомості щодо реєстраційного номера облікової картки платника податків або серії та номера паспорта громадянина України, унікального номера запису в Єдиному державному демографічному реєстрі, місця проживання, дати народження фізичних осіб, щодо яких зазначається інформація в декларації, місцезнаходження об'єктів, які наводяться в декларації (крім області, району, населеного пункту, де знаходиться об'єкт), номера рахунку в банківській чи іншій фінансовій установі, є інформацією з обмеженим доступом та не підлягають відображенню у відкритому доступі.

У пункті 5.9. Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України № 10 від 29 вересня 2016 року «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації» також зазначено: «Таким чином, не є конфіденційною інформація з декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, крім відомостей, зазначених в абзаці четвертому (станом на момент укладення цього матеріалу – абзацу другого частини першої статті 47. – Прим. авт.) частини першої статті 47 вказаного Закону України «Про запобігання корупції».

Відтак декларації, які були подані суб'єктами декларування, не можуть обмежуватися в доступі (крім інформації, зазначеної у частині четвертій статті 47 Закону № 1700-VII, яка є інформацією з обмеженим доступом, та не підлягають відображенню у відкритому доступі).

Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Центр Демократії і Верховенства Права проти України», заява № 10090/16 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_f18#Text.

У цій справі Європейський суд з прав людини ухвалив одностайне рішення щодо порушення статті 10 Конвенції через рішення відмовити організації-заявниці в доступі до інформації про освіту та трудову діяльність політичних лідерів, що міститься в їхніх автобіографіях, поданих до виборчих органів. Громадська організація «Центр демократії та верховенства права» оскаржувала відмову Центральної виборчої комісії (далі – ЦВК) надати копії автобіографій кандидатів у народні депутати – очільників виборчих списків 6 політичних партій, які перемогли на виборах до Верховної Ради України у 2014 році. Йшлося про Віталія Кличка, Юлію Тимошенко, Олега Ляшка, Арсенія Яценюка, Ганни Гопко та Юрія Бойка. П'ять із шести кандидатів раніше займали державні посади, зокрема, попередній Прем'єр-міністр України Юлія Тимошенко, мер міста Києва Віталій Кличко та Прем'єр-міністр України Арсеній Яценюк. ЦВК відмовила заявникові, надавши лише витяги з документів, які раніше були опубліковані на офіційному вебсайті ЦВК. На думку Суду, організація-заявниця пояснила досить переконливо, що їй потрібна саме інформація, надана з перших рук самими кандидатами в народні депутати, а також, що цю інформацію організація намагалась отримати для того, щоб передати громадськості. Суд постановив, що було порушення статті 10 Конвенції через рішення відмовити організації-заявниці в доступі до інформації про освіту та трудову діяльність політичних лідерів, що міститься в їхніх автобіографіях, поданих до виборчих органів.

Конспект лекції КРОК 4

Службова інформація

До службової відповідно до статті 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації» можна віднести інформацію, яка:

- 1)** міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрішньовідомчу службову кореспонденцію, зокрема доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень, і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішення;
- 2)** зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці.

Відповідність одному із зазначених пунктів не створює обов'язку автоматичного віднесення інформації до службової. Стаття 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації» передбачає, що така інформація може бути віднесена до службової. Тобто інформація, що міститься в будь-якій доповідній записці, не повинна автоматично мати статус «для службового користування». Це можливо у разі, якщо застосування трискладового тесту засвідчило наявність підстав для обмеження доступу до неї.

Під внутрішньовідомчою службовою кореспонденцією треба розуміти будь-який документ незалежно від його назви та реквізитів, підготовлений будь-якою особою (службовцем) всередині суб'єкта владних повноважень та адресатом якого є інша особа чи структурний підрозділ цього суб'єкта владних повноважень.

Таким чином листування з іншим суб'єктом владних повноважень чи будь-якими іншими фізичними або юридичними особами не можна вважати «внутрішньовідомчою» кореспонденцією. Водночас цей доку-

мент повинен мати службовий характер, тобто бути пов'язаним з роботою суб'єкта владних повноважень. Під «відомством» треба розуміти не тільки центральний апарат органу влади, а і його територіальні підрозділи.

Важливою ознакою документів, у яких може міститися службова інформація, є те, що вони передують публічному обговоренню або прийняттю рішення з певного питання. Це також означає, що після публічного обговорення чи прийняття рішення відомості, що містяться в документах, які створювали або перебувають у володінні розпорядника і стосуються підготовки, обговорення, розгляду та прийняття цього рішення, втрачають статус службової інформації. Наприклад, підготовці проекту нормативно-правового акта може передувати підготовка його концепції, збір пропозицій структурних підрозділів, підготовка першого тексту проекту, обмін службовими записками з приводу положень проекту, доручення керівництва органу щодо змісту та строків підготовки та ін. Усі ці документи втрачають статус «для службового користування» після публічного обговорення або прийняття нормативно-правового акта.

Посадові інструкції або інші нормативно-правові документи, створені суб'єктом владних повноважень і які встановлюють загальні правила поведінки, застосовують не раз і після реалізації не вичерпують свою дію і не належать до службової інформації. Щоправда, у посадових інструкціях працівників, які опікуються оперативно-розшуковою чи контррозвідувальною діяльністю або працюють у сфері оборони країни, може бути службова інформація, але таке рішення приймають у кожному конкретному випадку на підставі оцінки за трискладовим тестом.

Закон № 2939-VI передбачив можливість, проте не обов'язок складення та затвердження Переліку службової інформації в окремих суб'єктах владних повноважень.

Постанова Пленуму ВАСУ № 10 від 29.09.2016 року щодо цього питання роз'яснює, що

«Перелік службової інформації, у разі затвердження, повинен складатися з абстрактних категорій інформації, яка може бути віднесена до службової, безвідносно до конкретної інформації (конкретного документа). Тобто по суті йдеться про перелік категорій відомостей, які можуть бути віднесені до службової інформації. Перелік слугує для розпорядників та запитувачів тільки орієнтиром щодо інформації, доступ до якої може бути обмежено, у разі, якщо застосування «трискладового тесту» в кожному конкретному випадку надасть підстави для її обмеження».

Протизаконне віднесення інформації до службової – найбільш поширена помилка розпорядників публічної інформації. Розпорядники часто відносять інформацію до службової лише на підставі того, що її внесено до розробленого ними переліку, або на підставі того, що створення такої інформації передувало прийняттю того чи іншого рішення. Самі собою такі обставини не можуть бути підставою для обмеження доступу до інформації та віднесення її до службової. У кожному конкретному випадку розпорядникові варто оцінювати обставини, відповідно до частини другої статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації», та визначати баланс інтересів, а також потенційну шкоду від розповсюдження інформації.

Таємна інформація

Стаття 8 Закону України «Про доступ до публічної інформації» дає визначення таємної інформації:

*«**таємна інформація** – інформація, доступ до якої обмежується відповідно до частини другої статті 6 цього Закону, розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству і державі. Таємною визнається інформація, яка містить державну, професійну, банківську таємницю, таємницю досудового розслідування та іншу передбачену законом таємницю».*

Науково-практичний коментар до Закону України «Про доступ до публічної інформації» наводить дві основні відмінності між таємною інформацією та конфіденційною інформацією.

«Перша полягає в тому, що обмеження доступу до таємної інформації встановлюється законом і не потребує волевиявлення особи, якої така інформація стосується. Тоді як підставою для ви-

знання інформації конфіденційною є, насамперед, бажання фізичної чи юридичної особи вважати певну інформацію про неї чи інформацію, яка знаходиться в її володінні, конфіденційною. Друга відмінність – режим доступу до таємної інформації визначається законом, а доступу до конфіденційної – особою, яка цей доступ і обмежила в першу чергу»²⁴.

Таємною інформацією може визначати виключно закон. Крім того, вказані положення статті 8 Закону України «Про доступ до публічної інформації» поширюють вимогу застосування трискладового тесту (частини другої статті 6 цього Закону) до обмеження доступу до таємної інформації.

Таємна інформація містить не тільки державну таємницю, а й доволі широкий перелік інших видів таємниць, пов'язаних, зокрема, зі здійсненням особами їхньої професійної чи службової діяльності. Різні джерела називають близько 30 видів таємної інформації, проте «професійні таємниці» найбільш часто згадувані. До професійних таємниць найчастіше відносять: адвокатську таємницю, лікарську таємницю, нотаріальну таємницю, аудиторську таємницю та таємницю журналістських джерел, банківську таємницю та низку інших.

У статті 1 Закону України «Про державну таємницю» цей вид таємної інформації визначено так:

- окремий вид таємної інформації;
- яка стосується сфери оборони, економіки, науки і техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку;
- розголошення якої може завдати шкоди національній безпеці України і яка через це підлягає державній охороні.

