

РЕКОМЕНДАЦІЇ
Уповноваженого Верховної Ради України
з прав людини з питань додержання
конституційного права людини
і громадянина на доступ до інформації



Тетяна **ОЛЕКСІУК**
Людмила **ОПРИШКО**
Христина **БУРТНИК**
Віктор **БАРВІЦЬКИЙ**
Олексій **КАБАНОВ**



Уповноважений
Верховної Ради України
з прав людини

Європейський Союз та Рада Європи працюють разом для підтримки свободи медіа в Україні

Фінансується
Європейським Союзом
та Радою Європи



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Впроваджується
Радою Європи

Погляди, висловлені в публікації, належать її авторам і не відображають офіційні позиції Європейського Союзу та Ради Європи.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

*Уповноваженого Верховної Ради України
з прав людини з питань додержання
конституційного права людини і
громадянина на доступ до інформації*

Усі права захищено

Автори:

Тетяна Олексіук,
Людмила Опришко,
Христина Буртник,
Віктор Барвіцький,
Олексій Кабанов.

Дозволяється відтворення уривків публікації (до 500 слів) за умови некомерційного використання, збереження цілісності тексту, контексту та надання повної інформації, яка не повинна жодним чином вводити читача в оману щодо характеру, обсягу чи змісту тексту. Необхідно обов'язково зазначити джерело тексту: «© Рада Європи, рік видання».

Усі інші запити щодо відтворення або перекладу цієї публікації або будь-якої її частини повинні адресуватися Директорату комунікацій Ради Європи (F-67075 Strasbourg Cedex або publishing@coe.int)

Фото: www.shutterstock.com
Ілюстрації: www.flaticon.com

Верстка та дизайн обкладинки:
Марія Жукевич
Видала Рада Європи
F-67075 Strasbourg CEDEX
www.coe.int

Рада Європи, грудень 2020 р.

Це видання розроблено за фінансової підтримки Європейського Союзу та Ради Європи.

Європейський Союз – це унікальне економічне та політичне партнерство 27 демократичних європейських країн. Його цілями є мир, процвітання та свобода для 500 мільйонів його громадян у справедлившому та безпечнішому світі. Для управління ЄС та прийняття його законодавства засновано органи ЄС. Основними з них є Європейський парламент (представляє народи Європи), Рада Європейського Союзу (представляє національні уряди) та Європейська Комісія (представляє спільний інтерес ЄС).

www.europa.eu

Рада Європи – провідна організація континенту із захисту прав людини. Вона включає 47 держав-учасниць, 28 з яких – члени Європейського Союзу. Усі держави – учасниці Ради Європи підписали Європейську конвенцію з прав людини – договір, спрямований на захист прав людини, демократії та верховенства права. Європейський суд з прав людини здійснює нагляд за виконанням Конвенції в державах-учасниках.

www.coe.int

Публікацію розроблено в межах роботи Проєкту «Європейський Союз та Рада Європи працюють разом для підтримки свободи медіа в Україні», що має на меті зміцнити роль медіа, їхню свободу та безпеку, а також суспільне мовлення як інструментів для досягнення консенсусу в українському суспільстві.

<https://cutt.ly/jkhadLM>

<https://www.facebook.com/CoEUPSIS>

РЕКОМЕНДАЦІЇ

**Уповноваженого Верховної Ради України
з прав людини з питань додержання
конституційного права людини і громадянина
на доступ до інформації**

ВСТУПНЕ СЛОВО

ЛЮДМИЛИ ДЕНІСОВОЇ



Конституційне право людини і громадянина на інформацію ґрунтується на положеннях статті 34 Конституції України, в якій йдеться про права на свободу думки і слова, вільне вираження своїх поглядів і переконань, вільно збирати,

зберігати, використовувати і поширювати інформацію в будь-який спосіб на свій вибір.

Правові механізми реалізації громадянами права на інформацію деталізовані як в законах України «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», так і в інших нормативно-правових актах.

Водночас здійснення функції парламентського контролю за додержанням цього конституційного права, постійний моніторинг та відповідне реагування на порушення свідчать, що існують неоднозначні та суперечливі правові положення у перелічених законах, прогалини, які породжують неоднакове їх правозастосування як запитувачами інформації, так і її розпорядниками.

За 10 місяців 2020 року я отримала 3200 скарг стосовно додержання права на доступ до публічної та суспільно-важливої інформації, а це понад 11% від усіх скарг, що надійшли до Секретаріату Уповноваженого. Така велика кількість скарг на розпорядників інформації є яскравим свідченням необхідності як покращення законодавчого регулювання у цій сфері правовідносин, так і вироблення єдиної судової практики та підходів до вирішення спорів, які виникають між розпорядниками та відповідно запитувачами інформації.

Безумовно, важливе значення мають роз'яснення положень законодавства, що готуються в Секретаріаті Уповноваженого та надання мною відповідних рекомендацій, насамперед суб'єктам владних повноважень – державним органам, органам місцевого самоврядування, їх посадовим та службовим особам.

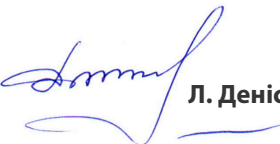
Інформаційно-просвітницька робота також є недрюгорядною в питаннях забезпечення доступу громадян до інформації, уникнення проблемних ситуацій, які в результаті можуть призводити до порушення згаданого права та настання відповідальності.

Саме тому спільно з провідними експертами з питань доступу до інформації для Вас розроблено цікаві та змістовні «Рекомендації з питань додержання конституційного права людини і громадянина на доступ до інформації». Ці Рекомендації стилістично побудовані у форматі «питання-відповідь», що полегшує та прискорює пошук необхідного роз'яснення. Фактично це науково-практичний посібник, оскільки викладені правові позиції підкріплені посиланнями на судову практику (рішення національних судів та ЄСПЛ), наукові доктрини, науково-практичні коментарі до законів тощо.

Рекомендації стануть в нагоді кожному, хто спеціалізується або цікавиться питаннями доступу до інформації, правозахисникам, представникам громадських організацій, посадовим і службовим особам державних органів, органів місцевого самоврядування, іншим розпорядникам інформації, та усім хто здійснює моніторинг додержання цього права, зокрема працівникам Секретаріату Уповноваженого та його регіональним координаторам взаємодії з громадськістю. Також маю надію, що викладені у цих Рекомендаціях правові позиції будуть взяті до уваги при підготовці відповідних законопроектів, спрямованих на удосконалення та осучаснення правового регулювання у цій сфері інформаційних правовідносин.

Вдячна експертам з питань доступу до публічної інформації за активну участь у підготовці цих рекомендацій, а також за підтримку Офісу Ради Європи в Україні в рамках проєкту «Європейський Союз та Рада Європи працюють разом для підтримки свободи медіа в Україні».

**Уповноважений Верховної Ради України
з прав людини**



Л. Денісова

ВСТУПНЕ СЛОВО

ОЛЕНИ ЛИТВИНЕНКО



Стаття 10 Європейської конвенції з прав людини передбачає право кожного 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.

Право на доступ до публічної інформації напряму пов'язане з участю суспільства у процесі прийняття рішень в державі, сприяє прозорості органів державного управління, боротьбі з корупцією, є важливим компонентом належного врядування та показником демократичності та плюралізму у суспільстві.

Рада Європи грала провідну роль у захисті права на інформацію ще з 1970-х років і з того часу встановила ряд стандартів у цій сфері шляхом прийняття відповідних декларацій та рекомендацій Парламентською Асамблеєю та Комітетом Міністрів Ради Європи.

У 2009 році Рада Європи розробила перший обов'язковий міжнародний документ, який визнає право на доступ до офіційних документів, якими володіють органи державної влади – Конвенцію про доступ до офіційних документів (Конвенцію Тромсо). Конвенція юридично закріплює право на доступ до офіційних документів та містить мінімальний набір стандартів, яких необхідно дотримуватися під час обробки запитів на доступ до інформації, а також процедури перегляду ухвалених рішень. Конвенцію підписали 17 держав, і знаковим є те, що саме Україна стала десятою країною, яка ратифікувала Конвенцію і запустила її в дію. 1 грудня 2020 року Конвенція набула чинності.

На основі перелічених вище стандартів, Європейський суд з прав людини напрацював вже доволі багату практику у сфері доступу до публічної інформації, визначивши у 2016 році чотири порогові критерії,

за якими обмеження доступу до публічної інформації може визнаватися втручанням у реалізацію свободи вираження поглядів, гарантованою статтею 10 Європейської конвенції з прав людини. Рекомендований перелік справ міститься на сторінках 334-335 Посібника.

Створення цього Посібника з Рекомендаціями Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з питань додержання конституційного права людини і громадянина на доступ до інформації є продовженням багаторічної підтримки сфери доступу до публічної інформації проєктами Офісу Ради Європи в Україні.

Посібник передбачає розділи з рекомендаціями щодо найбільш актуальних запитань як для запитувачів інформації, так і для її розпорядників. Окремий розділ присвячено оскарженню дій та бездіяльності розпорядників інформації, а також зразкам оформлення запитів та відмов.

Сподіваюсь, що напрацьовані узгоджені позиції будуть корисними з практичної точки зору як громадським активістам, так і державним службовцям та громадянам, а відтак - сприятимуть подальшому розвитку сфери доступу до публічної інформації в Україні.

в.о. Голови Офісу Ради Європи в Україні



О.Литвиненко

РОЗДІЛ 1. Рекомендації запитувачу публічної інформації.....	14
1. Якими нормативно-правовими актами врегульовано відносини в сфері доступу до публічної інформації?.....	15
2. Що таке публічна інформація?.....	19
3. Що таке презумпція відкритості публічної інформації?.....	22
4. Як особа може реалізувати своє право на інформацію?.....	25
5. На які відносини в сфері отримання інформації не поширюється дія Закону України «Про доступ до публічної інформації»?.....	28
6. Хто може бути розпорядником публічної інформації?.....	32
7. Як правильно оформити запит на інформацію?.....	43
8. Який порядок реалізації права на невідкладне отримання публічної інформації протягом 48 годин?.....	50
9. Яка відмінність між запитом на інформацію та зверненням громадян?.....	52
10. Яка відмінність між запитом на інформацію та запитом на доступ до інформації про особу (персональних даних)?.....	60
11. Що варто вважати зловживанням правом на доступ до публічної інформації запитувачами?.....	64
12. Яких правил варто дотримуватися з метою недопущення зловживання та обмеження прав інших запитувачів на комунікацію з розпорядником інформації?.....	67
13. Чи законною є вимога оплати за надання інформації?.....	70
14. З яких відкритих джерел можна отримати офіційну публічну інформацію без надсилання запиту до розпорядника?.....	75
15. Як можна реалізувати своє право на ознайомлення з публічною інформацією?.....	78
16. Який порядок доступу до інформації, створеної під час розгляду звернення особи, яка його подала?.....	80
17. Як отримати доступ до матеріалів пенсійної, медичної справи?.....	82
18. Як отримати доступ до інформації про клієнта банку (банківської таємниці)?.....	85

19. Який порядок отримання інформації про земельні ділянки?.....	87
20. Як отримати інформацію про права на нерухоме майно та їх обтяження?.....	91
21. Як отримати інформацію про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань?.....	94
22. Як отримати інформацію про оцінювачів та суб'єктів оціночної діяльності, які здійснюють оцінку майна, майнових прав і провадять професійну оціночну діяльність?.....	97
23. Як отримати інформацію про зареєстровані транспортні засоби та їх власників?.....	99
24. Як отримати завірену копію нормативно-правового акта (закону, постанови, розпорядження, указу, наказу тощо)?.....	102
25. Чи можна отримати на запит біографію посадової особи органу державної влади або органу місцевого самоврядування?.....	106
26. Яку інформацію можна отримати про об'єкт будівництва та його замовника?.....	110

РОЗДІЛ 2. Рекомендації розпоряднику публічної інформації... 115

1. Чи є створенням інформації підрахунок кількості, надання інформації у таблиці за запитуваними критеріями, надання інформації із багатьох документів, відкритих реєстрів тощо?.....	116
2. Як організувати належну роботу розпорядника щодо реєстрації, розгляду та надання відповідей на запити на інформацію?.....	121
3. Як розпорядникові реєструвати та відповідати на інформаційний запит, частина якого є по суті зверненням громадянина?.....	128
4. У чому полягає відмінність між адвокатським запитом та запитом на інформацію?.....	131
5. Як надавати публічну інформацію у формі відкритих даних у відповідь на запит?.....	135
6. Як правильно обраховуються строки розгляду запиту на інформацію?.....	137
7. Що таке відстрочка в розгляді запиту на інформацію, та як вона застосовується?.....	141
8. Як розпорядником затверджувати розмір відшкодування витрат на копіювання та друк?.....	143

9. Які витрати беруться до уваги при розрахунку розміру відшкодування за копіювання, друк, сканування документів?.....	146
10. У яких випадках можна вимагати відшкодування витрат за сканування документів?.....	148
11. Який порядок виставлення запитувачу рахунку на відшкодування витрат за копіювання та друк документів?.....	154
12. Чи можна об'єднувати запити від одного запитувача і виставляти рахунок на відшкодування витрат на копіювання або друк?.....	158
13. Що робити розпоряднику, якщо запитується значний обсяг інформації, задоволення якого неможливе впродовж 20 робочих днів?.....	160
14. Як обґрунтувати «надмірний тягар» у задоволенні запиту на інформацію?.....	161
15. Як створити спеціальне місце для ознайомлення запитувачів із документами?.....	165
16. Як надати для ознайомлення у спецмісці документи, що містять інформацію з обмеженим доступом?.....	171
17. Який порядок віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом?.....	174
18. Що варто враховувати при визначенні суспільного інтересу в доступі до інформації?.....	178
19. Що таке конфіденційна інформація, та що не може до неї належати?.....	182
20. Яка інформація може бути віднесена до службової?.....	186
21. Чи є інформація про заробітну плату державних службовців, службовців органів місцевого самоврядування, зокрема й розмір премій, доплат, матеріальної допомоги, інформацією з обмеженим доступом?.....	190
22. Чи може бути обмежена в доступі інформація, що міститься у матеріалах особових справ посадових та службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування?.....	192
23. Яка інформація про посадових та службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування не може бути віднесена до конфіденційної?.....	194
24. Який порядок надання копії документа у відповідь на запит, якщо у ньому містяться персональні дані?.....	200

25. Розпорядниками якої публічної інформації є державні та комунальні підприємства, установи, організації?.....	206
26. Чи може бути обмежено доступ до генерального плану міста, селища, села?.....	210
27. Чи повинні органи місцевого самоврядування надавати інформацію про наявність вільних земельних ділянок на території, підпорядкованій відповідній місцевій раді?.....	213
28. Як забезпечити право осіб з інвалідністю та маломобільних груп населення на інформацію?.....	216
29. Як розпоряднику забезпечити доступ до засідань?.....	219
30. Яких заходів зобов'язані вживати розпорядники інформації щодо її оприлюднення?.....	222
31. Які вимоги до оприлюднення інформації розпорядниками, та яку інформацію вони зобов'язані оприлюднювати?.....	225
32. Які вимоги до оприлюднення інформації у формі відкритих даних?.....	231
33. Які наслідки порушення порядку та строків оприлюднення інформації, визначених статтею 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації»?.....	237
34. Який порядок оприлюднення проєктів рішень та рішень органів місцевого самоврядування відповідно до статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації»?.....	239
35. Який порядок оприлюднення інформації розпорядниками та одержувачами коштів державного і місцевих бюджетів та суб'єктами господарювання державної і комунальної власності про використання коштів, отриманих ними від їхньої господарської діяльності, відповідно до Закону України «Про відкритість використання публічних коштів»?.....	243
36. Який порядок відмови в наданні запитуваної інформації відповідно до вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації» у зв'язку з тим, що розпорядник не володіє такою інформацією?.....	250
37. Чи можна відмовити у наданні запитуваної інформації у зв'язку з тим, що така інформація розміщена у загальнодоступних джерелах?...	253
38. Чи потрібно щось змінювати у роботі з доступом до інформації у зв'язку з ратифікацією Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів (Тромська конвенція)?.....	256

РОЗДІЛ 3. Оскарження дій або бездіяльності розпорядників інформації..... 259

1. Кому оскаржити порушення права на доступ до інформації?..... 260
2. Особливості оскарження дій або бездіяльності розпорядників інформації до адміністративного суду..... 262
3. Як відбувається оскарження дій або бездіяльності розпорядників інформації до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини?..... 271
4. Що належить до компетенції Уповноваженого при розв'язанні питання щодо застосування інструментів парламентського контролю при розгляді скарг на порушення права на інформацію?..... 275
5. Які порушення у сфері доступу до інформації можуть бути оскаржені до Уповноваженого?..... 279
6. Який алгоритм дій працівників Секретаріату Уповноваженого під час розгляду скарг про порушення права на інформацію?..... 283
7. Які обставини при розгляді скарги можуть впливати на тривалість строків її розгляду та здійснення провадження в Секретаріаті Уповноваженого?..... 289
8. Хто несе відповідальність за порушення вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації»?..... 293

РОЗДІЛ 4. ЗРАЗКИ..... 296

- Зразок запиту на доступ до публічної інформації..... 297
- Зразок запиту на ознайомлення і виготовлення копій документів, що містять публічну інформацію..... 299
- Зразок скарги до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини..... 301
- Зразок позовної заяви про захист права на доступ до публічної інформації..... 305
- Зразок відмови на запит у випадку, коли розпорядник не володіє інформацією..... 312
- Зразок відмови на запит у разі, коли не сплачено відшкодування фактичних витрат на копіювання або друк..... 314
- Зразок відмови на запит, якщо не дотримано вимог до нього..... 316
- Зразок відмови на запит у випадку, якщо він має ознаки звернення громадян..... 318

Зразок відповіді з виставленням рахунку на відшкодування фактичних витрат.....	320
Зразок відповіді з повідомленням про можливість ознайомитися з документами у спеціальному місці.....	322
Формула розрахунку розміру відшкодування витрат (зразок).....	324
Корисні посилання в мережі Інтернет.....	332
Перелік рішень Європейського суду з прав людини щодо забезпечення виконання вимог статті 10 «Свобода вираження поглядів» Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.....	334

Розділ 1.

Рекомендації запитувачу публічної інформації



Розділ 1. Рекомендації запитувачу публічної інформації



1. Якими нормативно-правовими актами врегульовано відносини в сфері доступу до публічної інформації?

Забезпечення права на доступ до інформації нерозривно пов'язане із правом на свободу слова, яке гарантується на конституційному рівні та визначається у засадничих міжнародних документах. !

[Стаття 34](#) Конституції України визнає право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, наголошуючи, що кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або іншим способом – на свій вибір. Водночас вона передбачає й можливість обмеження права на свободу вираження на підставі закону 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.

[Стаття 15](#) Конституції забороняє цензуру, а [стаття 50](#) гарантує право вільного доступу та поширення інформації про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту та не дозволяє її засекречувати.

Гарантії права на свободу слова містяться й у низці міжнародних документів.

Зокрема, [стаття 19](#) Міжнародного пакту про громадянські та політичні права¹ надає кожній людині право безперешкодно дотримуватися своїх поглядів, а також право на їх вільне вираження. **Це право охоплює 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.

[Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля \(Орхуська конвенція\)](#), забезпечує гарантування її сторонами права на доступ до інформації, на участь громадськості в процесі прийняття рішень і на доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього природного середовища.

[Стаття 10](#) Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод також гарантує право на свободу вираження, яке, серед іншого, охоплює **право одержувати** та передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів. Практику застосування цієї правової норми формує Європейський суд з прав людини, рішення якого в Україні – джерело права.

У [рішенні у справі «Угорське об'єднання громадянських свобод проти Угорщини» \(Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary\)](#)² Європейський суд з прав людини зробив низку важливих висновків, зокрема, про те, що збір інформації – важливий підготовчий етап у журналістиці й невіддільна частина свободи преси; що «свобода отримання інформації» охоплює право на доступ до публічної інформації; що до обов'язків влади належить, зокрема, знищення бар'єрів на шляху виконання пресою покладених на неї функцій, які виникають винятково через монополію на інформацію, зібрану державними органами.

20 травня 2020 року Верховна Рада України прийняла

¹ Міжнародний пакт про громадянські і політичні права; https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043.

² Див. рішення у справі «Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary», заява №37374/05, рішення від 14.04.2009 р. // Європейський суд з прав людини; <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-92171>.

закон, яким ратифікувала [Конвенцію Ради Європи про доступ до офіційних документів](#), відкриту для підписання 18 червня 2009 року у м. Тромсе (Тромська конвенція). Внаслідок цього історичного кроку зазначена Конвенція набула чинності з 1 грудня 2020 року. Тромська конвенція закріплює мінімальні стандарти в сфері доступу до публічної інформації, які переважно враховані в Законі України «Про доступ до публічної інформації». Водночас її ратифікація дозволяє створити міжнародну систему моніторингу дотримання зазначених мінімальних гарантій у сфері доступу до публічної інформації країнами-підписантами.

Одним із основних нормативно-правових актів, які регулюють відносини, пов'язані з отриманням публічної інформації в Україні, є [Закон України «Про доступ до публічної інформації»](#). Він дає визначення публічної інформації, встановлює порядок її отримання, зокрема й порядок та підстави обмеження доступу до неї, окреслює коло запитувачів та розпорядників, обов'язки останніх, порядок оформлення запитів та строків їх розгляду, підстави відмови та відстрочки в задоволенні запитів, порядок оскарження правопорушень у сфері доступу до публічної інформації.