Ступінь секретності інформації, віднесеної до державної таємниці, визначають можливою шкодою, яка може бути завдана внаслідок її розголошення і відповідає запровадженню різних обмежень відповідно до ступеня секретності. Треба ще раз наголосити, що стаття 8 Закону України «Про доступ до публічної інформації» посилається на частину другу статті 6 цього Закону, яка передбачає застосування трискладового тесту. Це означає, що незалежно від того, на підставі якого спеціального закону здійснюють обмеження доступу до інформації, обов'язковим під час кожного такого обмеження є застосування трискладового тесту.

Конкретні відомості єбути віднесено до державної таємниці за ступенями секретності: «особливої важливості», «цілком таємно» та «таємно» лише за умови, що вони належать до категорій, зазначених у частині першій статті 8 Закону України «Про державну таємницю» і їх розголошення завдаватиме шкоди інтересам національної безпеки України, та з обов'язковим дотриманням вимог статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації», а саме – за умови застосування трискладового тесту. Застосування такого юридичного механізму під час віднесення інформації до державної таємниці логічно вписується в наявну процедуру, яка передбачає прийняття в кожному конкретному випадку державним експертом з питань таємниць рішення про віднесення відомостей до державної таємниці.

Інформація належить до державної таємниці з урахуванням таких принципів:

- дотримання балансу інтересів національної безпеки, демократичних принципів відкритості та прозорості;
- вільного обігу інформації;
- презумпції публічності інформації до її віднесення в установленому законодавством порядку до державної таємниці.

Законом заборонено віднесення до державної таємниці будь-яких відомостей, якщо цим будуть звужуватися зміст і обсяг конституційних прав і свобод людини та громадянина, завдаватиметься шкода здоров'ю та безпеці населення.

²⁴ Науково-практичний коментар до Закону України «Про доступ до публічної інформації»/Центр суспільних медіа/ Роман Головенко, Дмитро Котляр, Оксана Нестеренко, Тарас Шевченко, – Київ, 2012, с. 144 URL: https://www.president.gov.ua/docs/comment_api_final.pdf. (дата звернення: 10.09.2023)

Інформацію не бути повторно віднесено до державної таємниці після розсекречення та оприлюднення. Віднесення інформації до державної таємниці здійснюють мотивованими рішеннями державного експерта з питань таємниць за його власною ініціативою, за зверненням керівників відповідних державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій чи громадян.

Державний експерт з питань таємниць відносить інформацію до державної таємниці з питань, прийняття рішень з яких належить до його компетенції згідно з посадою. У разі, якщо прийняття рішення про віднесення інформації до державної таємниці належить до компетенції кількох державних експертів з питань таємниць, його за ініціативою державних експертів або за пропозицією Служби безпеки України приймають колегіально та ухвалюють простою більшістю голосів. Водночас кожен експерт має право викласти свою думку. Інформацію вважають державною таємницею з часу опублікування Зводу відомостей, що становлять державну таємницю²⁵, до якого включено цю інформацію, чи зміни до нього у порядку, встановленому цим Законом.

У практиці розпорядників можуть виникати питання, пов'язані з медичною або лікарською таємницею. Закон України «Про основи законодавства України про охорону здоров'я» у статті 40 визначає обсяг інформації, яка належить до **лікарської таємниці**.

Відповідно до цієї статті медичні працівники **та інші особи, яким у зв'язку з виконанням професійних або службових обов'язків стало відомо про хворобу, медичне обстеження, огляд та їх результати, інтимну і сімейну сторону життя громадянина, не мають права розголошувати ці відомості**, крім передбачених законодавчими актами випадків. Водночас стаття 39-1 зазначеного Закону закріплює право пацієнта на таємницю про стан свого здоров'я, факт звернення за медичною допомогою, діагноз, а також про відомості, отримані під час його медичного обстеження.

Лікар, медсестра, будь-який інший медичний працівник чи **інші особи, яким у зв'язку з виконанням їхніх професійних або службових обов'язків стало відомо про хворобу, не має права розголошувати і медичну, і немедичну інформацію про стан здоров'я людини, окрім окремих, передбачених законом випадків**. Водночас лікар або медсестра не мають права приховувати діагноз від пацієнта. **Заборонено вимагати та надавати за місцем роботи або навчання інформацію про діагноз і методи лікування пацієнта**.

Адвокатська таємниця

Визначення та порядок доступу до інформації, яка становить адвокатську таємницю, дає стаття 22 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність».

Адвокатською таємницею є будь-яка інформація, що стала відома адвокату, помічнику адвоката, стажисту адвоката, особі, яка перебуває у трудових відносинах з адвокатом, про клієнта, а також питання, з яких клієнт (особа, якій відмовлено в укладенні договору про надання правової допомоги з передбачених цим Законом підстав) звертався до адвоката, адвокатського бюро, адвокатського об'єднання, зміст порад, консультацій, роз'яснень адвоката, складені ним документи, інформація, що зберігається на електронних носіях, та інші документи і відомості, одержані адвокатом під час здійснення адвокатської діяльності.

Обов'язок зберігати адвокатську таємницю поширюється на адвоката, його помічника, стажиста та осіб, які перебувають у трудових відносинах з адвокатом, адвокатським бюро, адвокатським об'єднанням, а також навіть на колишнього адвоката – особу, стосовно якої припинено або зупинено право на заняття адвокатською діяльністю.

25 Наказ Служби безпеки України № 440 від 12 серпня 2005 р. «Про затвердження Зводу відомостей, що становлять державну таємницю» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0902-05#n14>. (дата звернення: 10.09.2023)

Постанова Великої Палати Верховного Суду від 22 травня 2018 року у справі № 800/592/17

URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/74537198>

Позивач звернувся до суду з позовом, у якому просив визнати незаконною бездіяльність Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (далі – ВККС) щодо ненадання публічної інформації на запит (сканованих копій заяв про самовідводи членів ВККС у межах конкурсу до Верховного Суду) та зобов'язати відповідача надати запитувану інформацію.

За змістом пункту 1 частини першої статті 9 Закону № 2939-VI до службової може належати така інформація, зокрема, що міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрішньовідомчу службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробленням напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень. **Відмовляючи в доступі до інформації на тій підставі, що вона службова, розпорядник повинен вказати, до якої з визначених частиною першою статті 9 Закону № 2939-VI категорій належить ця інформація.** Якщо інформація не належить до жодної з визначених цією нормою категорій, доступ до неї не можна обмежувати на підставі того, що вона службова.

Так, у розумінні наведеної норми до службової може належати інформація, що міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрішньовідомчу службову кореспонденцію. Водночас під внутрішньовідомчою службовою кореспонденцією треба розуміти будь-який документ незалежно від його назви та реквізитів, який підготовлений будь-якою особою (службовцем) усередині суб'єкта владних повноважень та адресатом якого є інша особа чи структурний підрозділ цього суб'єкта владних повноважень.

За нормами статті 100 Закону № 1402-VIII член ВККС зобов'язаний заявити самовідвід за наявності певних обставин поданням письмової заяви, що є його самостійним рішенням.

Заява про самовідвід члена ВККС у межах конкурсу до Верховного Суду не є внутрішньовідомчою службовою кореспонденцією. Таку заяву за своєю природою не вважають доповідною запискою або рекомендацією. На думку Великої Палати Верховного Суду, обмеження доступу до конкретної інформації допускають, якщо в розумінні пункту 1 частини першої статті 9 Закону № 2939-VI вона належить до службової та за умови застосування сукупності вимог пунктів 1-3 частини другої статті 6 цього Закону. Надаючи відповідь позивачу на його запит, ВККС не дотримала вимог наведених вище норм.

Велика Палата Верховного Суду визнала неправомірною бездіяльність Вищої кваліфікаційної комісії суддів України щодо ненадання публічної інформації за запитом позивача та зобов'язала Вищу кваліфікаційну комісію суддів України надати позивачеві публічну інформацію з урахуванням обмежень, встановлених законом.

? Запитання для контролю

1. Які види інформації з обмеженим доступом вам відомі? Чи є цей перелік вичерпним?
2. Чи існують категорії публічної інформації, доступ до яких не можна обмежити? Назвіть приклади.
3. Чи може бути віднесено до конфіденційної публічну інформацію про розпорядника?
4. Чи може бути віднесено до конфіденційної інформацію про юридичну особу?
5. Назвіть підвиди та ознаки службової публічної інформації. Чи може бути віднесено до службової інформацію, яка міститься в документах, що передують прийняттю рішення розпорядником і за яких умов?
6. Чи зобов'язані розпорядники публічної інформації розробляти та затверджувати переліки публічної інформації, що відноситься до службової?
7. Назвіть приклади, коли законодавство відносить публічну інформацію до таємної.

☰ Рекомендована література

1. Посібник «Рекомендації Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з питань додержання конституційного права людини і громадянина на інформацію»

URL: <https://rm.coe.int/recomendations-final-10-02-21/1680a165f7>.

(дата звернення: 10.09.2023)



2. Рекомендації Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з питань додержання права на доступ до інформації (Порадник для територіальних громад) URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/rekomendatsiyi-upovnovazhenoho-verkhovnoyi-rady-ukrayiny-z-prav-lyudyny-z-pytan-doderzhannya-prava-na-dostup-do-informatsiyi>.

(дата звернення: 10.09.2023)



3. Доступ до публічної інформації. Посібник із застосування «трискладового тесту» / За редакцією Котляра Д.М., Головенко Р.Б., Котляр Д.М., Слизьконіс Д.М. – Київ, 2014

URL: <http://access-info.org.ua/wp-content/uploads/2015/12/217.pdf>

(дата звернення: 10.09.2023)



4. Освітній серіал на платформі Дія. Цифрова освіта з доступу до інформації URL: https://osvita.diia.gov.ua/courses/access-to-public-information?fbclid=IwAR2dyPCcWyWTfnM4tvTZRTkh8hUK6YMP2fVCOUsQR6XHISPOyO_-OdWGsMY.

(дата звернення: 10.09.2023)



5. Он-лайн курс на платформі PROMETHEUS «Доступ до публічної інформації від А до Я» URL: https://courses.prometheus.org.ua/courses/course-v1:COE+PI101+2017_T1/about.

(дата звернення: 10.09.2023)



6. **Он-лайн курс на платформі PROMETHEUS «Доступ до публічної інформації для розпорядників»** URL: https://courses.prometheus.org.ua/courses/course-v1:COE+PIM101+2017_T3/about.

(дата звернення: 10.09.2023)

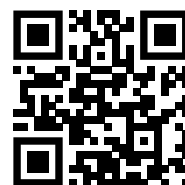


7. **Рекомендації щодо забезпечення умов та безпосереднього доступу до публічної інформації в приміщення розпорядника.**

URL: https://cedem.org.ua/wp-content/uploads/2017/10/21h21_final_1809.pdf (дата звернення: 10.09.2023)



8. **Рекомендації розпорядникам публічної інформації на місцевому рівні за результатами моніторингу в рамках проєкту «Платформа «Омбудсмен плюс».** URL: <https://cutt.ly/aemQhAY> (дата звернення: 10.09.2023)



ТЕМА 7.



Особливості обмеження доступу до публічної інформації

Процес опрацювання матеріалу

✓ Мета і завдання:

- надати розуміння юридичних механізмів, передбачених законом, для прийняття рішення про обмеження доступу до публічної інформації та особливостей застосування такого механізму до різних категорій інформації;
- розвинути практичні навички відповідальних посадових осіб розпорядників публічної інформації, необхідних для прийняття рішення про обмеження доступу до публічної інформації;
- надати відповідальним посадовим особам розпорядників публічної інформації знання та навички підготовки відповідей на інформаційні запити, які стосуються різних категорій інформації, що може бути обмежена в доступі;
- розвивати навички критичного мислення через аналіз первинних і вторинних джерел, таких як закони, узагальнення судової практики та окремі рішення судів.

☰ Ключові слова і поняття

Трискладовий тест, підстави для відмови у доступі до публічної інформації, охоронювані законом інтереси, суспільно необхідна інформація.

⚙ Методичні прийоми та техніки

Міні-лекція, тренінг, практична робота, тематична дискусія, вебінар, аналіз ситуацій і вирішення ситуаційних завдань.

📄 Зв'язок з іншими темами посібника

Пропоноване заняття тісно пов'язане з Темою б цього посібника та всіма іншими темами занять і є обов'язковим елементом підвищення кваліфікації посадових осіб розпорядників, відповідальних за доступ до публічної інформації.

🕒 Час

240 хв навчального часу.

Методичні рекомендації щодо проведення заняття

Це заняття у поєднанні з матеріалами попередньої теми має на меті надати слухачам комплексне розуміння правил і процедур, яких повинні дотримуватися розпорядники публічної інформації під час прийняття рішення про відмову у доступі до інформації та обмеження доступу до інформації.

Для повного та всебічного забезпечення права громадян на доступ до публічної інформації відповідальні працівники розпорядників повинні володіти ґрунтовними знаннями щодо суті так званого трискладового тесту, правил його застосування щодо кожної окремої категорії інформації з обмеженим доступом. Практичні навички обґрунтування відмов у доступі до публічної інформації з причини віднесення її до інформації з обмеженим доступом є необхідним складником підготовки відповідальних посадових осіб розпорядника та базуються на вирішенні ситуаційних завдань до цієї теми. Для розвитку практичних навичок особливу увагу також варто приділити аналізу судової практики, зокрема практики Верховного Суду та аналітичних узагальнень судової практики.

За результатами вивчення теми слухачі повинні засвоїти знання та набути практичних навичок з обробки інформаційних запитів у випадках, коли розпорядник (посадова особа, відповідальна за доступ до публічної інформації) вбачає підстави для обмеження доступу до публічної інформації для захисту інших охоронюваних законом інтересів. Слухачі мають бути поінформовані про обов'язок відповідальних осіб розпорядників належним чином оформляти та обґрунтовувати відмови у доступі до публічної інформації, а також обізнані з вимогами закону про вилучення інформації з обмеженим доступом з документа та надання у відповідь на запит іншої, відкритої інформації.

Кроки

КРОК 1

🕒 60 хв

Методи: загальне обговорення, дискусія.

1. Попросіть учасників надати відгук про попереднє заняття, з'ясуйте, чи залишилися у них запитання, на які вони не отримали відповіді. Нагадайте учасникам основні положення та терміни, викладені у попередніх заняттях, зверніть увагу на матеріали до Тем 6, де надано знання про категорії інформації з обмеженим доступом. Запишіть на дошці чи великому аркуші паперу або оголосіть назву теми та ключові завдання теми.
2. Нагадайте учасникам принцип загальної відкритості публічної інформації та наголосіть, що відкритість інформації є правилом, а обмеження – винятком. Наголосіть також на тому, що рішення про обмеження доступу до публічної інформації приймають у кожному окремому випадку з урахуванням характеру інформації та поточних обставин. Закцентуйте також увагу учасників на правильному розумінні відмінностей між інформацією та документом, в якому її зафіксовано.
3. Поставте аудиторії запитання про те, хто з учасників має досвід у прийнятті рішення про обмеження доступу до інформації за результатом застосування трискладового тесту. Запитайте про досвід учасників з організації взаємодії між окремими структурними підрозділами розпорядника у вирішенні питання про обмеження доступу до інформації.
4. Систематизуйте відповіді на запитання та окресліть коло проблем, з якими стикаються особи, відповідальні за доступ до публічної інформації у розпорядників – суб'єктів владних повноважень під час застосування трискладового тесту та обмеженні доступу до інформації. Сплануйте подальше роботу, анонуйте теми та зміст наступних міні-лекцій і дискусій.

КРОК 2

🕒 60 хв

Методи: міні-лекція, тренінг, вебінар.

1. Зробіть доповідь за матеріалом лекції та надайте учасникам пояснення щодо порядку застосування так званого трискладового тесту, передбаченого частиною 2 статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації».
2. Викладіть матеріал про категорії інформації, яка становить суспільний інтерес, і критерії, які потрібно враховувати під час урахування суспільного інтересу у публічній інформації. Зверніть увагу на необхідність пошуку балансу між правом на інформацію та іншими охоронюваними законом інтересами.
3. Роз'ясніть відмінності у застосуванні трискладового тесту для прийняття рішення про обмеження доступу до різних категорій інформації – конфіденційної, службової та таємної. Акцнтуйте увагу на необхідності врахування суспільного інтересу в отриманні інформації в усіх випадках віднесення публічної інформації до інформації з обмеженим доступом.

КРОК 3

🕒 60 хв

Методи: практична робота, тематична дискусія, вебінар, аналіз ситуацій.

1. На основі матеріалу тексту лекції до цієї теми та власного досвіду (за наявності) поясніть учасникам практичні питання, які виникають під час застосування трискладового тесту. Акцнтуйте на необхідності застосовувати трискладовий тест у всіх без винятку випадках обмеження доступу до інформації. У процесі лекції використайте зразки, наведені у Рекомендаціях Уповноваженого для розпорядників та окремо для органів місцевого самоврядування. Опрацюйте приклади із судової практики, з'ясуйте, хто з учасників мав подібні випадки у своїй роботі.
2. Розподіліть учасників на підгрупи та організуйте обговорення ситуативних завдань до теми. Залучайте учасників до дискусії про наявність суспільного інтересу в тій чи іншій ситуації та справедливий баланс інтересів поширення і засекречення інформації. Запропонуйте учасникам упродовж 10–15 хвилин скласти зразок відмови у доступі до публічної інформації. За потреби нагадайте учасникам навчальний матеріал, викладений у Темі 3 щодо особливостей розгляду інформаційних запитів. Запропонуйте учасникам зафіксувати пункти на фліп-чарті. Промодеруйте обговорення усією групою кожного з прикладів, розроблених у підгрупах, надайте рекомендації та попросіть учасників зафіксувати їх у своїх конспектах.
3. Надайте можливість учасникам поставити додаткові запитання, які в них виникли в процесі заняття. Обговоріть досвід учасників (і позитивний, і негативний) з організації роботи з підготовки відповідей і відмов на інформаційні запити та налагодження взаємодії між окремими структурними підрозділами та посадовими особами у цьому процесі.