Окрім зазначеного базового закону, окремі питання доступу до публічної інформації врегульовано низкою інших нормативно-правових актів. Зокрема, [стаття 7](#) Закону України «Про інформацію» гарантує рівні права і можливості доступу до інформації всіх суб'єктів інформаційних відносин та надає право вільного вибору форм і джерел одержання інформації, а частина четверта [статті 21](#) цього закону – містить перелік відомостей, доступ до яких не підлягає обмеженню.

[Стаття 47](#) Закону України «Про запобігання корупції» регулює порядок доступу до декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, визначаючи одночасно склад відомостей, які повинні оприлюднюватись та тих, опублікування яких заборонене.

[Стаття 5](#) Закону України «Про захист персональних даних» містить положення про те, що персональні дані, які стосуються здійснення особою, уповноваженою на виконання функцій

держави або місцевого самоврядування, посадових або службових повноважень, не належать до конфіденційної інформації, а персональні дані, зазначені у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, оформленій за формою, визначеною відповідно до Закону України «Про запобігання корупції», – не належать до інформації з обмеженим доступом, крім відомостей, визначених цим самим законом.

[Закон України «Про відкритість використання публічних коштів»](#) визначає умови та порядок забезпечення доступу до інформації про використання публічних коштів, встановлює зобов'язання оприлюднювати відповідні відомості на Єдиному вебпорталі використання публічних коштів.

Низка статей Виборчого кодексу України також регулює питання доступу до публічної інформації під час виборів. Зокрема, частина друга [статті 106](#) Виборчого кодексу України передбачає, що інформація, що міститься у документах, поданих до Центральної виборчої комісії України для реєстрації кандидатів на пост Президента України, є відкритою і дає перелік відомостей про кандидата, які підлягають оприлюдненню на офіційному сайті ЦВК України.

Постанова Кабінету Міністрів України від 21.10.2015 року № 835 [«Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних»](#) встановлює порядок оприлюднення інформації у формі відкритих даних.

Закон України [«Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»](#) регулює порядок здійснення парламентського контролю за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина, зокрема й на доступ до інформації.

[Стаття 212-3](#) Кодексу України про адміністративні правопорушення встановлює відповідальність за порушення права на доступ до публічної інформації, а [стаття 255](#) – визначає осіб, уповноважених на складання відповідних протоколів про адміністративні правопорушення.

Крім того, існує чимало спеціальних законів, які тією чи іншою мірою врегульовують певні питання доступу до

публічної інформації, а також тих, які регулюють суміжні сфери інформаційних відносин. Утім, на них ми зупинимось нижче, надаючи відповіді на конкретні запитання у цій сфері правовідносин.



2. Що таке публічна інформація?

Закон України «Про доступ до публічної інформації» в частині першій статті 1 дає таке визначення:

публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом.



Отже, як бачимо, до публічної належить інформація, яка вже існує і яка відображена чи задокументована на будь-яких носіях. Розпорядник не повинен спеціально створювати чи збирати ті чи інші відомості у відповідь на запит. Це необхідно враховувати під час підготування зазначеного документа. Відповідно рекомендуємо в резолютивній частині запиту просити про надання лише тієї інформації, яка перебуває у володінні розпорядника або повинна у нього бути відповідно до його компетенції.



Примітка:

Верховний Суд у своїй постанові, ухваленій 28.04.2020 р. у справі №820/4260/17 дійшов висновку, що визначальною

ознакою для публічної інформації є те, що вона заздалегідь зафіксована будь-якими засобами та на будь-яких носіях і перебувала у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації. 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» та є публічною. Не є інформаційним запитом звернення, для відповіді на яке необхідно створити інформацію, крім випадків, коли розпорядник не володіє запитуваною інформацією, але зобов'язаний нею володіти.

У цій справі позивачем запитувалась інформація щодо кількості наказів, створених у Головному територіальному управлінні юстиції у Харківській області за періоди з 01.01.2014 до 01.01.2016 рр., із наданням електронних копій цих наказів. Тобто інформація, яка була предметом запиту, не потребувала створення нової інформації у вигляді здійснення аналізу чи моніторингу зазначених наказів за вказані періоди, що підтверджує ознаки приналежності її до категорії «публічної» та надання відповіді згідно з приписами закону №2939-VI³. З огляду на це Верховний Суд погодився із тим, що відмова у наданні зазначеної публічної інформації є незаконною.


Необхідно зауважити, що Європейський суд з прав людини також сформулював вимоги до інформації, відмова у доступі до якої може становити втручання у право на свободу вираження. Вони дещо відрізняються від наведених вище, хоча і мають багато спільного. Зокрема, в рішенні від 08.11.2016 р. у справі «[Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary](#)»⁴ Європейський суд з прав людини


³ Див. постанову Верховного Суду від 28.04.2020 р. у справі №820/4260/17; <https://reestr.court.gov.ua/Review/88960166>.


⁴ Див. п. п. 169-170 рішення Європейського суду з прав людини у справі «[Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary](#)», заява №18030/11; <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-167828>.


зазначив, що запитувана інформація має бути «готовою і доступною» і не повинна потребувати збору будь-яких додаткових даних. Отже, критерій «готова та доступна» щодо інформації є визначальним під час розгляду зазначеної категорії справ. У цьому контексті варто нагадати, що практика Європейського суду з прав людини в Україні є джерелом права, а тому зазначені підходи необхідно враховувати під час підготування запиту на доступ до публічної інформації.


Аналіз Закону України «Про доступ до публічної інформації» дозволяє зробити висновок про те, що до публічної інформації належить:

 уся інформація, що перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень, тобто 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 є обов'язковими для виконання (пункт 1 частини першої статті 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації»);


 інформація щодо використання бюджетних коштів юридичними особами, які фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим (пункт 2 частини першої статті 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації»);

 інформація, пов'язана з виконанням особами делегованих повноважень суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, серед яких надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг (пункт 3 частини першої статті 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації»);

 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 (пункт 4 частини першої статті 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації»);

 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 (частина друга статті 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації»);


 інша інформація, що становить суспільний інтерес (суспільно необхідна інформація) (частина друга статті 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації»⁵).

Суспільно необхідною вважається така інформація, 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 тощо⁶.

Наведений перелік не є вичерпним. Суспільно важливими можуть визнаватись й інші відомості залежно від того, наскільки вони позначаються на житті громади чи привертають її увагу або стосуються її настільки, що впливають на добробут громадян. До них можуть належати питання, які здатні породжувати суспільні дискусії, а також ті, в яких підіймаються соціальні проблеми або будь-що інше, що стосується суспільного життя.



3. Що таке презумпція відкритості публічної інформації?

 Закон України «Про доступ до публічної інформації» передбачає, що публічна інформація є відкритою, крім випадків, установлених законом. На практиці це означає, що

⁵ Див. статтю 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації»; <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#n86>; та п. 1.1 Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29.09.2016 р. №10 «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації»; <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0010760-16#n47>.

⁶ Див. частину другу статті 29 Закону України «Про інформацію».

насамперед діє презумпція, відповідно до якої вся публічна інформація вважається не секретною (відкритою), якщо інше не встановлено законом.



Варто зауважити, що в основі такої презумпції відкритості публічної інформації лежить принцип прозорості та відкритості діяльності суб'єктів владних повноважень. Цей принцип похідний від конституційного принципу народовладдя, відповідно до якого носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Саме народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування⁷.

Іншим принципом, який забезпечує відкритість публічної інформації, є принцип вільного отримання, поширення та будь-якого іншого використання інформації, яка вже була надана або оприлюднена відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Презумпція відкритості також передбачає, що будь-які обмеження доступу до публічної інформації повинні мати винятковий характер і бути чітко визначеними відповідними законами. Навіть більше, одних лише законодавчих підстав для цього недостатньо. Необхідно, крім того, встановити ймовірність настання шкоди від надання тих чи інших відомостей та зважити, чи буде шкода від оприлюднення такої інформації переважати суспільний інтерес в її отриманні. Отже, вирішуючи питання про можливість надання на запит інформації з обмеженим доступом, розпорядник повинен проводити так званий «трискладовий тест», про що докладніше буде викладено нижче.

Отже, за певних умов навіть інформація з обмеженим доступом може надаватись чи оприлюднюватись. Наприклад, розпорядник повинен передати запитувачеві інформацію з обмеженим доступом у разі, якщо він правомірно оприлюднив її раніше, або тоді, коли законні підстави для обмеження доступу до інформації, які існували раніше, відпали⁸.

⁷ Див. статтю 5 Конституції України

⁸ Див. частини третю та четверту статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Ще одним важливим принципом забезпечення відкритості публічної інформації є принцип рівного, без будь-якої дискримінації, доступу до неї. Так, пункт 3 частини першої статті 4 Закону України «Про доступ до публічної інформації» гарантує доступ до публічної інформації на засадах рівноправності, незалежно від ознак раси, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак. Це, в свою чергу, означає, що представники жодної професії чи соціальної або релігійної групи не мають жодних переваг у отриманні публічної інформації. Публічну інформацію на рівних умовах можуть отримати журналіст і лікар, адвокат і політик, машиніст і інженер та інші особи. Закон України «Про доступ до публічної інформації» встановлює однакові правила розгляду запитів, строки підготовки відповіді на них та підстави для відмови чи відстрочки у наданні інформації, незалежно від того, хто є запитувачем.

Щоб досягти зазначеної відкритості, Закон України «Про доступ до публічної інформації» в [статті 3](#) встановлює ще й низку додаткових гарантій. Зокрема, право на доступ до інформації забезпечується:

- 1** покладанням на розпорядників інформації обов'язку надавати та оприлюднювати інформацію, крім випадків, передбачених законом;
- 2** обов'язком розпорядників інформації визначати спеціальні структурні підрозділи або посадових осіб, які організують у встановленому порядку доступ до публічної інформації, якою вони володіють;
- 3** максимальним спрощенням процедури подання запиту та отримання інформації;
- 4** доступом до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень, крім випадків, передбачених законодавством;
- 5** здійсненням парламентського, громадського та державного контролю за дотриманням прав на доступ до публічної інформації;

6 юридичною відповідальністю за порушення законодавства про доступ до публічної інформації.

Усі ці гарантії значно полегшують доступ до публічної інформації, роблять Закон України «Про доступ до публічної інформації» дієвим інструментом, який забезпечує участь громадськості в управлінні державними справами.






4. Як особа може реалізувати своє право на інформацію?





Закон України «Про доступ до публічної інформації» визначає кілька можливих шляхів отримання доступу до інформації, зокрема:

- 1** ознайомлення з інформацією, оприлюдненою в офіційних джерелах;
- 2** направлення розпорядникові запиту на доступ до інформації та отримання відповіді на нього;
- 3** особисте відвідування засідання колегіального суб'єкта владних повноважень;
- 4** самостійне ознайомлення із відповідними документами в місці, спеціально відведеному для цієї мети розпорядником інформації.



Доступ до інформації забезпечується шляхом систематичного та оперативного оприлюднення розпорядниками інформації, зокрема:

-  в офіційних друкованих виданнях;
-  на офіційних сайтах в мережі Інтернет;
-  на Єдиному державному вебпорталі відкритих даних;

-  на Єдиному вебпорталі використання публічних коштів;
-  на інформаційних стендах;
-  на офіційних сторінках у соцмережах;
-  будь-яким іншим способом.

Найпоширенішими та найзручнішими джерелами публічної інформації є офіційні сайти розпорядників публічної інформації та інші різноманітні веб-ресурси, створені органами державної влади та органами місцевого самоврядування або підпорядкованими їм підприємствами. Вони дозволяють отримувати інформацію 24 години на добу 7 днів на тиждень і забезпечують доступ до інформації з будь-якого куточка світу.

[Стаття 15](#) Закону України «Про доступ до публічної інформації» визначає орієнтовний перелік інформації та документів, які розпорядники зобов'язані оприлюднювати на своїх сайтах, та встановлює строки їх опублікування. Цей перелік не є вичерпним і може доповнюватись інформацією, визначеною іншими законами України.

Інформацію у формі відкритих даних розпорядники зобов'язані оприлюднювати і регулярно оновлювати не лише на своїх сайтах, але й на Єдиному державному вебпорталі відкритих даних.

Закон України «Про доступ до публічної інформації», крім того, зобов'язує розпорядників публічної інформації визначати спеціальні місця для роботи запитувачів із документами чи їх копіями (див. пункт 4 частини першої [статті 14](#) цього закону). Оскільки у розпорядників є зазначений обов'язок, йому кореспондує право кожного з нас вимагати створення таких місць.

Потреба в самостійному ознайомленні й опрацюванні документів може виникнути зокрема тоді, коли запитувачу необхідно зібрати велику кількість відомостей із різних джерел, наявних у розпорядника. Наприклад, отримати дані, не внесені до затверджених форм статистичної звітності, погортавши матеріали, які їх містять, або ознайомитись із рішеннями, договорами та актами про передачу комунального майна в оренду чи іншими діловими паперами за значний проміжок часу тощо. Копіювання всіх необхідних документів може забрати чимало часу і фінансових

ресурсів, адже у відповідь на запит безоплатно надається не більше 10 сторінок документа/-ів. Якщо обсяг документа більший, то доведеться відшкодувати фактичні витрати на копіювання або друк. Тому у таких випадках цей спосіб отримання інформації є найоптимальнішим.

Під час роботи із документами або з їх копіями у спеціально відведених місцях запитувачі мають право не тільки знайомитися з ними, але й робити виписки, фотографувати, копіювати, сканувати їх, записувати на будь-які носії інформації тощо. Це дозволяє зняти частину навантаження з відповідних працівників апарату розпорядника. А тому цей спосіб доступу до інформації може стати хорошою альтернативою запитам.

Менш поширеним, але не менш ефективним способом отримання публічної інформації є відвідування засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень, наприклад, комітетів Верховної Ради України, сесій місцевих рад тощо.

Так, частина друга [статті 44](#) Закону України «Про комітети Верховної Ради України» на додаток до гарантій, передбачених Законом України «Про доступ до публічної інформації», передбачає, що засідання комітетів Верховної Ради України **проводяться відкрито і гласно**, крім випадків, коли за рішенням комітету проводиться закрите засідання. На відкритих засіданнях комітетів присутні особи мають право здійснювати звукозапис, кіно-, фото- і відеозйомку, трансляцію засідань по радіо і телебаченню, онлайн-трансляцію в мережі Інтернет та/або інших мережах передачі даних у спосіб, що не заважає проведенню засідань комітетів і після попередження про це головуючого на комітеті.

Крім того, частина сімнадцята [статті 46](#) Закону України «Про місцеве самоврядування» говорить про те, що сесії ради проводяться гласно **із забезпеченням права кожного бути присутнім на них, крім випадків, передбачених законодавством**. Порядок доступу до засідань визначається радою відповідно до закону. Протоколи сесії ради є відкритими та оприлюднюються і надаються на запит відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Одним із найпоширеніших способів отримання публічної інформації є запит. Особливості його підготовки та подання буде докладніше розглянуто нижче. Наразі обмежимося зауваженням про те, що оприлюднення інформації в газеті, журналі, на стенді чи офіційному сайті тощо не позбавляє особу права направляти щодо неї запити. Закон України «Про доступ до публічної інформації» прямо забороняє розпорядникам відмовляти у наданні інформації на запит із мотивів її оприлюднення в загальнодоступних джерелах. Така відмова, як і відповідь не по суті, вважаються неправомірною відмовою в наданні інформації. Хоча відповідно до частини третьої статті 6 ратифікованої Україною Тромської конвенції «державний орган може надати доступ до офіційного документа, вказавши заявнику легкодоступні альтернативні джерела» варто зазначити, що ця конвенція містить мінімальні гарантії права на доступ до публічної інформації і не відміняє приписів національного законодавства, яке надає більший спектр прав. Тому гарантії, закріплені в частині 2 [статті 22](#) Закону України «Про доступ до публічної інформації», мають пріоритет над наведеною нормою Тромської конвенції.

Водночас потрібно усвідомлювати, що сучасний розвиток інтернет-технологій та законодавства в сфері інформаційних відносин надає можливість кожному отримати великий обсяг інформації з відкритих джерел (наприклад із реєстрів), що часто значно простіше, аніж написання запиту та очікування відповіді. І цими можливостями варто користуватись, не обмежуючись отриманням інформації лише на запит.



5. На які відносини в сфері отримання інформації не поширюється дія Закону України “Про доступ до публічної інформації”?

Окреслюючи сферу застосування Закону України «Про доступ

до публічної інформації», його частина друга [статті 2](#) говорить про те, що він **не поширюється**:



на відносини щодо отримання інформації **суб'єктами владних повноважень** при здійсненні ними своїх функцій;



на відносини у сфері **звернень громадян**, які регулюються **спеціальним законом**.



Суб'єкти владних повноважень – це органи державної влади та інші державні органи (наприклад, міністерства, служби, агентства, інспекції, комітети, комісії тощо та підпорядковані їм органи), органи місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські, районні, обласні ради та їх виконавчі органи), органи влади Автономної Республіки Крим, а також інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання. Зазначеним особам заборонено⁹ подавати запити і вимагати отримання публічної інформації у інших осіб у порядку, передбаченому зазначеним законом.

У цьому контексті доцільно звернути увагу на те, що до суб'єктів владних повноважень не належать народні депутати України та депутати місцевих рад. Трапляються випадки, коли зазначені особи, виконуючи свої депутатські повноваження, надсилають відповідні депутатські запити чи звернення. В цих ситуаціях вони діють відповідно до положень законів України «Про статус народного депутата України» та «Про статус депутатів місцевих рад», а не згідно із Законом України «Про доступ до публічної інформації». Тому такі запити не розглядаються за правилами останнього закону.

Питання, пов'язані з реалізацією права громадян на подання пропозицій, зауважень, заяв, клопотань, скарг, також регулюються нормами спеціального Закону України – [«Про звернення громадян»](#). У разі направлення «запиту на доступ до публічної інформації», який по суті є зверненням громадянина, розпорядник інформації може

⁹ Див. пункт 1 частини першої статті 12 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

відмовити в його задоволенні¹⁰. В таких випадках розгляд «запиту» буде здійснюватися за процедурою, передбаченою зазначеним законом про звернення громадян. Щоб цього не допустити, важливо добре розуміти чим запит відрізняється від звернення і відповідно його готувати.

Особливим видом звернення є заяви про надання безоплатної правової допомоги. Їх також не можна ототожнювати із запитами на доступ до інформації. Ці звернення розглядаються у порядку, визначеному окремим законом – Законом України [«Про безоплатну правову допомогу»](#).

Адвокати в силу специфіки своєї діяльності нерідко подають запити до того чи іншого органу влади, підприємства, установи чи організації з метою отримання відомостей, необхідних для надання належної правової допомоги клієнту. Право направлення таких запитів передбачено Законом України [«Про адвокатуру і адвокатську діяльність»](#). Тому вони не підпадають під сферу дії Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Крім того, існує низка інших спеціальних законів, які визначають порядок отримання тієї чи іншої інформації. До таких можна віднести закони України [«Про адміністративні послуги»](#), [«Про Національний архівний фонд та архівні установи»](#) та багато інших. Зокрема, Закон України «Про адміністративні послуги» чітко визначає, що його дія не поширюється на відносини у сфері доступу до публічної інформації. Відповідно, якщо існує потреба в отриманні відомостей та документів, які надаються як адміністративні послуги (наприклад, витяг з технічної документації про нормативну грошову оцінку земельної ділянки, витяг з Державного земельного кадастру про земельну ділянку, або виписку чи витяг з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань тощо), необхідно подавати не запит на доступ до інформації, а відповідну заяву на отримання адміністративної послуги.

Певні особливості доступу до інформації існують і в архівах. Частина п'ята статті 22 Закону України «Про Національний архівний

¹⁰ Див. пункт 2 частини п'ятої статті 19, пункт 4 частини першої статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

фонд та архівні установи» передбачає, що доступ до інформації, якою володіють архівні установи та яка не міститься в архівних документах, здійснюється відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації». Але більша частина важливої інформації, що зберігається в архівах, міститься саме в архівних документах. Серед них є і рішення про виділення та передавання у власність земельних ділянок, інші документи, пов'язані з приватизацією державного та комунального майна. На жаль, отримати доступ до таких документів на підставі Закону України «Про доступ до публічної інформації» практично неможливо, оскільки архівні установи користуються вищезазначеним спеціальним законом.

Іншим спеціальним законом у сфері архівної справи є Закон України [«Про доступ до архівів репресивних органів комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років»](#), який встановлює особливості отримання інформації репресивних органів комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років.

Доступ до персональних даних будь-якої особи відбувається відповідно до вимог Закону України [«Про захист персональних даних»](#). Частина перша статті 16 цього закону розмежовує сферу його дії та Закону України «Про доступ до публічної інформації» у такий спосіб: порядок доступу до персональних даних третіх осіб визначається умовами згоди суб'єкта персональних даних на обробку цих даних, наданої володільцю персональних даних, або відповідно до вимог закону. Порядок доступу третіх осіб до персональних даних, які перебувають у володінні розпорядника публічної інформації, визначається Законом України «Про доступ до публічної інформації», крім даних, що отримує від інших органів центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову та бюджетну політику, під час здійснення верифікації та моніторингу державних виплат.

Режим доступу до банківської інформації визначається Законом України [«Про банки та банківську діяльність»](#).

Порядок доступу до матеріалів судових справ та судових рішень також має свої особливості. Спеціальними законами, які регулюють ці питання, є Господарський процесуальний кодекс

України, Кодекс адміністративного судочинства України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кримінальний процесуальний кодекс України, Цивільний процесуальний кодекс України та Закон України [«Про доступ до судових рішень»](#). А отже, такого виду інформація не надається в порядку, передбаченому Законом України «Про доступ до публічної інформації».

Спеціальними законами можуть встановлюватись й інші особливості доступу до тієї чи іншої інформації.



6. Хто може бути розпорядником публічної інформації?

Відповідно до вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації» **розпорядниками публічної інформації є:**

- 1 суб'єкти владних повноважень – органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, органи влади Автономної Республіки Крим, інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання;
- ! 2 юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим, – стосовно інформації щодо використання бюджетних коштів;
- 3 особи, якщо вони виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг, – стосовно інформації, пов'язаної з виконанням їхніх обов'язків;
- 4 суб'єкти господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи

виключними правами, або є природними монополіями, – стосовно інформації щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них.

5 суб'єкти господарювання будь-якої форми власності, які володіють:

- інформацією про стан доквілля;
- інформацією про якість харчових продуктів і предметів побуту;
- 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 (суспільно необхідною інформацією).

Суб'єкти владних повноважень. До цієї категорії розпорядників насамперед належать міністерства, державні служби, державні агентства, їх територіальні органи, державні інспекції, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом (наприклад, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України та ін.), колегіальні органи влади, зокрема, Національні комісії, що здійснюють регулювання в певних галузях економіки, наприклад: у сфері зв'язку та інформатизації, енергетики та комунальних послуг, фондового ринку, у сфері ринків фінансових послуг, а також інші центральні органи виконавчої влади, до яких належать, наприклад, Адміністрація Державної прикордонної служби, Національна поліція України та інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання.

До суб'єктів владних повноважень належать й органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевої влади: місцеві державні адміністрації обласного та районного рівня, а також держадміністрації у містах Києві та Севастополі, органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські, районні, обласні ради та

їх виконавчі органи.

Водночас варто зауважити, що посадові та службові особи, які працюють в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, не належать до суб'єктів владних повноважень – розпорядників публічної інформації. Виконуючи свої посадові або службові обов'язки, вони діють не від власного імені, а від імені відповідного органу влади, який і виступає належним розпорядником публічної інформації.

Те саме стосується й сільського, селищного, міського голови, голів районних та обласних рад. Ці особи хоча й входять до системи органів місцевого самоврядування, однак не належать до органів місцевого самоврядування. А тому не можуть вважатись розпорядниками публічної інформації.

Не належать до суб'єктів владних повноважень, а відповідно й до розпорядників публічної інформації народні депутати України, депутати Верховної Ради АРК, депутати місцевих рад, а також судді, прокурори, державні виконавці тощо. Тому запити про доступ до інформації до зазначених осіб направляти не варто.

Юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим. До цієї категорії розпорядників насамперед належать державні та комунальні підприємства.

Державне підприємство утворюється й управляється компетентним органом державної влади на основі державної власності. Все майно державного унітарного підприємства перебуває у державній власності й закріплюється за ним на праві господарського відання чи праві оперативного управління¹¹.

Комунальне унітарне підприємство утворюється компетентним органом місцевого самоврядування в розпорядчому порядку на базі відокремленої частини комунальної власності та входить до сфери його управління. Майно комунального унітарного підприємства перебуває у комунальній власності й закріплюється за таким підприємством на праві господарського відання (комунальне комерційне

¹¹ Див. частини першу – третю статті 73 Господарського кодексу України.

підприємство) або на праві оперативного управління (комунальне некомерційне підприємство)¹².

Джерелами формування майна суб'єктів господарювання, в тому числі державних і комунальних підприємств є, зокрема, грошові та матеріальні внески засновників; доходи від реалізації продукції (робіт, послуг); доходи від цінних паперів; капітальні вкладення і дотації з бюджетів та інше¹³.

Зазвичай зазначені підприємства фінансуються за рахунок бюджетних коштів, а тому належать до розпорядників публічної інформації. Законодавство України висуває до них низку додаткових вимог. Зокрема, [статті 73](#) та [78](#) Господарського кодексу України потребують, щоб ці підприємства оприлюднювали значно більший обсяг відомостей про себе та свою діяльність на власних сайтах чи на офіційних сайтах органів, які здійснюють управління ними, ніж решта підприємств. Крім того, інформація про використання ними публічних коштів підлягає оприлюдненню відповідно до вимог Закону України [«Про відкритість використання публічних коштів»](#).

Утім, варто зауважити, що до цієї категорії розпорядників можуть потрапити юридичні особи **будь-якої форми власності**, серед яких приватні підприємства, товариства з обмеженою відповідальністю, громадські об'єднання тощо, у разі, **якщо вони отримують кошти з державного, місцевого бюджету чи бюджету АРК**. У тій частині, яка стосується отримання та витрачання зазначених коштів, – вони є розпорядниками публічної інформації.

Особи, що виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг.

Особи, які виконують делеговані владою повноваження, наприклад, надають медичні чи освітні послуги, в частині виконання зазначених обов'язків належать до розпорядників публічної інформації. До таких можуть належати державні та комунальні

¹² Див. частини першу – третю статті 78 Господарського кодексу України.

¹³ Див. частину першу статті 140 Господарського кодексу України.

заклади охорони здоров'я, школи, вищі навчальні заклади, які надають послуги з підготовки кадрів на замовлення держави тощо.



Наприклад, Одеський апеляційний адміністративний суд своїм рішенням від 02.08.2018 частково задовольнив адміністративний позов у справі 661/4138/17¹⁴ про доступ до публічної інформації, в якій позивач просив надати низку відомостей про вчителів та працівників школи, а саме: про їхню базову освіту (навчальний заклад, період навчання), посадові обов'язки, участь у заходах із підвищення кваліфікації за останні 6 років, дані про успішність проходження атестаційних комісій за останні 6 років, присвоєний їм кваліфікаційний рівень, згідно з яким фахівець обіймає посаду та виконує службові обов'язки, рішення, розпорядження, накази, тощо, згідно з якими службовець обіймає займану посаду в навчальному закладі.

У цій справі суд звернув увагу на те, що у запиті йшлося про отримання «інформації про освіту особи, що виконує делеговані функції в галузі освіти».

Делеговані повноваження виконують Вища рада правосуддя, яка діє на підставі Закону України «Про Вищу раду правосуддя», а також Вища кваліфікаційна комісія суддів України, яка, зокрема, від імені держави здійснює добір кандидатів на посаду судді, Рада суддів України, оскільки вони виконують делеговані державою повноваження відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

Стаття 14 Основ законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування передбачає, що страхові фонди є некомерційними самоврядними організаціями, а усі застраховані громадяни України – членами відповідних страхових фондів залежно від виду соціального страхування. Кошти цих цільових страхових фондів не входять до складу Державного бюджету України.

¹⁴ Див. рішення у справі № 661/4138/17; <https://reyestr.court.gov.ua/Review/75756751>

Водночас ці фонди здійснюють делеговані повноваження у сфері соціального захисту, а тому на підставі пункту 3 частини першої статті 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації» вони є розпорядниками публічної інформації, пов'язаної з виконанням цих повноважень, зокрема й інформації про їх майно¹⁵.

Усі особи, що виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, є розпорядниками публічної інформації в частині відомостей, пов'язаних із виконанням їхніх обов'язків.

Суб'єкти господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або є природними монополіями.

Відповідно до статті 1 Закону України «Про захист економічної конкуренції» **монополізація** – це досягнення суб'єктом господарювання монопольного (домінуючого) становища на ринку товару, підтримання або посилення цього становища.

Таким чином, якщо підприємство стало монополістом і зайняло домінуюче положення на відповідному ринку товарів та/чи послуг, воно є розпорядником публічної інформації в частині відомостей про умови постачання вироблених ним товарів, наданих послуг та ціл на них.

Стаття 12 Закону України «Про захист економічної конкуренції» містить перелік критеріїв, за допомогою яких суб'єкт господарювання визнається таким, що займає домінуюче становище на ринку. Зокрема, підприємство буде вважатись монополістом, 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 та збуту товарів, наявності

¹⁵ Див. пункт 2.7 Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду від 29.09.2016 р. №10 «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації»; <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0010760-16#Text>

бар'єрів для доступу на ринок інших суб'єктів господарювання, наявності пільг чи інших обставин.

Є й інші критерії віднесення суб'єктів господарювання до тих, хто займає монополъне становище. Рішення (розпорядження) щодо визначення монополъного (домінуючого) становища суб'єктів господарювання на товарному ринку приймає Антимонопольний комітет України¹⁶.

Окремим видом підприємств, які мають домінуюче становище на ринку, є природні монополії. **Природна монополія** – це стан товарного ринку, при якому задоволення попиту на цьому ринку є більш ефективним за умови відсутності конкуренції внаслідок технологічних особливостей виробництва (у зв'язку з істотним зменшенням витрат виробництва на одиницю товару в міру збільшення обсягів виробництва), а товари (послуги), що виробляються суб'єктами природних монополій, не можуть бути замінені у споживанні іншими товарами (послугами), у зв'язку з чим попит на цьому товарному ринку менше залежить від зміни цін на ці товари (послуги), ніж попит на інші товари (послуги)¹⁷.

Зведений перелік суб'єктів природних монополій опубліковано на офіційному сайті Антимонопольного комітету України, який його підтримує в актуальному стані¹⁸. До нього включено, зокрема, аеропорти, аеродроми, підприємства, які їх обслуговують, а також ДП «Антонов», операторів газорозподільної системи, акціонерні товариства «Укртрансффта» і «Укртрансгаз» та багато інших суб'єктів господарювання.

Запити на доступ до інформації до підприємств-монополістів необхідно ретельно готувати. Якщо є потреба в отриманні від них відомостей про умови постачання товарів, робіт чи послуг та цін на них, необхідно обов'язково обґрунтувати належність розпорядника

¹⁶ Див. пункт 11 частини першої статті 7 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» від 26.11.1993 р. №3659-XII.

¹⁷ Див. статтю 1 Закону України «Про природні монополії»; <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-14#Text>.

¹⁸ Див., зокрема, <https://amcu.gov.ua/napryami/konkurenciya/arhiv-zvedenogo-pereliku-prirodnih-monopolij> та <https://amcu.gov.ua/zvedenij-perelik-subyektiv-prirodnih-monopolij>

до осіб, які займають домінуюче становище на ринку.

Суб'єкти господарювання, які наділені спеціальними чи виключними правами.

До цієї категорії розпорядників можуть бути віднесені, зокрема, підприємства, установи, організації, які отримали лісові квитки або дозволи на спеціальне використання водних біоресурсів у рибогосподарських водних об'єктах тощо.

Лісовий квиток видається щороку на підставі лімітів використання лісових ресурсів під час заготівлі другорядних лісових матеріалів, здійснення побічних лісових користувань (у межах території та об'єктів природно-заповідного фонду — за погодженням з органом виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища Автономної Республіки Крим, територіальних органів Мінприроди). Для видачі лісового квитка підприємства, установи, організації і громадяни-лісокористувачі подають заявку на використання лісових ресурсів¹⁹.

Порядок видачі дозволу на спеціальне використання водних біоресурсів у рибогосподарських водних об'єктах визначено Постановою Кабінету Міністрів України від 30.10.2013 р. №801 «Про затвердження Порядку видачі дозволу на спеціальне використання водних біоресурсів у рибогосподарських водних об'єктах (їх частинах) або відмови в його видачі, переоформлення та анулювання зазначеного дозволу»²⁰.

Усі ці суб'єкти господарювання є розпорядниками інформації щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них.

Суб'єкти господарювання будь-якої форми власності, які володіють інформацією, що становить суспільний інтерес.

Суб'єкти господарювання будь-якої форми власності (зокрема, державні, комунальні, приватні чи колективні підприємства,

¹⁹ Див. Порядок видачі дозволу на спеціальне використання водних біоресурсів у рибогосподарських водних об'єктах, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 30.10.2013 р. №801; <https://www.kmu.gov.ua/npas/80133524>.

²⁰ Див. Порядок видачі дозволу на спеціальне використання водних біоресурсів у рибогосподарських водних об'єктах, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 30 жовтня 2013 р. № 801: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/801-2013-%D0%BF#Text>.


установи, організації), які володіють суспільно важливою інформацією, вважаються розпорядниками публічної інформації відповідно до приписів частини другої статті 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

До суспільно важливих беззаперечно належать відомості про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту, про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися і загрожують здоров'ю та безпеці громадян, а також інші відомості, що мають суспільний інтерес.

Суспільно необхідною вважається також інформація, 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 тощо²¹.

Наведений перелік не є вичерпним, про що свідчить застосування наприкінці речення слова «тощо». Європейський суд з прав людини, наприклад, визнавав наявність суспільного інтересу до розміру оплати праці керівника однієї з великих приватних компаній (рішення у справі «Фрессо і Руар проти Франції», заява №29183/95), а також до змісту конституційного звернення члена угорського парламенту, яке стосувалось незаконного обігу наркотиків (рішення у справі «Угорська спілка громадянських свобод» проти Угорщини», заява №37374/05), до інформації про освіту та трудову діяльність політичних лідерів, що міститься в їхніх автобіографіях, поданих до ЦВК України (рішення від 16.04.2020 р. у справі «Центр демократії та верховенства права проти України, заява №10090/16) та з багатьох інших питань.


Для віднесення інформації до суспільно необхідної потрібно, щоб вона дійсно слугувала інтересам громади, зокрема:

 сприяла широкому обговоренню важливих питань життя громади (як на місцевому, так і на державному рівнях);

²¹ Див.: частину другу статті 29 Закону України «Про інформацію».

-  допомагала контролювати витрачання публічних коштів (бюджетних коштів, коштів комунальних та державних підприємств тощо) та ефективність використання державного чи комунального майна;
-  інформувала про діяльність органів державної та місцевої влади, допомагала обговоренню прийнятих ними рішень, які мають вплив на життя людей;
-  створювала перешкоди у незаконному збагаченні чиновників і тим самим сприяла боротьбі з корупцією;
-  повідомляла про наявність чинників, які негативно впливають на життя та здоров'я людей, можуть завдати шкоди екології, безпеці громадян;
-  допомагала виявленню порушень прав людини та інших правопорушень;
-  сприяла інноваціям, науковим дослідженням тощо.

Крім того, суспільно важливою є інформація про розпоряджання бюджетними коштами, володіння, користування чи розпоряджання державним, комунальним майном, куди входять і відомості, що містяться у копіях відповідних документів, зокрема, про умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно²².

 Наприклад, Донецький апеляційний адміністративний суд своєю постановою від 08.08.2017 р. частково задовольнив позов у справі №805/1275/17-а, де відповідачем виступала приватна особа – товариство з обмеженою відповідальністю «Краматорський комбінат дитячого харчування». Це підприємство забезпечувало харчуванням всі школи міста. Суд зобов'язав його надати позивачу публічну інформацію, пов'язану із умовами виготовлення продуктів харчування для дітей, визнавши цю інформацію суспільно важливою. Він, зокрема, звернув увагу на те, що запитувана інформація впливає на інтереси або права значного кола осіб: кількість

²² Див. частину п'яту статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації»

учнів, охоплена послугами з організації харчування в школах м. Краматорська становить 12000 осіб, що саме по собі вказує на суспільний інтерес такої інформації²³.

В іншій справі, де позов було пред'явлено до товариства з обмеженою відповідальністю виключно з мотивів наявності у нього суспільно важливої публічної інформації, П'ятий апеляційний адміністративний суд своєю постановою від 27.08.2019 р. у справі №400/680/19, залишаючи без змін рішення Миколаївського окружного адміністративного суду від 12.04.2019 р., зокрема, зазначив:

«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 можливість визначати, чи є конкретна інформація суспільно необхідною, з врахуванням індивідуальних обставин справи.

Отже, оцінюючи конкретну інформацію на предмет наявності суспільного інтересу до неї, суди повинні застосовувати певні критерії.

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, представник громадської організації, це є додатковим аргументом на користь наявності суспільного інтересу до запитуваної інформації».

У цій справі судом враховано такі обставини: підприємство-відповідач набуло прав управителя багатоквартирних будинків, що спонукало громадськість

²³ Див. постанову Донецького апеляційного адміністративного суду від 08.08.2017 р. у справі №805/1275/17-а; <http://reyestr.court.gov.ua/Review/68238132>

підняти питання про його спроможність якісно виконувати взяті на себе зобов'язання; крім того, мешканці скаржились на надмірність запроваджених ним тарифів на житлово-комунальні послуги, звертаючись із відповідними скаргами до місцевих органів влади та до народного депутата. Зважаючи на це, суд зробив висновок про те, що зазначене підприємство володіє суспільно необхідною інформацією, пов'язаною із наданням послуг з управління будинками. Суд також зауважив, що хоча відповідач і не є суб'єктом владних повноважень, не виконує делегованих повноважень і не є розпорядником публічної інформації за загальним правилом, але як суб'єкт господарювання він належить до розпорядників публічної інформації на підставі спеціальної норми, а саме частини другої статті 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації», як суб'єкт господарювання, який володіє суспільно необхідною інформацією.






7. Як правильно оформити запит на інформацію?

Запит на інформацію – це прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, яка перебуває у його володінні²⁴. Він може подаватись у будь-якій формі, яку обирає сам запитувач, а саме: в усній, письмовій та іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою). Запит може бути індивідуальним чи колективним.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» встановлює мінімальні вимоги до змісту запиту. Частина п'ята статті 19 цього закону передбачає, що він повинен містити такі відомості:

²⁴ Див. частину першу статті 19 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

-  ім'я (найменування) запитувача, його поштову адресу або адресу електронної пошти, а також номер засобу зв'язку, якщо такий є;
- !  загальний опис інформації або вид, назву, реквізити чи зміст документа, щодо якого зроблено запит, якщо запитувачу це відомо;
-  підпис і дату.

Інших відомостей закон не вимагає. Навпаки, частина друга статті 19 Закону України «Про доступ до публічної інформації» говорить про те, що запитувач не зобов'язаний пояснювати причину свого звернення, а публічна інформація повинна надаватись незалежно від того, чи стосується вона запитувача.

Вимагаючи зазначення імені особи, яка звертається із запитом на інформацію, закон водночас не зобов'язує розпорядника ідентифікувати таку особу і не дає йому можливості просити про надання відповідних документів, що посвідчують особу запитувача. Пояснюючи такий стан речей Вищий адміністративний суд України в своїй Постанові від 29.09.2016 р. №10 «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації», зокрема, зауважив, що вимога зазначати у запиті ім'я (найменування) запитувача є для розпорядника інформативною та не впливає на умови виконання ним вимог закону. Обов'язок розпорядника надати інформацію (документи) на запит не змінюється залежно від особи запитувача та зазначення у запиті його імені, якщо підстави для обмеження доступу до такої інформації відсутні (стаття 19 закону №2939-VI). 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 осіб²⁵.

Отже, запитувач публічної інформації має право подати

²⁵ Див. пункт 9.6 Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду від 29.09.2016 р. №10 «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації»; <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0010760-16#Text>.

запит, зазначивши своє справжнє ім'я або псевдонім. Утім, цим правом варто користуватись лише за сприятливих обставин, коли вірогідність негативної відповіді на запит незначна. Якщо ж існує ймовірність відмови у наданні запитуваної інформації і наступного звернення по захист права на доступ до публічної інформації до суду – радимо на запиті зазначати своє справжнє ім'я (найменування). Адже потім потрібно буде доводити, що ненаданням відповіді на запит, наданням неповної, неточної інформації порушено право на доступ до інформації саме позивача, а не іншої особи.

Окремо необхідно звернути увагу на такі реквізити запиту, як дата та підпис. Їх необхідно проставляти лише у письмових документах. Для запитів у іншій формі вони не обов'язкові (хоча за можливості їх доцільно зазначати, щоб не створювати підґрунтя для суперечок).

На практиці нерідко виникають спори щодо того, чи необхідно на запиті, який надсилається електронною поштою, тобто в електронній формі, ставити електронний підпис. Нерідко розпорядники відмовляють у наданні публічної інформації, мотивуючи це тим, що стаття 6 Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг» вимагає накладення електронного підпису для завершення створення електронного документа. Однак ми не поділяємо таку позицію, і вважаємо, що вона порушує вимоги Закону України «Про доступ до публічної інформації», зважаючи на таке.

Як видно із частини першої статті 6 Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг», електронний підпис **може** використовуватися для ідентифікації автора електронного документа. Втім, ця вимога не є обов'язковою, бо вживається слово «може». Крім того, електронний підпис має лише одну мету – ідентифікацію автора документа. Але ці вимоги не є обов'язковими для запитів, на що вже зверталась увага раніше.

З другого боку, Закон України «Про електронні документи та електронний документообіг» регулює загальні питання електронного документообігу, не торкаючись особливостей доступу до публічної інформації. Останні врегульовані спеціальним законом – Законом України «Про доступ до публічної інформації»,

який не висуває жодних вимог щодо електронного підпису для запитів у електронній формі.