КРОК 4

🕒 60 хв

Методи: загальне обговорення.

1. Обговоріть з учасниками підстави для відмови у доступі до інформації, передбачені чинним законодавством. Наголосіть, що перелік підстав для відмов вичерпний і не підлягає розширено-

му тлумаченню. Поясніть, що у кожному випадку відмови у доступі до інформації розпорядник повинен вказати підставу для такої відмови.

2. Запропонуйте учасникам навести та обговорити приклади того, як повинен діяти відповідальний працівник розпорядника публічної інформації у випадку, коли варто обмежити доступ до частини інформації. Наголосіть на необхідності уникнення формалістичного підходу до обґрунтування результатів трискладового тесту, уникнення «відписок» і затягування надання інформації.
3. Акцентуйте увагу на необхідності надавати повну відповідь щодо суті запиту. Обговоріть також питання роботи з «проблемними» запитувачами та потреби відповідальних працівників розпорядників публічної інформації у підвищенні їхнього професійного рівня.

Конспект лекції КРОК 2

Як уже було зазначено у попередній темі, у разі обмеження доступу до інформації нам треба керуватися положеннями Закону України «Про інформацію», відповідно до якого існує три види інформації з обмеженим доступом: конфіденційна, службова і таємна.

За загальним правилом вся інформація, створена або отримана розпорядниками публічної інформації – суб'єктами владних повноважень і перебуває в їхньому розпорядженні, відкрита. Обмеження доступу до такої публічної інформації є винятком, рішення про таке обмеження повинно бути прийняте відповідальною посадовою особою у порядку, передбаченому законом, задля захисту інших охоронюваних законом інтересів, має бути пропорційним і доцільним.

Переважна більшість світових законів про свободу інформації (як і міжнародні угоди) містять юридичний механізм, який повинен застосовуватися для балансування прав. Щодо доступу до публічної інформації українська судова практика називає такий механізм трискладовим тестом, хоча безпосередньо Закон № 2939-VI такого терміна не містить. В українській адміністративній і судовій практиці йдеться про положення частини другої статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Частина 2 статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» встановлює загальне правило обмеження доступу до інформації – таке **обмеження здійснюють відповідно до закону під час додержання сукупності таких вимог:**

- 1) 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;
- 2) розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам;
- 3) шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

Юридичний механізм, закріплений у наведеній вище частині 2 статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації», має назву **«трискладовий тест»** та **обов'язковий до застосування у переважній більшості випадків обмеження доступу до інформації**. Винятки становлять лише ті категорії інформації, які, відповідно до норм чинного законодавства, не можуть бути обмежені в доступі. Далі ми докладніше проаналізуємо, які категорії інформації не можуть бути обмежені в доступі, і наведемо приклади з відповідних законів.

Отже, щоб оцінити, чи може розголошення інформації завдати істотної шкоди інтересам, які охороняються законом, та чи переважає суспільний інтерес в її отриманні шкоду від оприлюднення такої інформації,

розпорядники повинні обов'язково застосувати трискладовий тест. **Якщо розпорядник інформації не застосував його належним чином і не оцінив усі його складників під час обмеження доступу до інформації, відмова у доступі може бути визнана неправомірною.**

Найбільш ґрунтовне дослідження щодо трискладового тесту та його застосування видано 2014 року та мало назву *«Доступ до публічної інформації. Посібник із застосування трискладового тесту»*. У ньому, зокрема, проаналізовано його зміст і значення

«Трискладовий тест» є умовною назвою, яка прямо не згадана в законі. «Трискладовий» – тому що складається з трьох складових-умов, наявність яких (усіх разом) вимагається для обмеження доступу до інформації. «Тест» вказує на те, що обмеження доступу до інформації повинно пройти тест (перевірку) на відповідність зазначеним трьом умовам. «Трискладовий тест» інколи також називають перевіркою на суспільний інтерес, оскільки його останнім критерієм є з'ясування того, в чому полягає більший суспільний інтерес – у наданні інформації чи обмеженні доступу до неї. Водночас перевірка суспільним інтересом не вичерпує «трискладовий тест», оскільки є лише одним з трьох критеріїв»²⁶.

Таким чином, обмеження доступу до інформації повинно бути належним заходом для досягнення мети – захистити відповідний інтерес. Обмеження доступу повинно бути пропорційним (не-надмірним) щодо правомірного інтересу, який захищається, тобто обмеження не повинно йти далі, аніж це потрібно для захисту зазначеного інтересу.

Велику увагу застосуванню трискладового тесту приділено також у Постанові Пленуму Вищого адміністративного Суду України від 29 вересня 2016 року «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації» (далі – Постанова Пленуму ВАСУ № 10 від 29 вересня 2016 року), яка узагальнила судову практику перших п'яти років дії Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Зокрема в Постанові Пленуму ВАСУ № 10 від 29 вересня 2016 року зазначено, що з відмови у доступі до публічної інформації повинно вбачатися:

- 1)** якому з перелічених у пункті 1 частини другої статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» інтересів відповідає обмеження, а також чому обмеження доступу відповідає зазначеному інтересу;
- 2)** у чому конкретно полягає шкода правомірному інтересу; яким є причиново-наслідковий зв'язок між наданням доступу та можливим настанням шкоди; чому ця шкода є істотною; яка ймовірність настання шкоди внаслідок надання доступу до інформації;
- 3)** чому шкода від надання інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

Відсутність висновку розпорядника інформації щодо наявності хоча б однієї зі згаданих трьох підстав трискладового тесту означає, що законних підстав для обмеження доступу до інформації немає, а відмова у доступі до публічної інформації необґрунтована.

«Тому якщо під час розгляду справи в суді буде з'ясовано, що, відмовляючи у задоволенні запиту на інформацію, розпорядник не застосовував «трискладового тесту» або застосував його лише частково, то це є підставою для визнання такої відмови розпорядника протиправною. У такому разі суд також може зобов'язати розпорядника інформації повторно розглянути запит і надати на нього обґрунтовану відповідь із застосуванням «трискладового тесту» відповідно до частини другої статті 6 Закону № 2939-VI». (Постанова Пленуму Вищого адміністративного Суду України від 29 вересня 2016 року «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації»).

²⁶ Доступ до публічної інформації. Посібник із застосування «трискладового тесту» / За редакцією Котляра Д.М./ Головенко Р.Б., Котляр Д.М., Слизьконіс Д.М. – Київ, 2014.

Трискладовий тест обов'язковий до застосування у переважній більшості випадків обмеження доступу до інформації. Винятки становлять лише ті категорії інформації, які, відповідно до норм чинного законодавства, не можуть бути обмежені в доступі, щодо них трискладового тесту не проводять, інформація повинна бути надана. Якщо розпорядник інформації не застосував належним чином трискладовий тест і належно не оцінив усіх його складників за обмеження доступу до інформації, відмову у доступі можна визнати неправомірною. розпорядники повинні у **кожному окремому випадку, щодо кожного окремого запиту** вивчати обставини ситуації та визначати баланс між інтересом, що захищається (якому може бути завдано шкоду від оприлюднення), та правом суспільства знати запитувану інформацію. Адже інформацію з обмеженим доступом має надавати розпорядник, якщо немає законних підстав для обмеження і доступу до такої інформації, які існували раніше.

Отже, обмеження доступу до інформації повинно бути належним заходом для досягнення мети – захистити відповідний інтерес. Обмеження доступу повинно бути пропорційним (ненадмірним) щодо правомірного інтересу, який захищається, тобто обмеження не повинно йти далі, аніж це необхідно для захисту зазначеного інтересу.

Частина 1 статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» містить **вичерпний перелік** підстав, за якими розпорядник публічної інформації може відмовити в наданні інформації. Це означає, що у відмові надати інформацію у відповідь на запит має бути зазначена та обґрунтована одна з наведених нижче причин.

Розпорядник інформації має право відмовити в задоволенні запиту в таких випадках:

- 1)** розпорядник інформації не володіє і не зобов'язаний відповідно до його компетенції, передбаченої законодавством, володіти інформацією, щодо якої зроблено запит;
- 2)** інформація, що запитується, належить до категорії інформації з обмеженим доступом відповідно до частини другої статті 6 цього Закону;
- 3)** особа, яка подала запит на інформацію, не оплатила передбачені статтею 21 цього Закону фактичні витрати, пов'язані з копіюванням або друком;
- 4)** не дотримано вимог до запиту на інформацію, передбачених частиною п'ятою статті 19 цього Закону.