Навіть більше, відповідно до пункту 2 «Прикінцевих положень» Закону України «Про доступ до публічної інформації» до приведення законодавства України у відповідність із цим законом акти законодавства України застосовуються в частині, що **не суперечить цьому закону**. Оскільки Закон України «Про електронні документи та електронний документообіг» прийнято раніше, а саме 22.05.2003 р. (28.12.2003 р. він набув чинності), цей закон повинен застосовуватись лише в частині, що не суперечить Закону України «Про доступ до публічної інформації».

За таких умов Закон України «Про доступ до публічної інформації» у питаннях оформлення та подання запитів має вищу юридичну силу порівняно з усіма іншими нормативно-правовими актами як спеціальний закон по відношенню до загальних.

З огляду на це відмова у наданні інформації у зв'язку з відсутністю електронного підпису на запиті, направленому в електронній формі, є незаконною.

Закон не обмежує кількість документів чи обсяг інформації, щодо яких може подаватись запит. Проте це не означає, що варто просити все й одразу. Готуючи такий запит, потрібно враховувати два важливі чинники: строки підготування відповіді та плату за надання інформації.

Запит, який стосується значного масиву відомостей та/або документів, може розглядатись довше (до 20 робочих днів) і стати причиною отримання рахунку на відшкодування витрат на ксерокопіювання та друк на значну суму. Щоб цього уникнути, не варто вказувати у запиті велику кількість інформації та документів.

Складаючи запит, потрібно розуміти свої можливості. Зокрема, знати, що можна вимагати від розпорядника, а що ні. Аналіз законодавства України дозволив скласти певний перелік відомостей, які **не підлягають обмеженню в доступі, й повинні безперешкодно надаватись на запит, зокрема:**

- 1** про стан довкілля, якості харчових продуктів і предметів побуту;

- 2 про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні ситуації, що сталися або можуть статися і загрожують безпеці людей;
- 3 про стан здоров'я населення, його життєвий рівень, зокрема й харчування, одяг, житло, медичне обслуговування та соціальне забезпечення, а також про соціально-демографічні показники, стан правопорядку, освіти і культури населення;
- 4 про незаконні дії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб;
- 5 про факти порушення прав і свобод людини, зокрема й інформацію, що міститься в архівних документах колишніх радянських органів державної безпеки, пов'язаних із політичними репресіями, Голодомором 1932-1933 років в Україні та іншими злочинами, вчиненими представниками комуністичного та/або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів²⁶,
- 6 про розміри, види благодійної та іншої допомоги, що надається фізичним та юридичним особам чи одержується від них особами, зазначеними в пункті 1, підпунктах «а» і «в» пункту 2 та пунктах 4 і 5 частини першої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції», або державними органами, органами місцевого самоврядування;
- 7 про розміри, види оплати праці, матеріальної допомоги та будь-яких інших виплат з бюджету або за рахунок технічної або іншої допомоги в рамках реалізації в Україні програм (проєктів) у сфері запобігання, протидії корупції особам, зазначеним у пункті 1, підпунктах «а» і «в» пункту 2 та пунктах 4 і 5 частини першої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції», а також одержані цими особами за правочинами, які підлягають обов'язковій державній реєстрації, а також подарунки, які регулюються цим законом;
- 8 про передачу в управління належних особам підприємств та корпоративних прав, що здійснюється в порядку,

²⁶ Пункти 1-5 – див. частину четверту статті 21 Закону України «Про інформацію».

- передбаченому Законом України «Про запобігання корупції»;
- 9** про конфлікт інтересів осіб, зазначених у пунктах 1, 2 частини першої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції», та заходи з його врегулювання²⁷;
- 10** відомості, зазначені у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, поданій відповідно до Закону України «Про запобігання корупції», крім відомостей, зазначених в абзаці четвертому частини першої статті 47 вказаного закону²⁸;
- 11** відомості, що містяться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, крім реєстраційних номерів облікових карток платників податків та паспортних даних²⁹;
- 12** інформація щодо потенційного впливу генетично модифікованих організмів на здоров'я людини та навколишнє природне середовище³⁰;
- 13** інформація про місця зберігання документів Національного архівного фонду, що належать державі, територіальним громадам³¹;
- 14** інформація про наявність на території певної адміністративно-територіальної одиниці земель державної та комунальної власності, не наданих у користування, що можуть бути використані під забудову, про наявність обмежень і обтяжень земельних ділянок, містобудівні умови та обмеження в містобудівному і державному земельному

²⁷ Пункти 6-9 – див. частину другу статті 60 Закону України «Про запобігання корупції».

²⁸ Пункт 10 – див. четвертий абзац частини першої статті 47 Закону України «Про запобігання корупції» та частину шосту статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

²⁹ Див. статтю 11 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань».

³⁰ Див. частину другу статті 20 Закону України «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів».

³¹ Див. частину третю статті 15 Закону України «Про Національний архівний фонд та архівні установи».

кадастрах³²;

15 матеріали генерального плану населеного пункту та детального плану території³³;

16 інформація про зареєстровані права та їх обтяження, що міститься у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно³⁴.

Крім того, не можуть належати до конфіденційних такі відомості:

1 інформація про використання бюджетних коштів юридичними особами, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим; а також пов'язана з виконанням особами делегованих повноважень суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, зокрема й надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг; інформація щодо умов постачання суб'єктами господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями, товарів, послуг та цін на них, а також та, яка перебуває у володінні суб'єктів господарювання і має суспільний інтерес (суспільно необхідна інформація), зокрема, 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 громадян³⁵;

2 персональні дані, що стосуються здійснення особою, яка займає посаду, пов'язану з виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування, посадових або службових повноважень³⁶.

³² Див. частину п'яту статті 24 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності».

³³ Див. частину одинадцяту статті 17, частину сьому статті 19 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності».

³⁴ Див. частину першу статті 32 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень».

³⁵ Див. частину першу статті 7, частини першу, другу статті 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

³⁶ Див. частину другу статті 5 Закону України «Про захист персональних даних».

За подання запиту на інформацію, як і за підготовку відповіді на нього плата не стягується. Закон України «Про доступ до публічної інформації» покладає на запитувачів лише обов'язок оплатити копіювання та друк документів, обсяг яких перевищує 10 сторінок.



8. Який порядок реалізації права на невідкладне отримання публічної інформації протягом 48 годин?

За загальним правилом розпорядник інформації має надати відповідь на запит не пізніше п'яти робочих днів із дня його отримання. Звертаємо увагу на те, що йдеться про робочі, а не календарні дні. Тобто фактично на розгляд одного запиту відведено тиждень.

Проте, якщо запит стосується надання великого обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних, розпорядник може продовжити строк його розгляду до 20 робочих днів. У цьому випадку він повинен письмово поінформувати запитувача про продовження строків розгляду запиту та надати обґрунтування такому рішення. Вказане повідомлення в письмовій формі надсилається запитувачеві протягом п'яти робочих днів.

Утім, бувають випадки, коли ту чи іншу публічну інформацію потрібно отримати терміново. Закон України «Про доступ до публічної інформації» врегульовує і це питання.

Частина друга статті 20 цього закону передбачає, що публічна інформація повинна надаватись **протягом 48 годин** з дня отримання запиту, якщо запитувач просить надати відомості, **необхідні:**



для захисту життя чи свободи особи;



щодо стану довкілля;



стосовно якості харчових продуктів і предметів побуту;



щодо аварій, катастроф, небезпечних природних явищ;



щодо інших надзвичайних подій, що сталися або можуть статись і загрожують безпеці громадян.



Як бачимо, закон дозволяє вимагати надання публічної інформації в найкоротші строки, які не перевищують 48 годин, у разі необхідності захисту життєво важливих інтересів людини. Водночас не буде суперечити закону прохання надати публічну інформацію протягом трьох чи шести годин, або впродовж робочого дня, якщо цього потребують особливі обставини. Проте таку невідкладність потрібно пояснити і за можливості, підтвердити доказами, щоб переконати розпорядника у необхідності термінового надання інформації.

У таких випадках важливо правильно визначити точку відліку 48-годинного строку для надання відповіді. Оскільки законодавець жодних правил обчислення строків не встановив, ми рекомендуємо дотримуватись таких засад:

Строк на опрацювання запиту, поданого відповідно до порядку, визначеного частиною другою статті 20 Закону України «Про доступ до публічної інформації», обчислюється в годинах і триває 48 годин із моменту отримання запиту, а якщо запит надіслано після закінчення робочого дня – відлік строку, протягом якого має бути надано відповідь, розпочинається з початку наступного дня. Його тривалість не переривається та не залежить від вихідних чи святкових днів. Тобто розпорядник зобов'язаний опрацювати такий запит у неробочі дні.

В описаній ситуації запит на інформацію, крім відомостей, визначених частиною п'ятою статті 19 Закону України «Про доступ до публічної інформації», повинен містити ще й клопотання про термінове опрацювання запиту. В ньому необхідно ретельно обґрунтувати наявність одного чи кількох чинників, зазначених вище, які дозволяють вимагати прискореного розгляду запиту. Наприклад, описати, як запитувана публічна інформація допоможе

захистити життя чи свободу людини або припинити чи не допустити порушення санітарно-гігієнічних норм, які можуть заподіяти шкоди довкіллю абощо.

Під час пандемії COVID-19, яка має світовий масштаб, не раз поставало питання про те, чи зобов'язані МОЗ України та його територіальні органи або ті чи інші медичні заклади надавати на запити інформацію у строк до 48 годин, адже на території України оголошено стан надзвичайної ситуації, запроваджено карантин та відповідні обмежувальні заходи. Відповідь на це питання буде позитивною, якщо запитувач зможе обґрунтувати свій запит не лише зазначеними чинниками, але й наявністю інших особливих обставин, які вказують на існування реальних загроз для життя, свободи осіб, стану довкілля тощо. Важливо також переконати розпорядника в тому, що запитувана інформація необхідна для захисту життя та свободи чи інших законних інтересів запитувача.

Якщо ж запитувач зазначені вимоги закону проігнорує і не долучить до запиту клопотання про його термінове опрацювання або належним чином його не обґрунтує, розпорядник має право розглядати такий запит за загальними правилами, тобто протягом 5 робочих днів. І це не буде вважатись порушенням законодавства України.


З огляду на це рекомендуємо запитувачам, які мають потребу в отриманні публічної інформації у стислі строки в ситуаціях, зазначених вище, добре обґрунтувати клопотання про термінове опрацювання запиту, зазначаючи в ньому обставини, які створюють передбачені законом загрози та пояснюючи, як запитувана інформація може їм запобігти чи зменшити імовірну шкоду.



9. Яка відмінність між запитом на інформацію та зверненням громадян?

Ми вже звертали увагу на те, що сфери дії законів України «Про доступ до публічної інформації» та «Про звернення громадян» різняться. Втім, на практиці найчастіше можна спостерігати

ситуації, коли особи направляють запити на інформацію, які по суті є зверненнями громадян, чи навпаки, або ж подають комбіновані запити-звернення. В таких випадках отримувачі подібних документів повинні самостійно визначити, з чим вони мають справу: із запитом, зверненням чи певним гібридом першого та другого. Від цього буде залежати подальша процедура розгляду документів. Вирішення зазначеного питання залежатиме не від форми того чи іншого листа, зокрема, його назви, а від його змістового наповнення.

Для того щоб уникати помилок, необхідно навчитись чітко відрізняти запити на інформацію від звернень громадян і розуміти процедури їх розгляду, які також мають низку відмінностей. Пояснимо це за допомогою таблиці. 

Ознаки	Запит на інформацію	Звернення громадян
Термінологія	Прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, яка перебуває у його володінні.	- Пропозиція ³⁷ (зауваження); - заява ³⁸ (клопотання); - скарга ³⁹ .

³⁷**Пропозиція (зауваження)** – звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, удосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства.

³⁸**Заява (клопотання)** – звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їхньої діяльності. Клопотання – письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо.

³⁹**Скарга** – звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб.

Ознаки	Запит на інформацію	Звернення громадян
		На відміну від запиту, де висловлюється лише прохання надати інформацію, у зверненні заявник сам надає інформацію, необхідну для його розгляду.
Інформація, якої стосується документ	Інформація вже відображена і задокументована або «готова і доступна», її лише необхідно надати на запит.	Інформацію необхідно створити. Звернення спонукає адресата до вчинення дій (зміни певних практик, усунення недоліків, захисту прав тощо).
Хто може звернутись	<ul style="list-style-type: none"> - Фізичні особи; - юридичні особи; - об'єднання громадян без статусу юридичної особи, крім суб'єктів владних повноважень. 	<ul style="list-style-type: none"> - Громадяни України; - особи, які не є громадянами України і законно перебувають на її території.
До кого можна звернутись	Розпорядники інформації, визначені статтею 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації».	Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, об'єднання громадян або посадові особи, до повноважень яких належить вирішення порушених у зверненнях питань.
Форма звернення та запиту	<ul style="list-style-type: none"> - Усна; - письмова; - інша форма на вибір 	<ul style="list-style-type: none"> - Усна; - письмова.

	<p>запитувача (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою).</p> <p>Запити можуть бути індивідуальними і колективними.</p>	<p>Звернення можуть бути індивідуальними та колективними. Існує можливість направлення електронної петиції, як особливої форми звернення.</p>
Реквізити документа	<ul style="list-style-type: none"> - Ім'я (найменування) запитувача, поштова адреса або адреса електронної пошти, а також номер засобу зв'язку, якщо такий є; - загальний опис інформації або вид, назва, реквізити чи зміст документа, щодо якого зроблено запит, якщо запитувачу це відомо; - підпис і дата за умови подання запиту в письмовій формі. 	<ul style="list-style-type: none"> - Прізвище, ім'я, по батькові; - місце проживання громадянина; - суть порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги; - дата та підпис; - електронна пошта (для звернення в електронній формі) чи інші засоби зв'язку.
Процедура розгляду	<p>Розпорядник повинен надати наявну у нього запитовану інформацію у визначені законом строки. Розпорядник інформації, який не володіє запитованою інформацією, але якому за статусом або характером діяльності відомо або має бути відомо, хто нею володіє,</p>	<p>Органи державної влади і місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, об'єднання громадян, посадові особи зобов'язані розглянути звернення та повідомити громадянина про результати розгляду у визначені законом строки.</p>

Ознаки	Запит на інформацію	Звернення громадян
	<p>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.</p>	<p>Звернення Героїв Радянського Союзу, Героїв Соціалістичної Праці, осіб з інвалідністю внаслідок війни розглядаються першими керівниками відповідних органів/підприємств.</p>
<p>Строки розгляду</p>	<p><u>Загальний строк:</u> не пізніше 5 робочих днів з дня отримання запиту.</p> <p><u>Спеціальні строки:</u> - не пізніше 48 годин у разі обґрунтованості клопотання про термінове опрацювання запиту у випадках, визначених ч. 2 статті 20 Закону України «Про доступ до публічної інформації»; - до 20 робочих днів у разі якщо запит стосується надання великого обсягу інформації або потребує пошуку</p>	<p><u>Загальний строк:</u> не більше 1 місяця від дня надходження звернення.</p> <p><u>Спеціальні строки:</u> - звернення, порушені питання в яких не належать до компетенції органу – пересилаються за належністю впродовж строку, що становить не більше п'яти днів; - звернення, які не потребують додаткового вивчення розглядаються невідкладно, але не пізніше 15 днів від дня їх отримання; - не більше 45 днів, якщо в місячний термін вирішити порушені</p>

	інформації серед значної кількості даних за рішенням розпорядника з повідомленням про це запитувача.	у зверненні питання неможливо.
Плата	Інформація на запит надається безплатно. У разі, якщо задоволення запиту на інформацію передбачає виготовлення копій документів обсягом понад 10 сторінок, відшкодовуються фактичні витрати на копіювання та друк у межах граничних норм. При наданні особі інформації про себе та інформації, що становить суспільний інтерес, плата за копіювання та друк не стягується.	Плата не стягується.
Підстави відмови	<ul style="list-style-type: none"> - Розпорядник інформації не володіє і не зобов'язаний відповідно до його компетенції, передбаченої законодавством, володіти інформацією, щодо якої зроблено запит; - інформація, що запитується, належить до категорії інформації 	<ul style="list-style-type: none"> - У письмовому зверненні не зазначено місце проживання; - письмове звернення не підписане автором (авторами); - із письмового звернення неможливо встановити авторство (анонімне); - не розглядаються повторні звернення одним і тим самим органом від одного

Ознаки	Запит на інформацію	Звернення громадян
	<p>з обмеженим доступом відповідно до частини другої статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації»;</p> <p>- особа, яка подала запит на інформацію, не оплатила передбачені законом фактичні витрати, пов'язані з копіюванням або друком;</p> <p>- не дотримано вимог до запиту на інформацію, передбачених частиною п'ятою статті 19 Закону України «Про доступ до публічної інформації».</p>	<p>і того самого громадянина з одного і того самого питання, якщо перше вирішено по суті;</p> <p>- скарги, подані з порушенням установленого законом строку звернення, якщо зазначений термін не поновлено у зв'язку з його пропуском із поважних причин;</p> <p>- звернення осіб, визнаних судом недієздатними.</p>
Відповідальність	<p>Відповідальність посадових осіб за порушення законодавства про доступ до публічної інформації:</p> <p>- цивільна, адміністративна або кримінальна відповідальність, передбачена законодавством України.</p>	<p>Відповідальність посадових осіб за порушення законодавства про звернення громадян:</p> <p>- цивільна, адміністративна або кримінальна відповідальність, передбачена законодавством України.</p>

Наведені відмінності потрібно знати всім особам, які є суб'єктами відповідних відносин: заявникам та запитувачам, органам, яким направлено звернення, та розпорядникам публічної інформації, а також судам.

Якщо запит на інформацію подано згідно із Законом України «Про доступ до публічної інформації», але він за своїм змістом фактично є зверненням і відповідає вимогам Закону України «Про звернення громадян», розпорядник інформації зазвичай відмовляє у задоволенні такого запиту через невідповідність його предмета вимогам закону. І таке рішення є правомірним. Утім, зважаючи на принципи добросовісності й розсудливості, подальший розгляд таких запитів повинен відбуватись за процедурою, передбаченою Законом України «Про звернення громадян», про що запитувача інформують у п'ятиденний строк.

Якщо ж запит на інформацію за своїм змістом є комбінованим і поєднує в собі елементи звернення та запиту, 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 розглядатиметься як звернення згідно із Законом України «Про звернення громадян».

Таких підходів дотримуються й суди.



Наприклад, в ухвалі від 02.11.2016 р. у справі №К/800/5568/13 Вищий адміністративний суд України, скасовуючи рішення апеляційного суду і залишаючи в силі постанову суду першої інстанції, звернув увагу на те, що інформаційний запит, в якому позивачка просила надати відповіді на питання: «Чому в Акті №НО-439 проведення демонтажу від 25.11.2011 р. порушено вимогу рішення Київської міської ради №35/6251 від 22.09.2011 р., а саме: в описі тимчасової споруди відсутня наявність підключення (відключення) до електромереж?; чи містить Акт №НО-439 проведення демонтажу від 25.11.2011 р. наведений вище недолік?», по суті є зверненням.

Такий висновок обґрунтовано тим, що позивач фактично не погоджується з діями відповідача щодо проведення демонтажу належної їй тимчасової споруди і просить роз'яснити причини відсутності в акті демонтажу інформації про наявність підключення (відключення) до електромереж. Оскільки це звернення не містить прохання про надання публічної інформації, воно не є запитом на інформацію в розумінні Закону України «Про доступ до публічної інформації»⁴⁰.

У разі виникнення спору, який стосується розгляду комбінованих запитів-звернень, суди звертають увагу на те, яке право позивача порушено: право на отримання публічної інформації чи право на звернення громадян. У таких випадках правова оцінка надається діям або бездіяльності суб'єкта владних повноважень з огляду на зміст звернення особи і його видової ознаки. Зокрема, суди з'ясовують, є це звернення інформаційним запитом чи пропозицією (зауваженням), заявою (клопотанням) або скаргою та вирішують, чи відповідає звернення критеріям інформаційного запиту⁴¹.



10. Яка відмінність між запитом на інформацію та запитом на доступ до інформації про особу (персональних даних)?

Доступ до інформації про себе гарантовано кожній особі статтею 32 Конституції України, в якій вказано, що

⁴⁰ Див. ухвалу ВАСУ від 02.11.2016 р. у справі №К/800/5568/13; <http://reyestr.court.gov.ua/Review/62528814>.

⁴¹ Див., зокрема, ухвалу ВАСУ від 03.11.2016 р. у справі К/800/10076/16; <http://reyestr.court.gov.ua/Review/62561094>.

кожний громадянин має 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. !

Відповідно до статті 1 Закону України «Про захист персональних даних» **персональні дані** – це відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована.

До персональних даних насамперед належать прізвище, ім'я, по батькові особи, її національність, паспортні дані, дата народження, адреса проживання тощо. Такі відомості про особу можуть перебувати і в приватних суб'єктів, і у розпорядників інформації, визначених у ст. 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Тому запитувачу варто бути обізнаним, як правильно звернутись до відповідного суб'єкта, якщо він бажає отримати персональні дані.

Перш за все, варто відмітити, що стаття 16 Закону України «Про захист персональних даних» містить відсылку до норми щодо доступу третіх осіб до персональних даних:

*«Порядок доступу **третьох осіб** до персональних даних, які перебувають у володінні розпорядника публічної інформації, визначається Законом України «Про доступ до публічної інформації».*

Отже, якщо ви запитуєте персональні дані іншої особи (не власні персональні дані) у суб'єкта, передбаченого статтею 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації», то порядок доступу до такої інформації буде визначатись саме цим законом. !

До них насамперед належать органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також особи чи установи, діяльність яких фінансується з бюджету (докладніше про це – у п. 6 цього розділу).

Закони «Про захист персональних даних» та «Про доступ до публічної інформації» містять такі положення:

Суб'єкт персональних даних має право... на доступ до своїх персональних даних (пункт третьої частини другої статті 8 Закону України «Про захист персональних даних»);

Кожна особа має право... доступу до інформації про неї, яка збирається та зберігається... Розпорядники інформації, які володіють інформацією про особу, зобов'язані надавати її безперешкодно і безкоштовно на вимогу осіб, яких вона стосується, крім випадків, передбачених законом (стаття 10 Закону України «Про доступ до публічної інформації»).

При цьому Закон України «Про доступ до публічної інформації» та Закон України «Про захист персональних даних» встановлюють різні вимоги до запиту про надання таких даних:

Ознаки	Запит на інформацію	Запит на доступ до персональних даних
Вимоги до запитів	1) Ім'я (найменування) запитувача, поштова адреса або адреса електронної пошти, а також номер засобу зв'язку, якщо такий є; 2) загальний опис інформації або вид, назва, реквізити чи зміст документа, щодо якого зроблено запит, якщо запитувачу це відомо; 3) підпис і дата за умови подання запиту в письмовій формі.	У запиті зазначають: 1) прізвище, ім'я та по батькові, місце проживання (місце перебування) і реквізити документа, що посвідчує фізичну особу, яка подає запит (для фізичної особи-заявника); 2) найменування, місцезнаходження юридичної особи, яка подає запит, посада, прізвище, ім'я та по батькові особи, яка засвідчує запит; підтвердження того, що зміст запиту відповідає повноваженням юридичної особи (для юридичної особи-заявника);

		<p>3) прізвище, ім'я та по батькові, а також інші відомості, що дають змогу ідентифікувати фізичну особу, щодо якої робиться запит;</p> <p>4) відомості про базу персональних даних, щодо якої подається запит, чи відомості про володільця чи розпорядника персональних даних;</p> <p>5) перелік персональних даних, що запитуються;</p> <p>6) мета та/або правові підстави для запиту.</p>
--	--	--

Водночас необхідно враховувати, що, якщо закон «Про доступ до публічної інформації» прямо забороняє розпоряднику інформації вимагати у запитувача таку інформацію (частина друга статті 19 цього Закону передбачає, що *запитувач має право звернутися до розпорядника інформації із запитом на інформацію незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи ні, без пояснення причини подання запиту*), то закон «Про захист персональних даних» навпаки – вимагає ідентифікації особи запитувача. !

Зазначимо, що **вимога ідентифікації особи виправдана у випадку, коли запитується конфіденційна інформація**, яка стосується особи запитувача.

Така ідентифікація особи запитувача у цьому випадку необхідна для уникнення розголошення чутливої конфіденційної інформації (персональних даних) іншій особі, яка у запиті просто

вказала, що це її персональні дані. Розпоряднику інформації варто пересвідчитись, що він надає такі дані саме тій особі, якої вони стосуються і яка й має право безперешкодно їх отримувати.

Ідентифікація запитувача може здійснюватись шляхом вказування відповідних реквізитів документа, що посвідчує особу. Водночас, сучасний розвиток цифрових технологій та електронного документообігу засвідчує, що запитувачу простіше скористатися електронним підписом, ніж вирішувати, які відомості вказати, щоб його особу ідентифікували. До того ж електронний підпис – кращий верифікатор особи запитувача. Оскільки законодавством не передбачено обов'язок долучати до запиту копію документа, що посвідчує особу запитувача (наприклад, його паспорт), пересвідчитися у справжності тих самих реквізитів паспорта фактично неможливо.

Усі питання, пов'язані з застосуванням електронних підписів та направленням електронних документів, врегульовано законами України «Про електронні довірчі послуги», «Про електронні документи та електронний документообіг».



11. Що варто вважати зловживанням правом на доступ до публічної інформації запитувачами?






Право на доступ до публічної інформації – це право, яке спрямоване насамперед на підвищення відкритості та прозорості діяльності органів публічної влади та на залучення широкої громадськості до участі в управлінні державою.

Європейський суд з прав людини відзначав важливу роль доступу до публічної інформації як передумови реалізації права вільно «одержувати і передавати інформацію та ідеї», а також як підготовчого етапу у здійсненні журналістської діяльності чи організації громадських дискусій. При цьому

ЄСПЛ звертав увагу на те, що свобода слова пов'язана із «обов'язками та відповідальністю», а тому право на доступ до публічної інформації, як його складник, вимагає від осіб, які збирають інформацію, діяти з «добрими намірами». Це в свою чергу означає, що збір інформації повинен стосуватись питань, які мають суспільний інтерес, і бути спрямованим на перевірку певних фактів із метою оприлюднення точної та достовірної інформації, як того потребують правила журналістської етики і т. ін. Водночас такі дії не повинні покладати на державу надмірне навантаження і тим паче паралізувати роботу державних органів. Адже ніхто не може зловживати своїми правами на шкоду іншим.



Законодавство України у сфері доступу до публічної інформації не містить такого поняття, як «зловживання правом». Утім, у реальному житті розпорядники публічної інформації нерідко скаржаться на те, що деякі запитувачі зловживають своїми правами, гарантованими Законом України «Про доступ до публічної інформації». Це може мати різні прояви, серед яких:

-  одночасне направлення значної кількості запитів (десятки, а то й сотні документів);
-  штучний поділ предмета запиту (наприклад, коли надсилаються запити, в одному з яких просять надати першу сторінку (перші десять сторінок) документа, в другому – другу сторінку (або з 11 по 20-ту сторінку), і так далі);
-  повторне направлення запитів після отримання відповідей на аналогічні;
-  запит про одночасне надання одного й того самого документа у паперовій, електронній формі у поєднанні з проханням про ознайомлення з оригіналом документа в приміщенні розпорядника публічної інформації;
-  направлення «легковажних», «невиправданих» чи інших недобросовісних запитів, спрямованих не стільки на отримання публічної інформації, скільки на створення перешкод у роботі розпорядника тощо.

На жаль, час від часу «засипання» органів публічної влади запитами здійснюється систематично. Це дає підстави вважати, що справжньою метою «запитувачів» є не отримання суспільно значущої інформації, не задоволення інтересів громади у проведенні дискусій із питань загального інтересу, а «зведення рахунків», порушення режиму роботи установ або, як не прикро про це говорити, намір збагатитись шляхом висування вимог про виплату грошової компенсації за порушення права на доступ до публічної інформації у разі помилкової відповіді розпорядника, розгніваного недобросовісною поведінкою запитувача.

Наразі розпорядники позбавлені можливості адекватно реагувати на подібні зловживання. Можливо, саме тому почали з'являтися законодавчі ініціативи, спрямовані на розв'язання цієї проблеми. Зокрема, 15.06.2020 року у Верховній Раді України зареєстровано проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про доступ до публічної інформації» щодо надання відповідей на запити», реєстр. №3660, яким запропоновано внести зміни до Закону України «Про доступ до публічної інформації», спрямовані на запобігання зловживанню правом на доступ. У пояснювальній записці автор законопроєкту звертає увагу на те, що до органів державної влади та органів місцевого самоврядування «нерідко звертаються одні й ті самі особи із запитами на отримання публічної інформації. Одноразово, в один день, однією особою може бути подано близько 40 (сорока) і більше запитів на отримання публічної інформації», що призводить до блокування роботи органів влади.

Зважаючи на це, вказаним законопроєктом пропонується обмежити кількість запитів, які одна особа може направити протягом тижня, до п'яти, а також передбачити відповідальність за зловживання правом на доступ до публічної інформації.

Незважаючи на те, що ми критично ставимось до наведених законодавчих ініціатив (оскільки направлення запиту не потребує ідентифікації запитувача), все ж не можна не погодитись із тим, що проблема зловживання правом на доступ до публічної інформації існує і її потрібно вирішувати. Наразі ж можна лише пояснювати негативні наслідки зловживання правом на доступ до публічної



інформації й закликати всіх потенційних запитувачів керуватися принципами справедливості, пропорційності, розсудливості та домірності й добросовісно використовувати надані законодавством України можливості.



12. Яких правил варто дотримуватися з метою недопущення зловживання та обмеження прав інших запитувачів на комунікацію з розпорядником інформації?

Продовжуючи тему, підняту у відповіді на попереднє запитання, необхідно зазначити, що з метою протидії зловживанню правом на доступ до публічної інформації всім суб'єктам у сфері доступу до публічної інформації варто дотримуватись певних правил. !

Розпорядникам публічної інформації доцільно рекомендувати таке:

-  добросовісно виконувати вимоги Закону України «Про доступ до публічної інформації», вчасно публікуючи та оновлюючи відповідні відомості та документи на офіційних сайтах. Щоб більше публічної інформації буде переведено в електронну форму і завантажено на сервер, то легше буде шукати необхідні відомості та документи і надавати їх на вимогу запитувачів. Крім того, як показує досвід, наявність інформації у відкритому доступі нерідко позбавляє запитувачів необхідності звертатись по її отримання до розпорядника із запитом і суттєво економить час та кошти;
-  у випадку надходження запиту з вимогою надати значний обсяг інформації та документів, які неможливо підготувати протягом 5 робочих днів, повідомляючи запитувача про продовження

строку розгляду запиту та нагадуючи, що він повинен буде оплатити фактичні витрати на ксерокопіювання та друк, пропонувати альтернативні шляхи швидшого і дешевшого отримання інформації: особисте ознайомлення із документами у спеціально створеному розпорядником місці, ознайомлення із запитуваними документами на офіційному сайті тощо. Можливо, деякі запитувачі приймуть подібні пропозиції, що може зменшити навантаження на працівників розпорядника;



бажано також аналізувати ймовірні причини недобросовісної поведінки запитувачів, з'ясовуючи підґрунтя для вчинення таких дій та намагаючись їх усунути у майбутньому. Адже нерідко особи починають «зводити рахунки» саме через порушення їхніх прав тими чи іншими посадовими особами розпорядника.

Для недопущення зловживання правом на доступ до публічної інформації та відповідно обмеження прав інших осіб на отримання інформації від розпорядників **запитувачам рекомендовано вдаватись до таких кроків:**



маючи потребу в доступі до інформації та документів, що містять публічну інформацію, особливо, якщо їх кількість значна, пошукайте їх спочатку на офіційному сайті розпорядника або інших створених ним офіційних вебресурсах (відповідних порталах, реєстрах, базах даних тощо). Існує велика вірогідність, що ви знайдете необхідні документи, принаймні хоча б їх частину, у відкритому доступі, що позбавить необхідності подавати запит;



згадайте, що існують альтернативні способи отримання публічної інформації, зокрема, можливість ознайомлення з документами чи їх копіями безпосередньо у розпорядника публічної інформації. При цьому доцільно враховувати, що під час роботи з документами дозволено робити з них виписки, фотографувати, копіювати, сканувати, записувати інформацію на будь-які носії тощо. Варто зазначити, що сучасні смартфони дозволяють швидко робити необхідні якісні фотокопії. Крім того, цей спосіб отримання публічної інформації допомагає економити гроші, адже позбавляє витрат на ксерокопіювання

та друк документів, які неодмінно виникають, коли додаток до відповіді на запит має понад 10 сторінок. Використання цього способу отримання публічної інформації дозволить в свою чергу зекономити робочий час працівників розпорядника;



рекомендуємо також уникати недобросовісної поведінки під час підготовки та направлення запитів, а саме:

- не надсилати одночасно чи з невеликим проміжком часу значну кількість запитів до одного й того самого розпорядника, якщо для цього немає нагальної потреби, щоб не паралізувати його роботу і не позбавляти можливості отримувати доступ до публічної інформації іншим запитувачам. Адже, якщо розпорядник буде опрацьовувати лише запити одного й того самого запитувача, він об'єктивно не зможе задовольнити потреби інших запитувачів і буде позбавлений можливості приділити увагу іншим робочим питанням;
- не надсилати без нагальної потреби запити щодо інформації та документів, які ви вже маєте (отримали від розпорядника в одній із допустимих форм: письмовій, електронній тощо);
- не надсилати окремі запити щодо частин одного й того самого документа, що містить публічну інформацію. Якщо ви дійсно маєте потребу в цьому документі, подайте один запит із проханням про надання його копії, навіть якщо для цього потрібно буде сплатити кошти за ксерокопіювання та друк (якщо документ буде мати понад 10 сторінок);
- «не зводити рахунки» із розпорядником публічної інформації, атакуючи його шквалом запитів. Це не вирішить вашої проблеми, а лише ускладнить життя інших осіб. Враховуйте, що фінансові та трудові ресурси розпорядника в такому випадку будуть витрачатись не за призначенням, а важливий інструмент демократії буде дискредитовано та перетворено на зброю проти неї. Внаслідок цього можуть постраждати інтереси добросовісних запитувачів, які не зможуть вчасно отримати необхідні їм відомості. Відстоюйте власні права в законний спосіб: шляхом звернення із скаргами до вищого органу чи керівника, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або до суду;

- не бути легковажними під час підготовки запиту. Надсилати запити тоді, коли дійсно є потреба в отриманні публічної інформації чи документів, які її містять, а не про всяк випадок чи заради розваги.

Взаємоповага – це найкращі ліки від будь-яких зловживань!



13. Чи законною є вимога оплати за надання інформації?

Умови відшкодування витрат на копіювання та друк документів

Відповідно до статті 21 Закону України «Про доступ до публічної інформації» інформація на запити повинна надаватись розпорядниками безплатно. Виняток із цього правила передбачено частиною другою статті 21 Закону України «Про доступ до публічної інформації»:

*У разі якщо задоволення запиту на інформацію передбачає виготовлення копій документів **обсягом більш як 10 сторінок**, запитувач зобов'язаний відшкодувати фактичні витрати на копіювання та друк.*

Насамперед варто зазначити, що така норма права існує для того, щоб відшкодувати зазначені розпорядником витрати, а також певною мірою запобігти зловживанню запитувачами своїм правом на інформацію (докладніше про це – у п. 11 розділу 1 цих Рекомендацій).

Вимога відшкодування витрат на копіювання та друк законна тільки за дотримання таких умов:


- 1 До моменту отримання запиту на інформацію розпорядник установив розмір плати за копіювання або друк.

Рішення про визначення розміру повинно бути ухвалене, зважаючи на розрахунок фактичних витрат на друк. При цьому відповідно до частини третьої статті 21 Закону

України «Про доступ до публічної інформації» **у разі, якщо розпорядник інформації не встановив розміру плати за копіювання або друк, інформація надається безплатно.** Такий акт повинен бути оприлюднений на сайті розпорядника інформації.

2 Установлений розпорядником розмір плати перебуває у межах граничних норм, установлених Постановою КМУ №740 від 13.07.2011 р. «Про затвердження граничних норм витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом на інформацію».




За одну сторінку формату А4 граничний розмір становить 0,2 відсотка розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Іншими словами, **це максимум, який дозволяє законодавство.**

Важливо. КМУ затвердив «граничні норми» витрат, а не сам розмір. Тобто затверджені розпорядниками розміри повинні бути не більшими за цей максимум. 

При цьому враховується розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб, який визначено у державному бюджеті на конкретний період відповідного року, коли розпорядник зобов'язаний виготовити копії документів на запит.

3 Плата стягується за копіювання документів понад норму, що встановлена у законі. Запитувач має право отримати документ розміром до 10 сторінок безплатно.

Протягом п'яти робочих днів із дня отримання запиту розпорядник повинен надіслати запитувачу лист, в якому буде зазначено необхідність оплати витрат на копіювання/друк:

-  зазначено назву нормативно-правового акта, який визначає розмір плати;
-  вказано точну суму із розрахунку кількості сторінок;
-  повідомлено необхідні реквізити одержувача коштів;



запропоновано спосіб надання підтвердження сплати (якщо це необхідно).

Окрім того, разом із цим повідомленням запитувачу може бути надіслано 10 сторінок запитуваного документа безплатно. Хоча в Законі України «Про доступ до публічної інформації» це питання чітко не врегульоване (що в свою чергу і спонукало свого часу направлення відповідного конституційного подання до Конституційного Суду України для офіційного тлумачення положень частини другої статті 21 цього закону), однак дотримання саме такого порядку підтверджена відповідною судовою практикою.

Так, у пункті 11.1 постанови Пленуму ВАСУ №10 від 29.09.2016 р. вказано:




Відповідно до частини другої статті 21 Закону України «Про доступ до публічної інформації» у разі, якщо задоволення запиту на інформацію передбачає виготовлення копій документів обсягом понад 10 сторінок, запитувач зобов'язаний відшкодувати фактичні витрати на копіювання та друк. У наведеному положенні під фактичними витратами маються на увазі усі витрати, що здійсненні при копіюванні та/або друкуванні документів обсягом понад 10 сторінок, тобто запитувач інформації зобов'язаний відшкодувати витрати на виготовлення всіх сторінок запитаної інформації, крім перших 10 сторінок.

При цьому питання щодо надання розпорядником інформації перших 10 сторінок документа (частини інформації) безплатно одночасно з повідомленням запитувача про необхідність відшкодування витрат або повідомленням про відмову в задоволенні запиту у зв'язку з невідшкодуванням відповідних витрат прямо законом №2939-VI та іншими чинними нормативно-правовими актами не врегульовано.

Однак, враховуючи міжнародно-правові стандарти у сфері доступу до публічної інформації, вважаємо, що належною практикою є надання за вимогою запитувача перших 10 сторінок безплатно одночасно з повідомленням

про необхідність відшкодування витрат на виготовлення копій решти документів.

Для зручності запитувачу може бути надіслано уже готовий платіжний документ. У цьому документі наперед заповнюються всі реквізити, крім дати внесення платежу, імені (найменування) платника та інших реквізитів, які ідентифікують особу платника.

Важливо. Якщо відповідь розпорядника не відповідає хоча б одній із цих умов – вимога відшкодування витрат на копіювання та друк є неправочинною. 

Підтвердженням внесення плати запитувачем буде відповідний платіжний документ, опрацьований фінансовою установою. Такий документ бажано надати розпоряднику у спосіб, який він указав у своєму листі. Проте, якщо спосіб не визначено, платіж можна занести самостійно або надіслати поштою, електронною поштою тощо. Водночас запитувачу радимо все-таки уточнити у розпорядника, чи потрібно йому надавати такий платіжний документ, чи інформацію про оплату працівники отримують якимось іншим способом.

Із прикладом листа-повідомлення про оплату можна ознайомитись у розділі 4 цих Рекомендацій.

Приклад розрахунку вартості відшкодування витрат на копіювання та друк документів

Розглянемо на конкретному прикладі, скільки повинен платити запитувач за надання документа обсягом 50 сторінок на запит, який був надісланий до Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку.

Рішенням Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку №1403 від 09.10.2012 р. встановлено, що розмір фактичних витрат на копіювання або друк документів, що надаються на запити на інформацію, розпорядником якої є цей орган, становить 0,4 грн. за одну сторінку формату А4. Безумовно цей розмір встановлено у межах граничних норм, установлених постановою КМУ №740.

Отже, у цьому випадку розпорядник повинен надати запитувачу 10 сторінок безплатно та надіслати рахунок на оплату ще 40 сторінок відповідного документа. Загальна сума становитиме: **40*0,4=16 грн.**

Отримання інформації безплатно

Законом України «Про доступ до публічної інформації» передбачено випадки, коли інформація повинна надаватись на запити безплатно. Це, зокрема, такі випадки:

- 1** Розпорядник не затвердив розмір відшкодування витрат на копіювання та друк документів.
- 2** Запитувач просить надати документ у електронному форматі (докладніше про сканування документів – у п.10 розділу 2 цих Рекомендацій). При цьому такий документ має існувати у електронному форматі або у розпорядника інформації відповідно до його компетенції наявний обов'язок переведення такої інформації в електронний формат (наприклад, рішення органів місцевого самоврядування або їх проекти).
- 3** Запитувач просить інформацію про себе.
- 4** Запитувана інформація становить суспільний інтерес (докладніше про суспільний інтерес – у п. 18 розділу 2 Рекомендацій)
- 5** Запитувач просить надати йому інформацію (ознайомитись) у приміщенні розпорядника.

Запитувач має право прийти до розпорядника із своїм фотоапаратом чи іншою копіювальною технікою та самостійно ознайомитись, скопіювати документи. У більшості випадків плата за ознайомлення та самостійне копіювання не стягується (виняток – ознайомлення з документами, що містять обмежену у доступі інформацію. Докладніше про це – у п. 16 розділу 2 цих Рекомендацій).



14. З яких відкритих джерел можна отримати офіційну публічну інформацію без надсилання запиту до розпорядника?