Відповідь розпорядника інформації про те, що інформація може бути одержана запитувачем із загальнодоступних джерел, або відповідь не по суті запиту вважається неправомірною відмовою в наданні інформації.

У відмові в задоволенні запиту на інформацію має бути зазначено: 1) прізвище, ім'я, по батькові та посаду особи, відповідальної за розгляд запиту розпорядником інформації; 2) дату відмови; 3) мотивовану підставу відмови; 4) порядок оскарження відмови; 5) підпис.

Відмова в задоволенні запиту на інформацію надається в письмовій формі.

Законні інтереси, в цілях захисту яких може бути обмежено доступ до інформації

Обмеження доступу до інформації може відбуватися **тільки за умови, що таке обмеження має на меті захистити інший охоронюваний законом інтерес.**

Частина 2 статті 34 Конституції України передбачає, що кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір.

Частина 3 статті 34 Конституції України встановлює, що здійснення цих прав може бути обмежено законом в інтересах:

- національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам,
- 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.

У частині другій статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» наведено практично ідентичний перелік законних інтересів. Лише щодо першої категорії було внесено зміни 2020 року. Замість: «національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи **злочинам**» у Законі: «національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи **кримінальним правопорушенням**».

Приклад

Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду у справі № 820/5938/16 сформував таку правову позицію: «Розпорядник у відповіді на запит вказує, якому саме з інтересів загрожує розголошення запитуваної інформації, в чому полягає істотність шкоди цим інтересам від її розголошення, чому шкода від оприлюднення такої інформації переважає право громадськості знати цю інформацію. Лише тоді відмова у доступі до запитуваної інформації буде вважатися обґрунтованою та такою, що здійснена відповідно до норм Закону України від 13 січня 2011 року № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації».

Існують деякі розбіжності щодо визначення кола охоронюваних законом інтересів у національному законодавстві та у міжнародних актах. Що стосується Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, перелік майже ідентичний.

Проте у частині 1 статті 3 Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів (Конвенції Тромсе) перелік відрізняється.

«Кожна Сторона може обмежувати право доступу до офіційних документів. Обмеження повинні бути чітко встановлені у законі, бути необхідними у демократичному суспільстві і бути пропорційними цілям захисту:

- національної безпеки, оборони та міжнародних відносин;*
- громадської безпеки;*
- попередження, розслідування та судового переслідування кримінальної діяльності;*
- дисциплінарного розслідування;*
- перевірки, контролю та нагляду з боку державних органів;*
- приватного життя та інших законних приватних інтересів;*
- комерційних та інших економічних інтересів;*
- економічної, монетарної політики і політики обмінного курсу держави;*
- рівності сторін у судовому провадженні та ефективного здійснення правосуддя;*
- навколишнього середовища, або*
- обговорень всередині державного органу або між такими органами стосовно вивчення питання.»*

Аналіз цих **цілей захисту** дає підстави говорити про те, що практично всі з них поглинаються переліком законних інтересів, передбачених чинним законодавством. У будь-якому разі треба пам'ятати про положення частини першої статті 1 Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів (Конвенції Тромсе), яка передбачає, що викладені в Конвенції принципи повинні розумітися як такі, що не обмежують ті норми і положення національного законодавства та міжнародних договорів, які визнають більш широке право на доступ до офіційних документів.

Частина 2 статті 3 Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів (Конвенції Тромсе) також передбачає, що у доступі до інформації, що міститься в офіційному документі, може бути відмовлено у разі, якщо її розголошення завдасть або ймовірно може завдати шкоди хоча б одному з інтересів, перелічених у пункті 1, якщо тільки відсутній переважаючий суспільний інтерес в оприлюдненні такої інформації.

Інформація, що становить значний суспільний інтерес

Найбільш вагома обставина, яка впливає на рішення розпорядника про надання чи обмеження доступу до інформації, – **значний суспільний інтерес, широка суспільна дискусія, яка стосується інформації**.

Поняття «**суспільно необхідної інформації**» частково розкрито в статті 29 Закону України «Про інформацію», у якій міститься перелік інформації, яка становить предмет суспільного інтересу. Цей перелік не є вичерпним і містить інформацію, яка:

- свідчить про загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності України;
- забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов'язків;
- свідчить про можливість порушення прав людини, введення громадськості в оману, шкідливі екологічні та інші негативні наслідки діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб.

Відповідь на запитання, чи є та чи інша інформація суспільно необхідною залежить від обставин ситуації, характеру інформації, ролі запитувача у громадському житті та багатьох інших чинників. Докладно про порядок вирішення адміністративними судами питання суспільної необхідності інформації можна прочитати в Постанові Пленуму ВАСУ № 10 від 29 вересня 2016 року, пункт 6.4.

Шляхом аналізу законодавства та судової практики можна визначити **такі орієнтовні категорії інформації, яка становить високий суспільний інтерес**. Перелік видів інформації, що може бути предметом суспільного інтересу, не є вичерпним.

З огляду на характер суспільно необхідної інформації законодавство не надає вичерпного визначення цього поняття. Гнучкість законодавства в цьому аспекті виправдано надає судам змогу визначати, чи є конкретна інформація суспільно необхідною з урахуванням індивідуальних обставин справи.

Отже, оцінюючи конкретну інформацію на предмет наявності суспільного інтересу до неї, суди повинні застосовувати певні критерії.

Так, наприклад, інформацію можна вважати суспільно необхідною, якщо її поширення сприяє:

- 1) дискусії з питань, що хвилюють суспільство чи його частину, необхідності роз'яснення питань, важливих для актуальної суспільної дискусії;
- 2) з'ясуванню та розумінню причин, що лежать в основі рішень, які приймає державний орган, орган місцевого самоврядування, його службова чи посадова особа;
- 3) посиленню підзвітності і підконтрольності влади суспільству загалом, зокрема шляхом забезпечення прозорості процесу підготовки і прийняття владних рішень;
- 4) дієвому контролю за надходженням і витрачанням публічних коштів, розпорядженням державним або комунальним майном, розподіленням соціальних благ;

- 5) запобіганню розтраті, привласненню публічних коштів і майна, запобіганню незаконному особистому збагаченню публічних службовців;
- 6) захисту навколишнього середовища, виявленню завданої або можливої шкоди екології, обізнаності суспільства про справжній стан довкілля та чинники, які на нього впливають;
- 7) виявленню ризиків для здоров'я людей, громадської безпеки і порядку, запобігання їм та їхнім наслідкам;
- 8) виявленню шкідливих для людини наслідків діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб;
- 9) інформуванню про діяльність органів публічної влади (державних органів, органів місцевого самоврядування), про їхні внутрішні правила, організацію роботи та ін;
- 10) інформуванню про діяльність і поведінку публічних осіб, тобто осіб, які обіймають посади публічної служби та/або користуються публічними ресурсами, а також, у ширшому значенні, осіб, які відіграють певну роль у громадському житті – в політиці, економіці, мистецтві, соціальній сфері, спорті чи у будь-якій іншій сфері;
- 11) викриттю вад у діяльності органів публічної влади, їхніх працівників;
- 12) виявленню порушень прав людини, зловживання владою, корупційних правопорушень, неетичної поведінки публічних службовців, невиконання (чи неналежного, недбалого виконання) ними своїх обов'язків, дискримінації за будь-якою ознакою;
- 13) інноваціям, науковим дослідженням;
- 14) економічному розвитку, підприємницькій діяльності, інвестиціям;
- 15) виявленню фактів введення громадськості в оману.

Крім того, визначаючи те, чи є інформація суспільно необхідною, суди повинні враховувати:

- **особу запитувача.** Якщо інформацію запитує журналіст або особа, яка, користуючись сучасними засобами комунікації, створює майданчик для суспільного обговорення важливих питань, систематично інформує суспільство про суспільні події, є представником громадської організації, це є додатковим аргументом на користь наявності суспільного інтересу запитуваної інформації;
- **кількість осіб** (фізичних чи юридичних), яких стосується запитувана інформація. Так, наприклад, інформація про структуру тарифу оплати комунальних послуг стосується кожного члена територіальної громади, на яку поширюється відповідне рішення. Тому що більша кількість осіб, на чії права, обов'язки та інтереси впливає запитувана інформація, то більший суспільний інтерес до неї;
- **наявність суспільної дискусії** на момент отримання розпорядником інформації запиту (стосується актуальної дискусії, яка точиться, наприклад, у засобах масової інформації, парламенті чи місцевій раді);
- **час, який минув з моменту створення інформації/документа.** Так, що більше часу минає з моменту створення інформації/документа, то менша здебільшого потенційна шкода в розголошенні і, відповідно, то більшу перевагу надають розкриттю інформації;
- що менша **ймовірність завдання шкоди**, то більшу перевагу надають розкриттю інформації;
- якщо **інформація стосується публічного діяча** або особи, яка претендує на зайняття публічної посади, то це додатковий аргумент на користь розкриття інформації. Така інформація може бути обмежена в доступі лише через серйозні обставини та високу ймовірність завдання суттєвої шкоди. Публічними діячами у цьому контексті можна вважати осіб, які обіймають посади публічної служби (посади в державних органах, органах місцевого самоврядування) або користуються державними ресурсами, а також усі ті, хто відіграє певну роль у суспільному житті (у галузі політики, економіки, мистецтва, соціальної сфері, спорті чи в будь-якій іншій галузі).