Ми вже звертали увагу на те, що публічну інформацію можна отримати не тільки на запит. Закон України «Про доступ до публічної інформації» зобов'язує всіх розпорядників оприлюднювати її в офіційних друкованих виданнях, на офіційних сайтах у мережі Інтернет, на Єдиному державному вебпорталі відкритих даних, на інформаційних стендах та в будь-який інший спосіб. Усі перелічені ресурси є джерелами публічної інформації.

Втім, найбільше можливостей для сучасної людини створює інтернет. Органи державної та місцевої влади зобов'язані на власних сайтах публікувати інформацію про свою діяльність та ухвалені рішення, що передбачено статтею 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Крім того, багато хто з них веде реєстри та бази даних, які містять важливі для суспільства відомості. З відкритих реєстрів можна отримати, наприклад, інформацію про генеральні плани та плани територій, про державні закупівлі, реєстраційні дані підприємств, установ та організацій і фізичних осіб-підприємців, відомості про судові провадження, а також про об'єкти державної власності та багато іншого. !

Зазвичай обов'язки з ведення реєстрів визначаються законами та положеннями про той чи інший орган державної влади.

Наприклад, Закон України «[Про запобігання корупції](#)» покладає на Національне агентство з питань запобігання корупції обов'язок ведення Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Він зобов'язує певні категорії осіб подавати свої

декларації шляхом заповнення відповідної форми на [сайті](#) цього органу влади, після чого вся відкрита публічна інформація з них стає доступною широкій громадськості.






[Положення про Міністерство юстиції України](#), затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 р. №228 встановлює, що зазначене міністерство забезпечує ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів та надання інформації з нього; формує і веде Єдиний реєстр арбітражних керуючих України, що є складником Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань; забезпечує формування та ведення Єдиного державного реєстру осіб, щодо яких застосовано положення Закону України «Про очищення влади», надання інформації із зазначеного реєстру та оприлюднення на власному сайті відомостей із нього; забезпечує ведення Державного реєстру атестованих судових експертів та Реєстру методик проведення судових експертиз, а також Єдиного реєстру спеціальних бланків нотаріальних документів, Єдиного реєстру нотаріусів, Державного реєстру обтяжень рухомого майна, Спадкового реєстру, Єдиного реєстру довіреностей тощо.

Орієнтовний перелік вебресурсів та органів влади, які їх ведуть, можна знайти в [додатку](#) до [Положення про набори даних](#), які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 21.10.2015 р. №835, в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 17.04.2019 р. №409. З його допомогою легко встановити, які саме органи влади відповідають за ведення тих чи інших реєстрів. Це значною мірою полегшує їх пошук.

Доступ до реєстрів зазвичай можна отримати через сайти відповідних органів влади. Наприклад, на офіційному сайті Міністерства юстиції України є розділи «Онлайн-сервіси» та «Онлайн-будинки юстиції», які дозволяють зробити перехід до низки реєстрів, ведення яких належить до сфери діяльності цього міністерства. Технічне та технологічне забезпечення ведення зазначених реєстрів здійснює ДП «Національні інформаційні системи», підпорядковане Міністерству юстиції України. На його [сайті](#) також є гіперпосилання на відповідні реєстри.

Доступ до судових рішень можна отримати шляхом звернення до [Єдиного державного реєстру судових рішень](#).

Створення вебпорталу відкритих даних, функціонування якого наразі забезпечується Міністерством цифрової трансформації України, дозволило отримати доступ до значної кількості інформації у формі відкритих даних, які можуть оброблятися автоматично за допомогою технічних засобів. Це в свою чергу сприяло появі низки державних та недержавних проєктів, які надають послуги, пов'язані з обробкою та оприлюдненням різноманітної суспільно корисної інформації, серед яких можна назвати такі сервіси:

-  [«Дія»](#) – портал державних послуг, що надаються онлайн;
-  ProZorro – офіційний портал оприлюднення інформації про державні закупівлі України. Портал, база даних та модуль електронного аукціону формують єдину систему електронних державних закупівель;
-  «Чиста вода» – інтерактивна карта забруднення річок в Україні на основі даних Державного агентства водних ресурсів;
-  Opendatabot – сервіс моніторингу реєстраційних даних українських компаній та судового реєстру для захисту від рейдерських захоплень та контролю контрагентів;
-  інформаційно-аналітична платформа YouControl – один із проєктів у секторі open.data.ua. Робота системи заснована на відкритих даних та призначена для бізнес-аналітики, конкурентної розвідки та перевірки контрагентів.

Недержавні вебресурси можна використовувати як джерело первинної інформації. За необхідності отримані з них відомості можна перевірити, звернувшись до офіційних джерел інформації, зокрема, відповідних реєстрів та баз даних.



15. Як можна реалізувати своє право на ознайомлення з публічною інформацією?

Окрім направлення запиту та пошуку необхідних відомостей на офіційних сайтах, у відкритих реєстрах та базах даних, публічну інформацію також можна отримати, відвідавши відкриті засідання колегіальних органів влади та ознайомившись із відповідними документами самостійно у місці, спеціально відведеному для цієї мети розпорядником публічної інформації.

Доступ до відкритих засідань колегіальних органів влади.

Одним із найпоширеніших методів швидкого отримання публічної інформації «із перших рук» є відвідування відкритих засідань. Його найчастіше використовують журналісти, збираючи новини про діяльність тієї чи іншої комісії, ради чи іншого колегіального органу. Закон України «Про доступ до публічної інформації» вважає право на доступ до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень⁴² однією з гарантій забезпечення більш широкого права – права на доступ до публічної інформації.

Цей припис закону узгоджується з низкою інших нормативно-правових актів. Зокрема, частина третя статті 24 Закону України «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення» передбачає, що засідання Національної ради є відкритими.

В свою чергу частина перша статті 30 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» говорить про відкритість засідань Вищої ради правосуддя та її дисциплінарних палат, зауважуючи, що проведення закритих засідань цих органів може бути дозволене лише у виняткових випадках, за наявності підстав, визначених законом.

⁴² Див. пункт 4 частини першої статті 3 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Закон України «Про місцеве самоврядування» зобов'язує проводити сесії місцевих рад **гласно, із забезпеченням права кожного бути присутнім на них**, крім випадків, передбачених законодавством. Порядок доступу до засідань визначається радою відповідно до закону. Протоколи сесії ради є відкритими та оприлюднюються і надаються на запит відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» (див. частину сімнадцяту статті 46 цього закону).

Як бачимо, право на доступ до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень, гарантоване Законом України «Про доступ до публічної інформації», підкріплюється приписами інших спеціальних законів. Всі вони надають право вільно відвідувати відкриті засідання зазначених органів влади, не вимагаючи жодних спеціальних допусків чи акредитацій. Щоб потрапити на такі засідання, відвідувач/-ка повинен/повинна мати при собі документ, що посвідчує його/її особу.

Ознайомлення із документами в місці, спеціально відведеному розпорядником.

Не настільки поширеним, але не менш важливим способом отримання публічної інформації, є ознайомлення із необхідними документами безпосередньо у розпорядника. Це право базується на приписах пункту 4 частини першої статті 14 Закону України «Про доступ до публічної інформації», який покладає на розпорядників публічної інформації обов'язок створити спеціальні місця для роботи запитувачів із документами чи їх копіями.

Законодавство України не встановлює жодних процедур чи формальностей для реалізації права на ознайомлення з офіційними паперами у приміщеннях розпорядників. Утім, кожен, хто володіє публічною інформацією, може встановити певний порядок доступу до документів, зокрема, впровадити графік прийому, визначити години, відведені для ознайомлення тощо. Відвідувачі повинні їх дотримуватись.

Під час ознайомлення із документами чи їх копіями запитувач має право самостійно робити з них виписки, фотографувати, копіювати, сканувати, записувати на будь-які носії інформації тощо.







Відповідно він не матиме необхідності оплачувати витрати на ксерокопіювання та друк документів у випадках, якщо кількість їх сторінок буде обсягом понад десять.






16. Який порядок доступу до інформації, створеної під час розгляду звернення особи, яка його подала?

Процедура розгляду звернень громадян урегульована спеціальним законом – Законом України «Про звернення громадян». Саме цей закон дає відповіді на всі запитання, пов'язані із процесом опрацювання тієї чи іншої пропозиції, зауваження, заяви, клопотання, скарги, зокрема й щодо доступу до відповідної інформації.

Наприклад, громадянин, який звернувся із заявою чи скаргою до органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян, засобів масової інформації, посадових осіб, має право:

-  брати участь у їх перевірці;
-  знайомитися з матеріалами перевірки;
-  подавати додаткові матеріали або наполягати на їх запиті органом, який розглядає заяву чи скаргу;
-  бути присутнім при розгляді заяви чи скарги;
-  користуватися послугами адвоката або представника трудового колективу, організації, яка здійснює правозахисну функцію, оформивши це уповноваження у встановленому законом порядку;
-  одержати письмову відповідь про результати розгляду заяви чи скарги;

-  висловлювати усно або письмово вимогу щодо дотримання таємниці розгляду заяви чи скарги;
-  вимагати відшкодування збитків, якщо вони стали результатом порушень установленого порядку розгляду звернень⁴³.

Як бачимо, доступ до матеріалів звернення та інформації, створеної під час його розгляду, мають: громадянин, який його подав, його адвокат чи відповідний правозахисник (які мають відповідне доручення), а також посадові особи, що беруть участь у його опрацюванні. Розголошувати відомості, що містяться у зверненні, заборонено. Тому коло осіб, яким дозволено доступ до зазначених матеріалів, не може розширюватись. 

Стаття 10 Закону України «Про звернення громадян» конкретизує «таємницю звернень». Вона **забороняє розголошувати відомості, одержані зі звернень**, які стосуються обставин особистого життя громадян (без їх згоди) чи інформацію, яка належить до державної або іншої таємниці, що охороняється законом, та інших відомостей, якщо це обмежує права і законні інтереси громадян. Не допускається з'ясування даних про особу громадянина, які не стосуються звернення. На прохання громадянина висловлене в усній формі або зазначене в тексті звернення не підлягає розголошенню його прізвище, місце проживання та роботи. Втім, ця заборона не поширюється на випадки повідомлення інформації, що міститься у зверненні, особам, які мають відношення до вирішення справи.

Водночас необхідно зауважити, що документи, зібрані органами влади під час підготовки відповіді на звернення, які передують ухваленню рішення, підпадають під визначення службової інформації⁴⁴. Однак після ухвалення рішення і надання відповіді на звернення громадянина документи, створені або

⁴³ Див. статтю 18 Закону України «Про звернення громадян»; <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#n82>.

⁴⁴ Див. пункт 1 частини першої статті 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

отримані під час його підготування, втрачають статус службової інформації. Після цього обмеження доступу до них не може обґрунтуватись посиланням на службовий характер зібраних відомостей⁴⁵.

З другого боку, інформація, яка стосується особистого життя громадян, їх персональних даних, а також порушення прав і законних інтересів, і надалі буде відноситись до охоронюваної законом таємниці, яку не можна розголошувати без згоди заявника (скаржника) або без дотримання умов розкриття державної чи іншої таємниці. З огляду на це доступ до матеріалів звернень громадян після ухвалення рішень за наслідками їх розгляду, повинен відбуватись із дотриманням вимог щодо надання інформації, яка містить конфіденційну або таємну інформацію, відповідно до процедури, встановленої частиною другою статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії (крім внутрішньоорганізаційних), прийняті розпорядником за наслідками розгляду звернень, а також відповідні проєкти рішень підлягають оприлюдненню відповідно до вимог статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації».



17. Як отримати доступ до матеріалів пенсійної, медичної справи?

Доступ до інформації, що міститься в матеріалах пенсійної чи медичної справи, надається у порядку, визначеному Законом України «Про захист персональних даних».

За загальним правилом інформація про особу, що міститься у

⁴⁵ Див. пункт 5.15 Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду від 29.09.2016 р. №10 «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації»; <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0010760-16#Text>.

документах пенсійної чи медичної справи, є обмеженою у доступі та не може безперешкодно надаватись будь-якій особі на запити на публічну інформацію. У таких документах міститься конфіденційна інформація про особу.

У випадку, якщо особа запитує таку інформацію, розпорядник інформації зобов'язаний застосовувати «трискладовий тест», передбачений частиною другою статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації», і, враховуючи конкретні обставини справи, він може надати таку інформацію тільки в разі наявності значного суспільного інтересу до неї, що переважить захист інтересу приватності особи (докладніше про алгоритм застосування «трискладового тесту» – у пункті 17 розділу 2 цих Рекомендацій).

Запитувачу, який бажає отримати інформацію про себе, яка міститься у відповідних документах медичної чи пенсійної справи, варто мати на увазі, що доступ до такої інформації надається **безперешкодно** у порядку, передбаченому як Законом України «Про захист персональних даних», так й іншими законами: «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» та «Основи законодавства України про охорону здоров'я».

Зокрема, згідно із пунктом 4.8 розділу IV Порядку подання та оформлення документів для призначення (перерахунку) пенсій відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», який затверджено постановою правління Пенсійного фонду України від 25.11.2005 р. №22-1, паперові пенсійні справи зберігаються в органах, що призначають пенсії, за місцем проживання чи реєстрації або за місцем перебування пенсіонера.

Пенсіонерів за його зверненням надається виписка з розпорядження про призначення (перерахунок) пенсії з інформацією про періоди страхового стажу та заробітної плати (доходу), які враховано при розрахунку пенсії (пункт 4.9 розділу IV Порядку).

При цьому пенсіонер може ознайомитись із матеріалами пенсійної справи на прийомі в управлінні Пенсійного фонду України, в якому зберігається його пенсійна справа.

Також нещодавно урядом відкрито можливість ознайомитись із документами пенсійної справи у режимі онлайн на вебпорталі електронних послуг Пенсійного фонду України (<https://portal.pfu.gov.ua>). Зазначений сервіс доступний за допомогою авторизації за логіном і паролем, електронним цифровим підписом або за допомогою інтегрованої системи електронної ідентифікації GOV.ID.

Доступ особи до інформації про власне здоров'я також гарантований законодавством. Стаття 285 Цивільного кодексу України передбачає, що повнолітня фізична особа має право на достовірну і повну інформацію про стан свого здоров'я, зокрема й на ознайомлення з відповідними медичними документами, що стосуються здоров'я.

Аналогічна норма міститься у статті 39 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я»: *пацієнт, який досяг повноліття, має право на отримання достовірної і повної інформації про стан свого здоров'я, зокрема й на **ознайомлення з відповідними медичними документами**, що стосуються його здоров'я.*

Навіть більше, Конституційний Суд України у своєму рішенні від 30.10.1997 р. у справі щодо офіційного тлумачення статей 3, 23, 31, 47, 48 Закону України «Про інформацію» та статті 12 Закону України «Про прокуратуру» (справа К. Г. Устименка) надав таке тлумачення нормам права:

*«Медична інформація, тобто свідчення про стан здоров'я людини, історію її хвороби, про мету запропонованих досліджень і лікувальних заходів, прогноз можливого розвитку захворювання, зокрема й про наявність ризику для життя і здоров'я, за своїм правовим режимом належить до конфіденційної, тобто інформації з обмеженим доступом. **Лікар зобов'язаний на вимогу пацієнта, членів його сім'ї або законних представників надати їм таку інформацію повністю і в доступній формі**».*

Отже, враховуючи конфіденційний характер інформації, що міститься у медичній або пенсійній справах, рекомендуємо запитувачам користуватись можливістю доступу до такої інформації шляхом ознайомлення саме на підставі законодавства, що регулює ці сфери.

Адже таке законодавство передбачає ідентифікацію особи перед наданням вказаної конфіденційної інформації. Це вкрай необхідно для уникнення розголошення такої чутливої інформації сторонній особі, яка просто назвала себе у запиті іменем особи, якої стосуються інформація. Так можна уникнути неправомірного розголошення чутливих відомостей.



18. Як отримати доступ до інформації про клієнта банку (банківської таємниці)?

Відповідно до статті 60 Закону України «Про банки і банківську діяльність» **інформація щодо діяльності та фінансового стану клієнта**, яка стала відомою банку у процесі обслуговування клієнта та взаємовідносин з ним чи третіми особами при наданні послуг банку, **є банківською таємницею**. Отже така інформація за загальним правилом не є відкритою.

Відповідно до п. 3.6 постанови Пленуму ВАСУ №10 від 29.09.2016 р.:

«Урегульованість законами України (наприклад, законами України «Про банки і банківську діяльність», «Про державну таємницю», «Про нотаріат», «Про аудиторську діяльність», «Про страхування», «Основи законодавства України про охорону здоров'я», Податковим кодексом України, Цивільним кодексом України) відносин з приводу певних категорій публічної інформації не звільняє розпорядників інформації від обов'язку забезпечувати доступ до неї з урахуванням вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації» (частина четверта статті 13 цього закону).

Отже, надання інформації, що є банківською таємницею, на запит третьої особи (не самого клієнта) можливе лише



із застосуванням «трискладового тесту», передбаченого частиною другою статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації», а саме: враховуючи конкретні обставини справи, в разі наявності значного суспільного інтересу до такої інформації, що переважить захист інтересу клієнта банку.

Але це не означає, що клієнтові банку потрібно постійно доводити його інтерес в отриманні інформації. Доступ до такої інформації надається безперешкодно відповідно до порядку, визначеного іншим законом. Докладніше це роз'яснено у п. 5.11 постанови Пленуму ВАСУ №10 від 29.09.2016 р.:

*«Відповідно до частини другої статті 8 Закону України «Про доступ до публічної інформації» порядок доступу до таємної інформації **регулюється цим законом та спеціальними законами.** Отже, лише законом «Про доступ до публічної інформації» та **спеціальними законами, які встановлюють окремі види таємниць, може регулюватись доступ до таємної інформації.**»*

Таким спеціальним законом у цьому випадку є Закон України «Про банки і банківську діяльність», який визначає спеціальний порядок доступу клієнта банку до інформації про його рахунок.

Стаття 62 цього закону передбачає, що інформація щодо юридичних та фізичних осіб, яка містить банківську таємницю, розкривається банками на письмовий запит або з письмового дозволу відповідної юридичної чи фізичної особи.

Інформація щодо рахунка умовного зберігання (ескроу) та операцій за ним розкривається також на письмовий запит бенефіціара.

Спеціальний порядок оформлення запиту на інформацію встановлено Правилами зберігання, захисту, використання та розкриття банківської таємниці (надалі – Правила), затвердженими постановою Правління Національного банку України від 14.07.2006 р. №267.

Так, відповідно до підпункту 3.1. пункту 3 Правил передбачено, що письмовий запит та/або дозвіл клієнта про розкриття інформації, що містить банківську таємницю і власником якої є такий клієнт, складається за довільною формою.

Письмовий запит (дозвіл) фізичної особи – клієнта банку має бути підписаний цією особою. Її підпис має бути засвідчений підписом керівника банку чи вповноваженою ним особою та відбитком печатки банку або нотаріально.

З огляду на зазначене вбачається, що для отримання доступу до банківської таємниці (наприклад інформації про укладений між клієнтом та банком договір) необхідно звернутись до відповідного відділення банку або до уповноваженої особи Фонду із оформленим із дотриманням вимог Правил запитом.



19. Який порядок отримання інформації про земельні ділянки?

Під час проведення антикорупційних розслідувань журналістам та громадським активістам нерідко доводиться шукати відомості про ті чи інші земельні ділянки та осіб, які ними користуються, підстави отримання землі у власність чи користування. Для цього потрібно добре знати порядок та способи отримання відповідної інформації.

Шляхи отримання відомостей про землю багато в чому залежать від того, кому вона належить на праві власності.

Землі, які перебувають у державній чи комунальній власності, належать до державного чи комунального майна відповідно, а тому частина п'ята статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» забороняє обмежувати доступ до інформації про володіння, !






! користування чи розпорядження ними, зокрема й до копій відповідних документів, умов їх отримання, прізвищ, імен, по батькові фізичних осіб та найменувань юридичних осіб, які їх отримали.

Крім того, частина п'ята статті 24 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» передбачає, що уповноважені органи з питань містобудування та архітектури (зокрема Мінрегіон) і центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин (Держгеокадастр) **забезпечують відкритість, доступність та повноту інформації про наявність на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці земель державної та комунальної власності, не наданих у користування, що можуть бути використані під забудову, про наявність обмежень і обтяжень земельних ділянок, містобудівні умови та обмеження в містобудівному і державному земельному кадастрах. До моменту внесення відповідної інформації до містобудівного та державного земельного кадастрів виконавчий орган сільської, селищної, міської ради, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації або відповідний місцевий орган виконавчої влади зобов'язані надавати за запитом фізичних та юридичних осіб письмову інформацію про наявність земельних ділянок, що можуть бути використані під забудову.**

Отже, зазначені органи влади відповідно до їх компетенції зобов'язані мати інформацію про вільні земельні ділянки державної та комунальної форми власності, які можуть бути використані під забудову, і саме до них необхідно спрямовувати запити на отримання цієї інформації. Навіть після внесення відповідних відомостей до містобудівного та державного земельного кадастрів, вони все одно залишатимуться розпорядниками наведеної інформації, якщо вона залишиться у їх фактичному володінні.

Інформацію про земельні ділянки можна отримувати не лише на запити. Вона, крім того, повинна оприлюднюватись у мережі Інтернет на відповідних вебресурсах у формі відкритих даних. Такий обов'язок встановлено статтею 10-1 Закону України «Про

доступ до публічної інформації». Додаток до Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 21.10.2015 р. №835, в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 17.04.2019 р. №409, містить перелік наборів даних, які зобов'язані оприлюднювати органи місцевого самоврядування щодо земельних ділянок, а саме:

-  перелік незадіяних земельних ділянок і майнових об'єктів (приміщень) комунальної форми власності, які можуть бути передані в користування;
-  перелік земельних ділянок, що пропонуються для здійснення забудови;
-  актуальні списки власників/орендарів місцевих земельних ділянок;
-  черга на отримання земельних ділянок із земель комунальної власності;
-  інформаційний банк даних про стан ґрунтів земель сільськогосподарського призначення.

Уся ця інформація має оприлюднюватись місцевими радами та їх виконавчими органами (місцевими державними адміністраціями) у формі відкритих даних на власних сайтах та на Єдиному державному вебпорталі відкритих даних і бути доступною для широкої громадськості.

Крім того, на офіційному сайті Держгеокадастру (<https://land.gov.ua/>) оприлюднено Публічну кадастрову карту України, де за кадастровим номером, за назвою населеного пункту або за координатами можна отримати дані про ту чи іншу земельну ділянку, зокрема й відомості про її розмір, кадастровий номер, право власності, цільове призначення тощо. За допомогою інтерактивних сервісів цього сайту можна замовити витяг про земельну ділянку, витяг про нормативну грошову оцінку земельної ділянки та інформацію про право власності та речові права на неї.

Водночас порядок ведення Державного земельного кадастру, як і отримання доступу до його відомостей, врегульовано

положеннями Закону України «Про державний земельний кадастр» (надалі – Закон) з урахуванням постанови Кабінету Міністрів України від 17.10.2012 р. №1051, якою затверджено Порядок ведення Державного земельного кадастру.

Відповідно до частини першої статті 38 Закону відомості Державного земельного кадастру є відкритими та загальнодоступними, крім випадків, передбачених Законом України «Про державний земельний кадастр», та надаються у формі: витягів із Державного земельного кадастру про об'єкт Державного земельного кадастру; довідок, що містять узагальнену інформацію про землі (території), за формою, встановленою Порядком ведення Державного земельного кадастру; вкопіювань із картографічної основи Державного земельного кадастру, кадастрової карти (плану); копій документів, що створюються під час ведення Державного земельного кадастру.

Витяг із Державного земельного кадастру про земельну ділянку може бути виданий будь-яким державним кадастровим реєстратором, адміністратором центру надання адміністративних послуг, уповноваженою посадовою особою виконавчого органу місцевого самоврядування.

Відомості Державного земельного кадастру надаються у паперовій або в електронній формі, через Публічну кадастрову карту, на платній основі, крім випадків, визначених цим Законом (частина третя статті 38 Закону).

На отримання відомостей Державного земельного кадастру про земельну ділянку мають право: щодо документації, на підставі якої внесені відомості до Поземельної книги на земельну ділянку, – особи, яким належить речове право на таку земельну ділянку; щодо інших документів (крім документів, що містять державну таємницю) – фізичні та юридичні особи (частина п'ята статті 38 Закону).

Відмова у наданні відомостей із Державного земельного кадастру надається у разі, якщо: у Державному земельному кадастрі відсутні запитувані відомості; із заявою звернулася неналежна особа; документи подано не в повному обсязі та/або не відповідають вимогам, встановленим законом.

Форми витягу, довідки з Державного земельного кадастру, повідомлення про відмову у наданні відомостей, а також порядок обліку заяв і запитів про отримання відомостей Державного земельного кадастру встановлюються Порядком ведення Державного земельного кадастру (частина сьома статті 38 Закону).

Офіційний сайт Держгеокадастру створив можливість отримання певних [адміністративних послуг](#), пов'язаних із наданням інформації з Державного земельного кадастру. Частина з них стає доступною після авторизації, а деякі – без неї.

Інформацію про право власності на землю, інші речові права на неї та їх обтяження можна також отримати, звернувшись до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно.



20. Як отримати інформацію про права на нерухоме майно та їх обтяження?



В Україні речові права на нерухоме майно та їх обтяження підлягають державній реєстрації. З цією метою функціонує Державний реєстр речових прав на нерухоме майно (надалі – Державний реєстр прав) як єдина державна інформаційна система, що забезпечує обробку, збереження та надання відомостей про зареєстровані речові права на нерухоме майно та їх обтяження.

Інформація про зареєстровані права на нерухоме майно та їх обтяження, внесена до Державного реєстру прав, є відкритою, загальнодоступною та платною⁴⁶, крім випадків, передбачених Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень».

Через офіційний сайт Міністерства юстиції України будь-

⁴⁶ Див. частину першу статті 32 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень».

яка фізична або юридична особа може отримати інформацію про об'єкт нерухомого майна та/або його власника чи іншого суб'єкта речового права (орендаря, концесіонера, приватного партнера, суб'єкта іншого права, похідного від права власності, іпотекодержателя, спадкоємця тощо). Обов'язковими умовами отримання зазначених відомостей є:

-  ідентифікація особи з використанням електронного цифрового підпису чи іншого альтернативного засобу ідентифікації особи, або в паперовій формі;
-  внесення відповідної плати. Закон прямо передбачає, що невнесення плати за надання інформації або внесення її не в повному обсязі є підставою для відмови у наданні зазначених відомостей.

Для отримання відповідної інформації необхідно зайти до [Кабінету електронних сервісів](#) і в розділі меню «Послуги реєстрів» обрати Державний реєстр речових прав на нерухоме майно. Цей вебсервіс дозволяє отримати інформаційну довідку, перевірити документи, видані Державним реєстром речових прав на нерухоме майно, отримати інформацію про стан розгляду заяви чи запиту, а також поставити об'єкт нерухомого майна на контроль.

У Державному реєстрі прав реєструються речові права на земельні ділянки та розташовані на них об'єкти нерухомого майна, переміщення яких неможливе без їх знецінення та зміни призначення, а саме: житлові будинки, будівлі, споруди, а також їх окремі частини, квартири, житлові та нежитлові приміщення. Реєстрації підлягають також обтяження цих речових прав.

В Державному реєстрі прав міститься інформація, яка стосується таких речових прав:

- 1** права власності та права довірчої власності як способу забезпечення виконання зобов'язання на нерухоме майно, об'єкт незавершеного будівництва;
- 2** речових прав на нерухоме майно, похідних від права власності:
 - права користування (сервітут);
 - права користування земельною ділянкою для

- сільськогосподарських потреб (емфітевзис);
- права забудови земельної ділянки (суперфіцій);
- права господарського відання;
- права оперативного управління;
- права постійного користування та права оренди (суборенди) земельної ділянки;
- права користування (найму, оренди) будівлі або іншої капітальної споруди (їх окремої частини), що виникає на підставі договору найму (оренди) будівлі або іншої капітальної споруди (їх окремої частини), укладеного на строк не менший ніж три роки;
- права довірчої власності (крім права довірчої власності як способу забезпечення виконання зобов'язань);
- інших речових прав відповідно до закону;

Зобтяження речових прав на нерухоме майно, об'єкт незавершеного будівництва, а саме:

- заборони відчуження та/або користування;
- арешту;
- іпотеки;
- вимоги нотаріального посвідчення договору, предметом якого є нерухоме майно, встановленої власником такого майна;
- податкової застави, предметом якої є нерухоме майно, об'єкт незавершеного будівництва;
- інших обтяжень відповідно до закону.

Необхідно зауважити, що інформація про нерухоме майно, майнові права та їх обтяження повинна відображатись у деклараціях осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, які подаються в порядку, передбаченому Законом України «Про запобігання корупції», та оприлюднюються на сайті НАЗК. Під час проведення антикорупційних розслідувань доцільно порівнювати відомості, зазначені у таких деклараціях, з тими, що відображені в Державному реєстрі прав. У такий

спосіб можна з'ясувати, чи відповідає майновий стан декларантів їхнім фактичним доходам та чи не приховують вони свої статки, законність походження яких складно пояснити.



21. Як отримати інформацію про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань?

Із метою забезпечення державних органів та органів місцевого самоврядування, а також учасників цивільного обороту достовірною інформацією про юридичних осіб, громадські формування, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб-підприємців – створено Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань (ЄДР).

! Відповідно до частини першої статті 11 Закону України «[Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань](#)» інформація, що міститься в ЄДР, є відкритою і доступною, крім реєстраційних номерів облікових карток платників податків та паспортних даних. Відомості з ЄДР можуть надаватись на платній основі у випадках, передбачених законом, або безоплатно.

Доступ до зазначеної інформації відбувається через сайт Міністерства юстиції України, на якому створено відповідний електронний сервіс. Він дозволяє надсилати безплатні та платні запити й отримувати необхідні відомості в електронній формі. Електронні документи, одержані через цей вебпортал, мають таку саму юридичну силу, як і паперові. Кожен із них має свій унікальний номер, який проставляється на усіх без винятку аркушах документа.

Зазначений електронний сервіс також надається через [Кабінет електронних сервісів](#) та сайт ДП «Національні інформаційні системи».

Через портал електронних сервісів можна отримати **безоплатний** доступ до таких відомостей, що містяться в ЄДР:



відомостей з Єдиного державного реєстру, які актуальні на момент запиту, необхідних для видачі документів дозвільного характеру та ліцензій, а також про видані документи дозвільного характеру та ліцензії, для укладення цивільно-правових договорів, зокрема й щодо наявності запису про державну реєстрацію припинення або перебування юридичної особи у стані припинення, державну реєстрацію припинення чи перебування у процесі припинення підприємницької діяльності фізичної особи-підприємця, про місцезнаходження, адресу електронної пошти, цифровий код модельного статуту, види діяльності, центральний чи місцевий орган виконавчої влади, до сфери управління якого належить державне підприємство або частка держави у статутному капіталі юридичної особи, якщо така частка становить не менше 25 відсотків, про юридичних осіб, правонаступником яких є зареєстрована юридична особа, про юридичних осіб – правонаступників, про відокремлені підрозділи юридичної особи, про осіб, які можуть вчиняти дії від імені особи, зокрема й відомості про розпорядника майна, санатора, голову комісії з припинення, ліквідатора, управителя майна, наявність обмежень щодо представництва, про відкриття виконавчого провадження, – шляхом їх пошуку за повним чи скороченим найменуванням, іменем, ідентифікаційним кодом, реєстраційним номером облікової картки платника податків, серією та номером паспорта (для фізичних осіб, які мають позначку в паспорті про право здійснювати платежі за серією та номером паспорта), перегляду, копіювання та роздрукування;



основних відомостей про громадські формування, що не мають статусу юридичної особи, які актуальні на момент запиту, – шляхом їх пошуку за найменуванням та видом громадського формування, перегляду, копіювання та роздрукування;



результатів надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації, серед яких виписки та установчі документи.

Доступ до зазначених відомостей забезпечується шляхом їх пошуку за кодом доступу, а також перегляду, копіювання та роздрукування.

Через персональний кабінет можна отримати **безоплатний** доступ до документів, поданих юридичною особою, фізичною особою – підприємцем та громадським формуванням, що не має статусу юридичної особи, для проведення реєстраційних дій, відомостей про результати їх розгляду, документів, що містяться в реєстраційній справі таких осіб в електронній формі, та відомостей про цих осіб, які актуальні на момент запиту та на визначену дату. Доступ до цих відомостей здійснюється шляхом їх перегляду, копіювання та роздрукування.

Крім того, безплатно можна отримати інформацію із ЄДР, оприлюднену у формі відкритих даних на Єдиному державному вебпорталі відкритих даних або на сайті Міністерства юстиції України.

Оплативши послугу з отримання інформації з ЄДР, можна глибше перевірити ту чи іншу юридичну особу. Зокрема, платний запит дозволяє здійснювати пошук не лише за кодом ЄДРПОУ або за найменуванням юридичної особи чи за реєстраційним номером облікової картки платника податків або за ПІБ фізичної особи-підприємця, але й за відомостями про засновника, керівника юридичної особи, а також за відомостями про особу, що має право підпису без довіреності юридичної особи, або отримувати інформацію, яка містилась в реєстрі на будь-яку дату, яка цікавить запитувача.




На порталі електронних сервісів, крім того, оприлюднюються результати надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації, серед яких виписки (крім реєстраційних номерів облікових карток платників податків та паспортних даних). Доступ до них є безоплатним.












22. Як отримати інформацію про оцінювачів та суб'єктів оціночної діяльності, які здійснюють оцінку майна, майнових прав і провадять професійну оціночну діяльність?

Закон України «[Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні](#)» регулює, зокрема, питання, пов'язані з оцінюванням майна, майнових прав, що належать фізичним та юридичним особам, та професійною оціночною діяльністю в Україні. Він покладає на Фонд державного майна України обов'язки з ведення Державного реєстру оцінювачів (стаття 17 закону) та Державного реєстру суб'єктів оціночної діяльності (стаття 22 закону).

Наказом Фонду державного майна України від 10.06.2013 р. №796 (в редакції наказу Фонду державного майна України від 08.06.2017 р. №923) затверджено [Порядок ведення Державного реєстру оцінювачів та суб'єктів оціночної діяльності](#) (надалі – Порядок). Відповідно до розділу III цього Порядку до зазначеного Державного реєстру вноситься така інформація:

-  про оцінювачів (прізвище, ім'я та по батькові оцінювача, дата видачі та номер кваліфікаційного свідоцтва, найменування навчального закладу, який здійснював підготовку оцінювача, дата та номер протоколу засідання екзаменаційної комісії, на якому ухвалено рішення про видання кваліфікаційного свідоцтва, місце роботи оцінювача (за наявності);
-  про суб'єктів оціночної діяльності, які отримали сертифікати, дата їх видачі та термін їх дії, місцезнаходження суб'єкта, інформація про склад оцінювачів суб'єкта та їх кваліфікацію;
-  щодо напряму/-ів оцінки майна та спеціалізації/-й у межах такого/-их напрямку/-ів, за яким/якими оцінювачі, суб'єкти

оціночної діяльності мають право здійснювати професійну оціночну діяльність;

-  про членство оцінювача в одній або декількох саморегулівних організаціях оцінювачів;
-  про результати рецензування звітів про оцінку майна, виконаних оцінювачами та суб'єктами оціночної діяльності, у разі рецензування звітів про оцінку майна рецензентами, що працюють в штаті Фонду або його регіональному відділенні, а також у разі рецензування звітів про оцінку майна експертними радами саморегулівних організацій оцінювачів, якщо такі рецензії надійшли до Фонду або його регіональних відділень;
-  щодо рішень, прийнятих за результатами розгляду скарг на професійну оціночну діяльність оцінювачів та суб'єктів оціночної діяльності;
-  про рішення судів, які набрали законної сили, за фактами непрофесійної оцінки майна, що проведена оцінювачами або суб'єктами оціночної діяльності;
-  про факти порушення оцінювачами або суб'єктами оціночної діяльності обмежень щодо проведення оцінки майна, майнових прав, установлених законодавством;
-  про підвищення кваліфікації оцінювачами за напрямами оцінки майна та спеціалізаціями у межах напрямів;
-  щодо зупинення, поновлення дії чи позбавлення кваліфікаційного свідоцтва оцінювача;
-  про анулювання сертифіката суб'єкта оціночної діяльності;
-  інша додаткова інформація, що подається оцінювачами або суб'єктами оціночної діяльності за власною ініціативою.

Розділ IV зазначеного документа визначає порядок надання інформації з цього Реєстру.

За загальним правилом, доступ до такої інформації забезпечується шляхом систематичного й оперативного оприлюднення інформації, надання інформації за запитами на інформацію, тобто так, як того вимагає Закон України «Про доступ

до публічної інформації».

Порядок зобов'язує Фонд державного майна України публікувати на його офіційному сайті зазначену інформацію у вигляді карток (таблиць) за відповідною формою окремо стосовно «Оцінювачів» та щодо «Суб'єктів оціночної діяльності».

На запит користувача публічна інформація з Державного реєстру надається у формі довідки протягом п'яти робочих днів від дати надходження письмового запиту.

Крім того, відомості, внесені до Державного реєстру оцінювачів та суб'єктів оціночної діяльності, оприлюднюються у формі відкритих даних і можуть надалі вільно використовуватись та поширюватись з обов'язковим посиланням на Державний реєстр як на джерело інформації, тобто відповідно до вимог, передбачених частиною другою статті 10-1 Закону України «Про доступ до публічної інформації».



23. Як отримати інформацію про зареєстровані транспортні засоби та їх власників?

Закон України «[Про дорожній рух](#)» у статті 34-1 встановив низку важливих норм, які регулюють питання доступу до інформації про автомобілі та осіб, яким дозволено ними керувати. Зокрема, частина перша цієї статті передбачає, що Міністерство внутрішніх справ України веде Єдиний державний реєстр транспортних засобів (надалі – ЄДР ТЗ), до якого вноситься інформація про зареєстровані транспортні засоби та їх власників, а також належних користувачів. Відомості, що містяться в цьому реєстрі, є відкритими та загальнодоступними. !


Із метою реалізації цього припису закону постановою Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. №260 затверджено


[«Порядок надання фізичним та юридичним особам інформації з Єдиного державного реєстру транспортних засобів стосовно зареєстрованих транспортних засобів, належних користувачів».](#)

Він передбачає, що відомості з реєстру надаються:

у паперовій формі – територіальними органами з надання сервісних послуг МВС (регіональними сервісними центрами МВС України) у вигляді витягу з реєстру;

в електронній формі:


 у форматі витягу з реєстру або в іншому форматі, визначеному в договорі між адміністратором реєстру та юридичною особою, в установленому законодавством порядку;


 програмними засобами ведення реєстру у форматі витягу з нього через офіційний сайт МВС.

Витяг в електронній формі наразі можна замовити, скориставшись функціональністю сайту [Головного сервісного центру МВС України](#) або через [електронний кабінет водія](#).

Витяг із реєстру надається на запит будь-якої фізичної або юридичної особи за умови її **ідентифікації**, зокрема, з використанням електронного цифрового підпису чи іншого альтернативного засобу ідентифікації особи.

Безоплатно з ЄДР ТЗ надається така інформація:

 про марку, модель транспортних засобів, рік їх випуску, об'єм (потужність) двигуна та дату державної реєстрації **у разі здійснення запиту про зареєстровані за юридичною чи фізичною особою транспортні засоби** (пошук в такому випадку здійснюється за одним із таких критеріїв: прізвище, ім'я, по батькові та дата народження власника; реєстраційний номер облікової картки платника податків або серія та номер паспорта; повне найменування юридичної особи; ідентифікаційний код юридичної особи в Єдиному державному реєстрі підприємств та організацій України (код згідно з ЄДРПОУ);

 про належних користувачів транспортних засобів, які зареєстровані за фізичною чи юридичною особою. У

такому разі можна отримати інформацію про прізвище, ім'я, по батькові (за наявності), дату народження належного користувача (або назву юридичної особи, її ідентифікаційний код в Єдиному державному реєстрі підприємств та організацій України), серію і номер виданого належному користувачеві тимчасового реєстраційного талона.

За надання відомостей із реєстру щодо зареєстрованих транспортних засобів, якщо **основним критерієм пошуку був ідентифікаційний номер (VIN), – справляється плата** в розмірі, визначеному Постановою Кабінету Міністрів України від 04.06.2007 р. №795 «Про затвердження переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання». В цей спосіб можна отримати таку інформацію: про марку, модель, рік випуску, об'єм (потужність) двигуна, дату державної реєстрації, колір, тип пального, кількість власників, кількість сидячих місць із місцем водія, обмеження щодо експлуатації транспортного засобу, проходження обов'язкового технічного контролю, наявність інформації про обов'язкове страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів, участь у дорожньо-транспортних пригодах, кількість дорожньо-транспортних пригод за участю транспортного засобу.

Зазначена інформація надається у паперовій формі після подання письмової заяви особисто або направлення її поштою до відповідного сервісного центру МВС України. До неї долучається документ, що підтверджує внесення відповідної плати.

Інформація про зареєстрований транспортний засіб чи його власника, належного користувача, отримана в електронній чи паперовій формі, є офіційною та може використовуватись відповідно до законодавства України.

Оскільки доступ до інформації про транспортні засоби та їх власників і користувачів є вільним, особа, щодо якої збирались відомості з ЄДР ТЗ, може вимагати розкриття інформації про осіб, які отримали інформацію про неї. Орган реєстрації та обліку транспортних засобів повинен задовольнити таку заяву, надавши відповідні відомості.

Важливо також зауважити, що інформація з ЄДР ТЗ додатково оприлюднюється на [Єдиному державному вебпорталі відкритих даних](#), що дозволяє забезпечувати вільний та безоплатний доступ до неї, а також використовувати її надалі.



24. Як отримати завірену копію нормативно-правового акта (закону, постанови, розпорядження, указу, наказу тощо)?


Міністерство юстиції України здійснює державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, а також інших органів, акти яких відповідно до законодавства підлягають державній реєстрації. Воно також забезпечує ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів (надалі – Реєстр) та надання інформації з нього. Про це прямо зазначено у Положенні [«Про Міністерство юстиції України»](#), затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 р. №228.


Отже, належним розпорядником публічної інформації, що міститься у зазначеному реєстрі, є Міністерство юстиції України.