Що вища посада публічної служби, яку обіймає особа або на яку претендує особа, то менша можливість обмеження доступу до інформації про неї;

- лише дуже серйозні доводи на користь суспільного інтересу в розголошенні інформації можуть переважити можливу шкоду інтересам захисту права на невтручання в особисте життя та захисту персональних даних, коли йдеться про так звані **вразливі персональні дані** (дані про расове або етнічне походження, політичні, релігійні або світоглядні переконання, членство в політичних партіях і професійних спілках, засудження до кримінального покарання, а також дані, що стосуються здоров'я, статевого життя, біометричних або генетичних даних).

Складнощі у застосуванні трискладового тесту часто пов'язують із використанням таких оцінних термінів, як «*суспільний інтерес*» та «*істотна шкода*» і необхідністю високого рівня обізнаності розпорядників інформації. Проте, як показує судова практика, застосування трискладового тесту найкращим чином може здійснити тільки розпорядник інформації, **адже саме розпорядник (а не суд) краще обізнаний з тим контекстом, який існує в суспільстві (чи громаді)** і може найбільш справедливо оцінити наявність суспільного інтересу та баланс права на отримання інформації та інтерес зберегти інформацію в таємниці.

Низка законів України безпосередньо визначають категорії інформації, обмеження доступу до яких заборонено. Таку інформацію надають у відповідь на запит без застосування трискладового тесту.

До таких категорій, зокрема, належить інформація:

- про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту;
- про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні ситуації, що сталися або можуть статися і загрожують безпеці людей;
- про стан здоров'я населення, його життєвий рівень, включаючи харчування, одяг, житло, медичне обслуговування та соціальне забезпечення, а також про соціально-демографічні показники, стан правопорядку, освіти і культури населення;
- про факти порушення прав і свобод людини, включаючи інформацію, що міститься в архівних документах колишніх радянських органів державної безпеки, пов'язаних з політичними репресіями, Голодомором 1932–1933 років в Україні та іншими злочинами, вчиненими представниками комуністичного та/або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів;
- про незаконні дії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб;
- щодо діяльності державних і комунальних унітарних підприємств, господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі або територіальній громаді, а також господарських товариств, 50 і більше відсотків акцій (часток) яких належать господарському товариству, частка держави або територіальної громади в якому становить 100 відсотків, що підлягають обов'язковому оприлюдненню відповідно до закону (всі перелічені вище пункти – *Закон України «Про інформацію»*);
- відомості, зазначені у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, поданій відповідно до *Закону України «Про запобігання корупції» (Закон № 2939-VI)*;
- персональні дані, що стосуються здійснення особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, посадових або службових повноважень (*Закон України «Про захист персональних даних»*);
- розміри, види благодійної та іншої допомоги, яку надають фізичним та юридичним особам державні органи, органи місцевого самоврядування;
- розміри, види оплати праці, матеріальної допомоги та будь-яких інших виплат з бюджету;

- інформація про передачу в управління належних особам підприємств і корпоративних прав;
- інформація про конфлікт інтересів і заходи з його врегулювання (перелічені вище пункти – Закон України «Про запобігання корупції»).

Низку випадків також встановлено відповідними нормами Закону України «Про Національний архівний фонд та архівні установи», Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень».

Щодо визначення наявності суспільного інтересу у доступі до інформації за орієнтир також можна взяти позицію Європейського суду з прав людини у справі «Центр Демократії та Верховенства Права проти України», в якій Суд висловив таке:

«84. Інформація, дані або документи, до яких вимагається доступ, як правило, повинні відповідати критерію суспільного інтересу, щоб призвести до необхідності їхнього поширення відповідно до Конвенції. Така необхідність може існувати, коли, inter alia, поширення інформації забезпечує прозорість у порядку ведення державних справ та у питаннях, що становлять інтерес для суспільства в цілому, і таким чином, дозволяє широкій громадськості брати участь у державному управлінні (там само, пункт 161).

85. Суд наголосив, що визначення того, що може становити предмет суспільного інтересу, буде залежати від обставин кожної справи. Суспільний інтерес виникає щодо питань, які впливають на громадськість такою мірою, що вона може на законних підставах цікавитися ними, які привертають її увагу або які значною мірою стосуються її, особливо якщо такі питання впливають на добробут громадян чи життя громади. Це також стосується питань, здатних призвести до значних суперечок щодо важливих соціальних викликів або проблем, про які громадськість бажає отримати інформацію. Суспільний інтерес не може зводитися до прагнення громадськості отримати інформацію про приватне життя інших людей або до бажання аудиторії дізнатися сенсацію чи, навіть, до вуаєризму. Для того, щоб з'ясувати, чи має документ важливе загальне значення, необхідно оцінити його в цілому з урахуванням контексту, в якому він з'являється (там само, пункт 162)».

Відповідно до пункту 3 частини четвертої статті 22 **Закону України «Про доступ до публічної інформації»** відмова у задоволенні запиту на інформацію повинна бути мотивованою, тобто у відмові розпорядник інформації зобов'язаний обґрунтувати наявність підстав обмеження у доступі, які становлять зміст трискладового тесту.

Особливості застосування трискладового тесту до різних категорій інформації з обмеженим доступом

Належність запитуваної інформації до конфіденційної, таємної або для службового користування на підставі статей 7, 8, 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації» відповідно не є єдиною достатньою підставою для обмеження доступу до неї.

Обмеження доступу до конкретної інформації допускають у разі, якщо за визначенням вона є конфіденційною, або таємною, або для службового користування та за умови застосування сукупності вимог пунктів 1-3 частини другої статті 6 Закону № 2939-VI.

Щодо конфіденційної інформації та можливості відносити до такої – лише приватно-правові суб'єкти можуть обмежувати інформацію в доступі відповідно до власних цілей і волевиявлення, однак до моменту, коли необхідність суспільства знати таку інформацію переважає. Ситуації та обставини, коли необхідність суспільства знати інформацію переважає, можуть бути і чітко передбачені в законі, і визначені розпорядником публічної інформації відповідно до статті 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації», у результаті застосування трискладового тесту з урахуванням конкретної ситуації, виду інформації та ін.

Щодо службової інформації – присвоєння певному документу грифу «для службового користування» саме собою не є підставою для відмови у задоволенні запиту на інформацію в ньому, оскільки така підстава не передбачена частиною першою статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Аналогічно не може бути відмовлено у доступі до інформації тільки через те, що відповідний вид інформації включено до переліку відомостей, що становлять службову інформацію. Наявність підстав для такої відмови може бути встановлена лише застосуванням трискладового тесту (пункт 2 частини першої статті 22 Закону «Про доступ до публічної інформації»). Так само лише після застосування трискладового тесту допустиме обмеження доступу до публічної інформації, заборону на поширення якої встановлено безпосередньо законом.

Щодо таємної інформації – віднесення тієї чи іншої категорії інформації до зводу відомостей, що становлять таємницю, не означає автоматичного обмеження доступу до цієї інформації. У всіх випадках віднесення інформації до таємної відповідальний працівник розпорядника публічної інформації повинен підготувати обґрунтовану відповідь, у якій зазначити охоронюваний законом інтерес, у цілях захисту якого відбувається обмеження, проаналізувати ймовірність настання шкоди для такого інтересу та навести аргументи, що свідчать на користь прийнятого рішення про обмеження доступу до інформації.

Приклад

Справа № 826/17287/18 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85491127>

Громадянин подав запит до Національного банку України з проханням надати інформацію, а саме: копію штатного розпису з докладним зазначенням розмірів посадових окладів і всіх наявних надбавок до посадових окладів щодо працівників центрального офісу Національного банку України. Національний банк України відмовив у наданні інформації. Національний банк відмовив посилаючись на таке:

- запитувана інформація належить до службової на підставі Переліку інформації з обмеженим доступом, що не належить до державної таємниці, у системі Національного банку України, затвердженої постановою Правління Національного банку України;
- інформація, яку вимагає надати позивач, конфіденційна, відома лише обмеженому колу осіб, які отримали до неї доступ внаслідок виконання своїх службових або професійних обов'язків. Надання такої інформації на запит призведе до її публічного розголошення та поширення на невизначене коло осіб; розголошення інформації може завдати істотної шкоди інтересам працівників Національного банку України, порушує їхні права на захист персональних даних;
- із запиту не вбачається високого суспільного інтересу в отриманні інформації, тому шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

У рішенні суд звертає увагу на те, що положення частини другої статті 6 України «Про доступ до публічної інформації» передбачають **вимоги до обмеження доступу до інформації, а не підстави для надання такого доступу**. Такий підхід ґрунтується на тому, що статтю 1 цього Закону закріплено презумпцію відкритості публічної інформації, доступ до якої може бути обмежено лише в разі, якщо розпорядник інформації обґрунтує це на підставі трискладового тесту.

Водночас відповідно до пункту 3 частини четвертої статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» **відмова у задоволенні запиту на інформацію повинна бути мотивованою, тобто у відмові розпорядник інформації зобов'язаний обґрунтувати наявність підстав обмеження у доступі, встановлених застосуванням трискладового тесту. Відсутність висновку розпорядника інформації щодо наявності хоча б однієї з наведених вище трьох підстав означає, що відмова у доступі до публічної інформації необґрунтована**.

Справді, згідно з пунктами 5.35 і 5.36 розділу 5 «Службова інформація» Переліку інформації з обмеженим доступом, що не належить до державної таємниці, у системі Національного банку України, затвердженої

постановою Правління Національного банку України від 14.08.2008 № 246, з наступними змінами (т. 1 а. с. 34-44), штатні розписи центрального апарату Національного банку України та переліки змін до них, нормативно-правові акти Національного банку України щодо схем посадових окладів (тарифних ставок) працівників Національного банку України мають гриф «Для службового користування».

Проте, проаналізувавши цей Перелік у наведеній частині в контексті норм Закону України «Про доступ до публічної інформації» та зазначених правових позицій Великої Палати Верховного Суду суд вважає, що штатні розписи центрального апарату Національного банку України та переліки змін до них, нормативно-правові акти Національного банку України щодо схем посадових окладів (тарифних ставок) працівників Національного банку України не є службовою інформацією у розумінні пункту 1 частини першої статті 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації», оскільки відповідач не надав суду будь-яких доказів і не навів відповідних доводів на підтвердження того, що такі документи пов'язані з: А) р о з р о - бленням напряму діяльності установи; Б) здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади; В) процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень. Крім того, такі документи не є доповідними записками, рекомендаціями або документами, які становлять внутрішньовідомчу службу кореспонденцію.

Водночас, відмовляючи у задоволенні запиту, відповідач у листі посилався на конфіденційність інформації, відомої лише обмеженому колу осіб, які отримали до неї доступ внаслідок виконання своїх службових або професійних обов'язків, надання якої призведе до її публічного розголошення та поширення на невизначене коло осіб, і на те, якому саме з інтересів загрожує розголошення запитуваної інформації, у чому полягає істотність шкоди цим інтересам від її розголошення, а також зазначив, що із запиту не вбачається високого суспільного інтересу в отриманні інформації, тому шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

Справді, суд погоджується з тим, що позивач не зазначив про наявність будь-якого суспільного інтересу у своєму запиті, **натомість запитувана інформація за висновком суду не належить до службової в розумінні пункту 1 частини першої статті 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації», зважаючи на що підстави для застосування в сукупності вимог пунктів 1-3 частини другої статті 6 цього Закону відсутні.**

Рішення суду: враховуючи викладене у сукупності, а також те, що запитувана у Національного банку України інформація не належить до службової, а отже й доступ до неї не може бути обмежено, **суд вважає обґрунтованою позовну вимогу про визнання протиправною відмову Національного банку України** у наданні публічної інформації на запит позивача, а тому наявні правові підстави для зобов'язання Національний банк України надати позивачу повну інформацію на його запит, а саме: копію штатного розпису з докладним зазначенням розмірів посадових окладів і всіх наявних надбавок до посадових окладів щодо працівників центрального офісу Національного банку України.

Розглядаючи питання обмеження доступу до інформації, розпорядники повинні враховувати також вимоги частин третьої та четвертої статті 6 **Закону України «Про доступ до публічної інформації»** про те, що:

1. Інформація з обмеженим доступом повинна надаватися розпорядником інформації, якщо він правомірно оприлюднив її раніше.
2. Інформація з обмеженим доступом повинна надаватися розпорядником інформації, якщо немає законних підстав для обмеження у доступі до такої інформації, які існували раніше. Це означає, що трискладовий тест застосовують у кожному конкретному випадку обмеження доступу до інформації, навіть до інформації, що раніше правомірно вже була віднесена до інформації з обмеженим доступом, для перевірки наявності підстав для обмеження з плином часу.
3. Трискладовий тест застосовують до різних частин запитуваної інформації (документА) – якщо суттєва шкода правомірному інтересу переважає суспільний інтерес щодо лише частини

документа (частини запитуваної інформації), то решта документа повинна бути надана на запит. Іншими словами – інформація може бути обмежена в доступі лише в тій частині, яка пройшла трискладовий тест.

Обмеження доступу повинно бути пропорційним (ненадмірним) щодо правомірного інтересу, який захищається, тобто обмеження не повинно йти далі, аніж це необхідно для захисту зазначеного інтересу. Розпорядники повинні враховувати, що пункт 2 та пункт 3 частини другої статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» **фактично вимагають у кожній справі встановлювати баланс** між інтересом, що захищається та якому може бути завдано шкоду від оприлюднення інформації, та правом суспільства знати запитувану інформацію.

Врахування часу

Відповідно до частини 3 статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» передбачено, що **інформацію з обмеженим доступом має надавати розпорядник інформації, якщо він правомірно оприлюднив її раніше**. Також, відповідно до частини 4 статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації», інформацію з обмеженим доступом має надавати розпорядник інформації, **якщо немає законних підстав для обмеження у доступі до такої інформації, які існували раніше**.

На практиці це означає, що трискладовий тест треба проводити щоразу, коли приймають рішення про обмеження доступу до інформації. Наприклад, у справі Едісьйон Плон проти Франції ЄСПЛ заявив, що тимчасова заборона книжки, яка розкривала інформацію про стан здоров'я у колишнього президента Франції та була опублікована майже одразу після його смерті, не порушувала право на вільне розповсюдження інформації, проте її постійна заборона дев'ять років після цього була непропорційною до мети і порушила право, надане особі статтею 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (ÉDITIONS PLON v. FRANCE, Заява № 58148/00 від 18.08.2004).

Обмеження до частини документа

Відповідно до частини сьомої статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ. Якщо документ містить інформацію з обмеженим доступом, для ознайомлення надається інформація, доступ до якої необмежений.

Частина друга статті 6 *Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів* своєю чергою встановлює, що в разі обмеження доступу до деякої інформації, що міститься в офіційному документі, державний орган повинен однак надати доступ до решти інформації, що в ньому міститься. **Будь-які пропуски у документі повинні бути чітко позначені**. Проте якщо часткова версія документа вводить в оману, або не має сенсу, або покладає явно необґрунтоване навантаження на орган щодо оприлюднення решти документа, у такому доступі може бути відмовлено. На практиці це означає, що розпорядник повинен надати у відповідь на запит копію документа, у якій, за необхідності, ретушувати або іншим чином приховати інформацію з обмеженим доступом.

Відповідальність за порушення права на доступ до інформації

Законодавство передбачає три види відповідальності, до якої можуть бути притягнені посадовці за порушення права на доступ до інформації: дисциплінарна, адміністративна та кримінальна. Найбільшу увагу ми приділимо процедурі притягнення до адміністративної відповідальності посадових осіб, які порушили право на доступ до інформації, оскільки це найчастіший випадок.

Оскарження порушень у сфері доступу до інформації відбувається відповідно до вимог Закону України «Про звернення громадян» і Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини».

Кодекс України про адміністративні правопорушення, частина 2 статті 2123 «Порушення права на інформацію та права на звернення», передбачає відповідальність за такі порушення Закону України «Про доступ до публічної інформації»:

- необґрунтоване віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом;
- ненадання відповіді на запит на інформацію;
- ненадання інформації;
- неправомірна відмова в наданні інформації;
- несвоєчасне надання інформації;
- неповне надання інформації;
- надання недостовірної інформації.

Окремий склад адміністративного правопорушення – неоприлюднення інформації, обов'язкове оприлюднення якої передбачено законами. Відповідальність за таке порушення передбачено частиною першою статті 2123 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Зверніть також увагу, що відповідальність за належне оприлюднення інформації стосується зокрема і вимог щодо оприлюднення інформації у форматі відкритих даних.

Громадянин подає скаргу, оформлену відповідно до вимог статті 5 Закону України «Про звернення громадян». Електронне звернення необхідно оформляти згідно з вимогами до оформлення письмового звернення. В електронному зверненні також має бути зазначено електронну поштову адресу, на яку заявнику можна надіслати відповідь, або відомості про інші засоби зв'язку з ним.

Схематично процедура притягнення до адміністративної відповідальності відбувається таким чином:

- до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини надходить скарга від особи, яка вважає, що її право на доступ до публічної інформації порушено;
- під час розгляду скарги Уповноважений: 1) відкриває провадження у справі про порушення прав і свобод людини і громадянина; 2) роз'яснює заходи, що їх має вжити особа, яка подала звернення Уповноваженому; 3) направляє звернення за належністю в орган, до компетенції якого належить розгляд справи, та контролює розгляд цього звернення; 4) відмовляє в розгляді звернення;
- у разі відкриття провадження представник Уповноваженого чи уповноважена посадова особа Секретаріату Уповноваженого здійснюють перевірку фактів порушення права на доступ до публічної інформації, вживають заходів щодо відновлення такого права та запобігання виявленим порушенням у майбутньому;
- у разі виявлення підстав для притягнення до адміністративної відповідальності за порушення права на доступ до публічної інформації представник Уповноваженого чи уповноважена посадова особа Секретаріату Уповноваженого ініціює процедуру притягнення до адміністративної відповідальності за статтею 2123 Кодексу України про адміністративні правопорушення;
- за результатами розгляду скарги представник Уповноваженого чи уповноважена посадова особа Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради з прав людини складає протокол про вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого статтею 212-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення, та направляє його до місцевого загального суду за місцем вчинення такого правопорушення. Протокол про адміністративне правопорушення, у разі його оформлення, складають у двох примірниках, один з яких під розписку вручають особі, яку притягають до адміністративної відповідальності, або направляють рекомендованим листом з повідомленням про вручення. Під час складення протоколу особі, яку притягають до адміністративної відповідальності, роз'яснюють права та обов'язки, передбачені статтею 268 Кодексу України про адміністративні правопорушення, про що роблять позначку у протоколі;

- протокол і необхідні додані матеріали (запит на інформацію, відповідь розпорядника) пересилають на розгляд суду. Суд розглядає справу про вчинення адміністративного правопорушення та виносить рішення.

Стандартний підхід такий, що передусім як винного розглядають особу, чий підпис стоїть у відповіді на запит. Проте посадові особи Секретаріату Уповноваженого завжди перевірятимуть обсяг повноважень такої особи, якщо це не керівник розпорядника.

У розпорядників публічної інформації – органів державної влади та місцевого самоврядування має бути призначена відповідальна особа або відповідальний підрозділ з доступу до публічної інформації. Оскільки адміністративна відповідальність згідно з чинним законодавством України є персоналізованою, тобто покладається на фізичну особу, протокол щодо вчинення адміністративного правопорушення складають на посадову особу, відповідальну за доступ, або керівника відділу з доступу до інформації. Важливо, щоб відповідні повноваження щодо забезпечення доступу до інформації було відображено у посадовій інструкції такої особи.

Водночас розпорядникові недостатньо видати внутрішній акт, який визначає структурний підрозділ чи окрему особу відповідальними з питань доступу. Питання визначення відповідальних осіб з питань доступу до публічної інформації завершено тільки тоді, коли відповідні обов'язки внесено у посадові інструкції службовця розпорядника. Судова практика йде тим шляхом, що в разі, коли обов'язки з виконання тієї чи іншої вимоги не було покладено на конкретного працівника і було вчинено адміністративне правопорушення, то до відповідальності притягують керівника розпорядника, оскільки він зобов'язаний організувати доступ до публічної інформації.

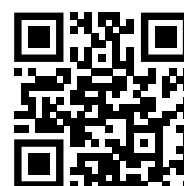
Так само, якщо не призначено особи, відповідальної за оприлюднення, відповідальність нестиме керівник. Часто за доступ до публічної інформації в розпорядника відповідає одна особа, а за оприлюднення на офіційному вебсайті або на Єдиному веб-порталі відкритих даних – інша. Ще раз хочу наголосити: притягнення до відповідальності за неоприлюднення інформації іншого працівника, не керівника розпорядника, можливе за умови, що відповідні обов'язки на цю особу покладено розпорядчим актом або передбачено в посадовій інструкції.

? Запитання для контролю

1. Які основні складники повинен визначити відповідальний працівник розпорядника публічної інформації під час застосування трискладового тесту?
2. Які існують передбачені законом інтереси, для захисту яких доступ до публічної інформації може бути обмежено? Назвіть приклади.
3. Які існують підстави для відмови у доступі до інформації? Чи є цей перелік вичерпним?
4. Чи може розпорядник обмежити доступ до публічної інформації, яка була правомірно поширена раніше?
5. Назвіть приклади категорій інформації, яка становить вагомий суспільний інтерес.
6. Чи впливає на рішення про надання доступу до інформації той факт, що вона стосується публічної особи? Поясніть на прикладі.
7. Хто з посадових осіб розпорядника несе адміністративну відповідальність у разі порушення права на доступ до публічної інформації?

☰ Рекомендована література

1. Посібник «Рекомендації Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з питань додержання конституційного права людини і громадянина на інформацію» URL: <https://rm.coe.int/recomendations-final-10-02-21/1680a165f7>. (дата звернення: 10.09.2023).
2. Рекомендації Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з питань додержання права на доступ до інформації (Порадник для територіальних громад) URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/rekomendatsiyi-upovnovazhenoho-verkhovnoyi-rady-ukrayiny-z-prav-lyudyny-z-pytan-doderzhannya-prava-na-dostup-do-informatsiyi>. (дата звернення: 10.09.2023).
3. Доступ до публічної інформації. Посібник із застосування «трискладового тесту» / За редакцією Котляра Д.М.,/ Головенко Р.Б., Котляр Д.М., Слизьконіс Д.М. – Київ, 2014 URL: <http://access-info.org.ua/wp-content/uploads/2015/12/217.pdf>. (дата звернення: 10.09.2023).
4. Освітній серіал на платформі Дія. Цифрова освіта з доступу до інформації URL: <https://osvita.diiia.gov.ua/courses/access-to-public-information?fbclid=IwAR2dyPCcWyWTfnM4tvTZRTkh8hUK6YMP2fVCOUsQR6XHISP0yO-OdWG5MY>. (дата звернення: 10.09.2023).
5. Он-лайн курс на платформі PROMETHEUS «Доступ до публічної інформації від А до Я» URL: https://courses.prometheus.org.ua/courses/course-v1:COE+PI101+2017_T1/about (дата звернення: 10.09.2023).
6. Он-лайн курс на платформі PROMETHEUS «Доступ до публічної інформації для розпорядників» URL: https://courses.prometheus.org.ua/courses/course-v1:COE+PI101+2017_T3/about (дата звернення: 10.09.2023).
7. Рекомендації розпорядникам публічної інформації на місцевому рівні за результатами моніторингу в рамках проекту «Платформа «Омбудсмен плюс» URL: <https://cutt.ly/aemQhAY> (дата звернення: 10.09.2023).
8. Огляд судової практики Верховного Суду у спрах щодо забезпечення права особи на доступ до публічної інформації (сторінка 10–19 Інформація з обмеженим доступом) URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/Ogljad_VS.pdf. (дата звернення: 10.09.2023).



9. **Постанова Великої Палати Верховного Суду, 24 січня 2019 року, справа № 9901/510/18**, URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79834946>. (дата звернення: 10.09.2023).



10. **Постанова Великої Палати Верховного Суду, 8 липня 2021 року, справа № 9901/235/20**, URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98728792>. (дата звернення: 10.09.2023).



11. **Постанова Великої Палати Верховного Суду, 8 липня 2021 року, справа № 9901/170/20** URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98391622?fbclid=IwAR1tvu8DyPH5zXEvHyXSytCXqjhuXD2mvGw2DurXX1E-weG8UoEWvEggMQ>. (дата звернення: 10.09.2023).



12. **Постанова ВС у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду, 09 лютого 2021 року, справа № 640/6710/20**, <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94802617?fbclid=IwAR0QvL2Yv0fUlsbp1UQJaRR-5K2PMw7ZRxfLzPFjoGRCQLvb7-FKHmQZjA#>. (дата звернення: 10.09.2023).



13. **Постанова ВС Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду, 17 жовтня 2018 року, справа № 815/623/16**, URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/77248338>. (дата звернення: 10.09.2023).



14. **Постанова ВС Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду, 31 липня 2018 року, справа № 804/7312/15** URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/75644648>. (дата звернення: 10.09.2023).



15. **Постанова ВС Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду, 21 вересня 2018 року, справа № 820/5938/16** URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/76614337>. (дата звернення: 10.09.2023).