Створення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів відбулось внаслідок прийняття Указу Президента України від 27.06.1996 р. №468 [«Про Єдиний державний реєстр нормативних актів»](#), Постанови Кабінету Міністрів України від 23.04.2001 р. №376 [«Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів та користування ним»](#) (із наступними змінами та доповненнями), а також [Інструкції про порядок та умови одержання інформації з інформаційного фонду Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів](#), затвердженої наказом Міністерства

юстиції України від 26.06.2002 р. №57/5.






Відповідно до пунктів 6-7 Порядку ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів та користування ним до Реєстру входять:

 нормативно-правові акти, видані, починаючи з дня прийняття Акта проголошення незалежності України (24 серпня 1991 р.), – чинні, опубліковані та неопубліковані, зокрема й із обмежувальними грифами, закони України, постанови Верховної Ради України, укази і розпорядження Президента України, декрети, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, рішення і висновки Конституційного Суду України, зареєстровані в Мін'юсті нормативно-правові акти міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, а також інших органів, акти яких відповідно до законодавства підлягають державній реєстрації, Національного банку, нормативно-правові акти, видані (прийняті) НКЦПФР на виконання Закону України «Про спрощення процедур реорганізації та капіталізації банків», а також міжнародні договори України;


 нормативно-правові акти, видані до прийняття Акта проголошення незалежності України (24 серпня 1991 р.), що не втратили чинності та не суперечать законодавству України;

 тимчасові нормативно-правові акти з терміном дії рік і більше та з терміном дії менше року в разі наступного його продовження.

Не підлягають внесенню до Реєстру акти, які не містять правових норм, зокрема:


-  про призначення на посаду та звільнення з посади;
-  про скликання нарад, конференцій, семінарів тощо;
-  про розгляд проєктів нормативно-правових актів;
-  з питань організації виконання раніше прийнятих нормативно-правових актів;
-  про спорудження пам'ятників, бюстів, монументів конкретним

особам і на честь певних подій, нагородження грамотами, відзнаками тощо;



-  про затвердження стандартів, технічних умов, будівельних норм і правил, іншої нормативно-технічної документації, тарифно-кваліфікаційних довідників, форм звітності.

Пункт 3.1 Інструкції про порядок та умови одержання інформації з інформаційного фонду Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів передбачає, що інформація з інформаційного фонду Реєстру **є публічною інформацією** відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» та є доступною у таких формах:

-  на паперових носіях;

-  шляхом доступу до інформаційного фонду Реєстру.

Для отримання інформації з інформаційного фонду Реєстру **на паперових носіях** необхідно до Міністерства юстиції України направити запит на доступ до публічної інформації. Втім, до таких запитів встановлено низку додаткових вимог. Зокрема, запит на доступ до інформації з інформаційного фонду Реєстру, крім реквізитів, визначених частиною 5 статті 19 Закону України «Про доступ до публічної інформації», повинен містити такі відомості:

-  реєстраційний номер користувача Реєстру (при повторному та подальших запитах особи, які набули статусу користувачів Реєстру, повідомляють тільки свій реєстраційний номер, який їм було присвоєно адміністратором обліку (за умови, що загальні відомості з часу присвоєння цього номера не змінилися);
-  повні або часткові відомості про нормативно-правовий акт, копія якого запитується, зокрема: вид нормативно-правового акта; видавник нормативно-правового акта; дата видання, номер, назва нормативно-правового акта; дата редакції контрольного стану; реєстраційний код; дата і номер державної реєстрації в Міністерстві юстиції України; обсяг необхідної інформації (відповідно до запиту користувача Реєстру надається паперова копія еталонного тексту Реєстру

в повному обсязі або витяг із нього у вигляді окремих розділів, глав або статей).

Якщо запит буде стосуватись надання документів певної тематичної спрямованості без зазначення повних або часткових відомостей, визначених вище, держатель Реєстру може відмовити у його задоволенні.

У разі задоволення запиту особі видається копія еталонного тексту запитаного нормативно-правового акта, кожна сторінка якого засвідчується печаткою Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів установленого зразка та підписом відповідальної особи адміністратора Реєстру, що створила цю паперову копію.

Необхідно зазначити, що плата за надання зазначеної публічної інформації в паперовій формі здійснюється відповідно до вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації». Зокрема, за одержання копій еталонних текстів нормативно-правових актів з інформаційного фонду Реєстру на паперових носіях у разі, якщо ці копії документів мають понад 10 сторінок, справляється плата відповідно до граничних норм витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом на інформацію, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 13.07.2011 р. №740, та розміру фактичних витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом на інформацію, розпорядником якої є Міністерство юстиції України.

Крім того, отримати зазначену інформацію можна шляхом доступу до інформаційного фонду Реєстру, який на безоплатній основі надається через сайт www.reestrnpa.gov.ua шляхом пошуку та перегляду всіх наявних в цьому фонді копій еталонних текстів Реєстру.

Вільне та безоплатне отримання даних з інформаційного фонду Реєстру забезпечується також шляхом оприлюднення цього Реєстру у формі відкритих даних на офіційному сайті Міністерства юстиції України та на Єдиному державному вебпорталі відкритих даних, де інформація регулярно оновлюється.



25. Чи можна отримати на запит біографію посадової особи органу державної влади або органу місцевого самоврядування?

Яка інформація міститься у біографіях?

Біографія (автобіографія/біографічна довідка) посадової особи знаходиться у особовій справі, яка перебуває у розпорядника інформації. Цей документ містить персональні дані цієї особи, а також дані найближчих родичів. Більшість із цих даних віднесено до конфіденційної інформації, розголошення якої можливе лише за певних умов.

Кожна особа має право на приватність, яке гарантується нормами Конституції України та чинним законодавством. Це право мають також і службові та посадові особи органів влади чи місцевого самоврядування. Докладніше про те, яка інформація про посадову особу не може бути конфіденційною, – у п. 23 розділу 2 цих Рекомендацій.

Законодавством до конфіденційної інформації про будь-яку фізичну особу віднесено дані про її національність, освіту, сімейний стан, релігійні переконання, стан здоров'я, а також адреса, дата і місце народження (стаття 11 Закону України «Про інформацію»). Деякі з цих відомостей містяться у вказаних автобіографіях.

Відповідно до частини другої статті 5 Закону України «Про захист персональних даних» **не є конфіденційною інформацією** персональні дані, що стосуються здійснення особою, яка займає посаду, пов'язану з виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування, посадових чи службових повноважень.






Більш детально про персональні дані такої категорії осіб роз'яснив Пленум ВАСУ у п. 5.8 постанови №10 від 29.09.2016 р.:

«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».

Тобто деяка інформація, яка міститься у біографіях таких осіб не є конфіденційною.

Розгляньмо на прикладі запиту на біографію прокурора, які ж дані про особу можуть бути відкритими. Відповідно до ст. 27 Закону України «Про прокуратуру» прокурором окружної прокуратури може бути призначений громадянин України, який має вищу юридичну освіту, стаж роботи в галузі права не менше двох років та володіє державною мовою (у цій же статті деталізовано, що саме розуміється під указаними критеріями). Інші кваліфікаційні вимоги встановлені для зайняття посади прокурора обласної, Генеральної чи Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Також законом «Про прокуратуру» встановлено, що не може бути призначена на посаду прокурора особа, яка: 1) визнана судом обмежено дієздатною або недієздатною; 2) має захворювання, що перешкоджає виконанню обов'язків прокурора; 3) має незняту чи непогашену судимість або на яку накладалося адміністративне стягнення за скоєння корупційного правопорушення.

У такому випадку в автобіографії відкритою є інформація про:

-  громадянство;
-  університет, який закінчив прокурор, і спеціальність, яку він отримав;
-  відомості про попередню роботу/-и у галузі права;
-  рівень володіння державною мовою;
-  дієздатність, відповідне захворювання та судимість прокурора.

Деякі інші кваліфікаційні вимоги можуть бути встановлені до інших посад. Наприклад, інші типові вимоги затверджені постановою КМУ до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А» (вищий корпус державної служби).

І все ж чи повинен розпорядник інформації надавати біографію? Оскільки запитувана інформація є публічною, розпорядник **зобов'язаний надати цей документ** відповідно до порядку, визначеного Законом України «Про доступ до публічної інформації». Яка саме інформація з біографії є відкритою, описано вище. Її розпорядник повинен безумовно надати на запит.

Проте у цьому документі одночасно є й обмежена у доступі інформація – конфіденційна (наприклад, адреса проживання). До неї розпорядник повинен застосувати «трискладовий тест», передбачений частиною другою статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації», за допомогою, якого вирішити, чи переважає суспільний інтерес у розголошенні інформації над захистом права приватності конкретного посадовця або чиновника. Докладніше про те, як застосовувати «трискладовий тест», описано у п. 5.5 постанови Пленуму ВАСУ №10 від 29.09.2016 р.


Якщо суспільний інтерес (відповідно до статті 7 цього закону суспільний інтерес повинен полягати в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини) переважає – розпорядник повинен надати відкриту інформацію, а також інформацію щодо якої суспільний інтерес переважає.

Оцінюючи суспільний інтерес щодо біографії конкретної особи, потрібно враховувати, що інформація може вважатись суспільно необхідною, якщо її поширення сприяє: ... *інформуванню про діяльність та 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; викриттю недоліків у діяльності органів публічної влади, їхніх працівників; 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...* (п. 6.4 постанови Пленуму ВАСУ №10 від 29.09.2016 р.).

Якщо ж переважить інтерес захисту права на приватність – розпорядник повинен надати копію автобіографії, вилучивши при цьому, наприклад шляхом ретушування, конфіденційну інформацію. Такі вимоги передбачено частиною сьомою статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Тому при потребі отримати якісь конфіденційні відомості з біографії запитувач повинен обов'язково обґрунтувати свій запит.

Окрім того, необхідно пам'ятати, що відповідно до частини третьої статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» інформація з обмеженим доступом має надаватися розпорядником інформації, якщо він правомірно оприлюднив її раніше. Іншими словами, якщо раніше (або на цей момент) певна конфіденційна інформація про працівника розпорядника була законно оприлюднена, скажімо на сайті органу (наприклад, біографія була оприлюднена зі згоди цієї особи), то така інформація повинна надаватися на запити.

Правова позиція щодо надання інформації, яка міститься у біографіях, викладена також у рішенні Європейського суду з прав людини у справі «Центр демократії та верховенства права проти України» ([заява №10090/16](#)). 

У листопаді 2014 року громадська організація «Центр демократії та верховенства права» (тоді ще Інститут Медіа Права) звернулася до Центральної виборчої комісії із проханням надати копії автобіографій очільників виборчих списків 6 політичних партій, які перемогли на виборах до Верховної Ради України у 2014 році, – Віталія Кличка, Юлії Тимошенко, Олега Ляшка, Арсенія Яценюка, Ганни Гопко та Юрія Бойка. Відмова була обґрунтована тим, що інформація є конфіденційною.

ЄСПЛ у цій справі звернув увагу, що розпорядником не було застосовано «трискладовий тест» – юридичну конструкцію, яка фактично зобов'язує розпорядника інформації оцінювати обставини справи, «балансувати», що переважить: право на приватність чи право на отримання інформації.



Суд зазначив: «щодо інформації, яка стосується освіти та трудової діяльності кандидатів, національні суди не провели належного балансування, порівнюючи шкоду, яку будь-яке розкриття може заподіяти інтересу політиків у нерозголошенні інформації, з наслідками для ефективного здійснення свободи вираження поглядів організації-заявника. Вони, очевидно, намагалися врахувати останній аспект, зробивши висновок, що не було необхідності розкриття інформації з точки зору ефективного здійснення виборчих прав. Однак не було спроб оцінити попередній аспект балансування: ступінь потенційного шкідливого впливу на конфіденційність політиків».



26. Яку інформацію можна отримати про об'єкт будівництва та його замовника?

На кожному етапі будівництва замовник будівництва повинен отримати від певного органу влади або іншого суб'єкта певні документи чи створити їх самостійно, а отже володіти ними. З цього випливає, що державні органи та інші суб'єкти у будівельній галузі повинні також володіти такими документами чи інформацією про майбутню новобудову.

Насамперед замовник будівництва повинен мати на праві власності або оренди відповідну земельну ділянку з цільовим призначенням для певного виду будівництва. Цю інформацію можна дізнатись у органів Держгеокадастру, а також перевірити на публічній кадастровій карті за посиланням: <https://e.land.gov.ua/>.

Документи, що містять інформацію про об'єкт будівництва:

1. Містобудівні умови та обмеження забудови земельної ділянки (надалі – МУО) – документ, що містить комплекс

планувальних та архітектурних вимог до проєктування і будівництва щодо поверховості та цільності забудови земельної ділянки, відступів будинків і споруд від червоних ліній, меж земельної ділянки, її благоустрою та озеленення, інші вимоги до об'єктів будівництва, встановлені законодавством та містобудівною документацією. МУО надають відповідні уповноважені органи містобудування та архітектури органу місцевого самоврядування (наприклад, це може бути управління містобудування та архітектури певної міської ради). Запитувач може отримати їх, надіславши запит, або знайти на сайті місцевої ради.

2. Технічні умови для підключення комунікацій – комплекс умов та вимог до інженерного забезпечення об'єкта будівництва, які повинні відповідати його розрахунковим параметрам щодо водопостачання (з урахуванням потреб забезпечення пожежогасіння), тепло-, електро- і газопостачання, водовідведення, зовнішнього освітлення, відведення зливових вод та телекомунікації. Видають технічні умови представництва підприємств, відповідальних за експлуатацію відповідних комунікацій. Запитувачу достатньо запитати про сам факт видачі технічних умов, адже без них замовник не має права навіть розробляти проєкт будівництва. Такі документи містять обмежену в доступі інформацію.

3. Завдання на проєктування – документ, у якому містяться обґрунтовані у межах законодавства вимоги замовника до планувальних, архітектурних, інженерних і технологічних рішень та властивостей об'єкта архітектури, його основних параметрів, вартості та організації його будівництва, який складається відповідно до містобудівних умов і обмежень забудови земельної ділянки, технічних умов.

4. Проєктна документація розробляється проєктувальником, якого обирає забудовник. Її експертизу на відповідність чинному будівельному законодавству (вона передбачена, наприклад, для будинків вище 4 поверхів) проводять експертні організації, які мають на це право. Проєктна документація містить комерційну таємницю, є об'єктом авторського права, а отже не є відкритою

у доступі.

5. Оцінка впливу на довкілля проводиться при будівництві об'єктів, що можуть зашкодити навколишньому середовищу (до них віднесено будівництво житлових кварталів). Відповідно до Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» інформація про її проведення оприлюднюється у [Єдиному реєстрі з оцінки впливу на довкілля](#) та надається на запити.

6. Повідомлення про початок виконання підготовчих робіт/Повідомлення про початок виконання будівельних робіт (СС1 або будівельний паспорт)/Дозвіл на виконання будівельних робіт (СС2, СС3). Залежно від класу будівництва замовник повинен або повідомити, або отримати дозвіл на виконання будівельних робіт органи державного архітектурно-будівельного контролю (надалі – органи ДАБК). Ця інформація повинна бути оприлюднена на сайті Державної архітектурно-будівельної інспекції у [Єдиному реєстрі документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт](#).

Відкритою є також інформація, передбачена п. 12 Порядку виконання підготовчих та будівельних робіт, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 р. №466:

«Інформація про документ, що дає право на виконання підготовчих та будівельних робіт (реєстраційний номер, дата видачі, найменування органу державного архітектурно-будівельного контролю, який здійснив дії щодо внесення даних до реєстру і здійснює контроль за будівництвом об'єкта), відомості про найменування, клас наслідків (відповідальності) об'єкта, здійснення оцінки впливу на довкілля для об'єктів, що підлягають оцінці впливу на довкілля відповідно до Закону України «Про оцінку впливу на довкілля», зображення об'єкта та його основні техніко-економічні показники, замовника, проєктувальника, підрядників, осіб, відповідальних за здійснення авторського і технічного нагляду, відповідальних виконавців робіт з урахуванням внесених змін розміщуються на стенді

завдовжки не менше ніж 1,5 метра і завширшки не менше ніж 1 метр, що встановлюється на будівельному майданчику в доступному для огляду місці (за винятком індивідуальних (садибних) житлових будинків, садових, дачних будинків, господарських (присадибних) будівель і споруд, прибудов до них)».

7. Декларація про готовність об'єкта до експлуатації (об'єкт з незначними наслідками (СС1) або якщо він будувався на підставі будівельного паспорта), **Сертифікат на підставі акта готовності об'єкта** (для об'єктів з середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками) – документи, які є підставою для прийняття органами ДАБК новобудови в експлуатацію. Такі документи містять відкриту інформацію.

Перелічені вище документи містять основну інформацію про об'єкт будівництва. Деякі з них – обмежену у доступі. Щоб отримати таку інформацію, запитувачу варто обґрунтувати суспільний інтерес в її отриманні.

Відповідно до чинного законодавства інформація про замовника будівництва є відкритою. Таку інформацію повинен надавати будь-який розпорядник, який нею володіє. Із запитом потрібно звертатись до місцевого органу державного архітектурно-будівельного контролю. Крім того, така інформація повинна бути оприлюдненою у багатьох відкритих джерелах, основні з яких: 1) Реєстр містобудівних умов та обмежень; 2) Реєстр дозвільних документів; 3) стенд на будівельному майданчику

Відкритою є інформація про ім'я фізичної особи та найменування юридичної особи, які є замовниками будівництва, а також код ЄДРПОУ юридичної особи.

Значний суспільний інтерес становить інформація про укладання інвестиційних договорів. З цього приводу є однозначна позиція Верховного Суду:



«інформація, пов'язана з виконанням умов договору про інвестиційну (пайову) участь у будівництві, що здійснюється за рахунок земель комунальної власності

та бюджетних коштів, не є конфіденційною, не може бути обмежена в доступі умовами жодного договору та підлягає наданню на запит, оскільки доступ до такої інформації вже санкціонований законом і не потребує згоди сторін, які підписали умови такого договору».

Така правова позиція викладена у постанові Верховного Суду від 18.07.2019 р. у справі [№54/11837/14-а](#).

Розділ 2.

Рекомендації розпоряднику публічної інформації



Розділ 2. Рекомендації розпоряднику публічної інформації



1. Чи є створенням інформації підрахунок кількості, надання інформації у таблиці за запитуваними критеріями, надання інформації із багатьох документів, відкритих реєстрів тощо?

Однією з основних «ознак» публічної інформації є те, що вона повинна бути «готовою», тобто створеною на момент отримання запиту розпорядником. Закон України «Про доступ до публічної інформації» не регулює відносини зі створення інформації (надання витягів, довідок, пояснень роз'яснень тощо). Розпорядник інформації зобов'язаний надати ту інформацію, яка вже існує і зафіксована на певному матеріальному носіїві.

У п. 1.1 постанови Пленуму ВАСУ №10 від 29.09.2016 р. також роз'яснено, що *«не є інформаційним запитом звернення, для відповіді на яке необхідно створити інформацію, крім випадків, коли розпорядник інформації не володіє запитуваною інформацією, але зобов'язаний нею володіти (пункт 1 частини першої статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації»)»*.

Отже, визначальним для публічної інформації є те, щоб вона була заздалегідь готовим, зафіксованим продуктом, отриманим або створеним суб'єктом владних повноважень у процесі виконання своїх обов'язків.

Проте на практиці, щоб надати певну інформацію, працівникам розпорядника часто доводиться виконувати певні дії зі збору інформації, оформлення її у відповіді запитувачу. Тому виникають

питання, чи можуть такі дії розглядатись як «створення» інформації, а отже чи може розпорядник відмовити у наданні такої інформації на підставі того, що вона не є публічною.

У такому випадку варто враховувати, чи потребує надання запитуваної інформації аналітичної роботи. У п.1.1 постанови Пленуму ВАСУ №10 від 29.09.2016 р. з цього приводу роз'яснено:

«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».

Важливо. Не є створенням інформації, якщо для надання відповіді не потрібно залучати «значні інтелектуальні зусилля», проводити «змістовний аналіз».

Наприклад, змістовним аналізом може бути надання висновку щодо певного документа, аналіз чи узагальнення (а не цитування його положень або порівняння з іншим), надання висновку щодо співвідношення його частин, здійснення нових розрахунків тощо.

Аналітичною обробкою може вважатись опис чи переказ повного змісту певного відео, аудіо чи фото, що полягає у перенесення інформації на новий матеріальний носій. Тобто йдеться не просто про копіювання інформації, а про її створення у новому форматі, що потребує змістовного аналізу.

Отже, розпорядники інформації не зобов'язані надавати інформацію, якщо для цього необхідно провести змістовний аналіз інформації. Проте, враховуючи принцип добросовісності, рекомендуємо надавати запитувачам документи для самостійного проведення ними аналізу інформації.

Чи є створенням інформації надання її із багатьох документів? Якщо запитувана інформація міститься в кількох документах або на інших матеріальних носіях та може бути зібрана

і надана запитувачу, то процес збору інформації не є її створенням. Хоча такі дії займають певні зусилля і час виконавця запиту для оформлення відповіді. В такому випадку розпорядник інформації має право застосувати положення статті 21 Закону України «Про доступ до публічної інформації»:

«У разі якщо запит стосується надання великого обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних, розпорядник інформації може продовжити строк розгляду запиту до 20 робочих днів з обґрунтуванням такого продовження».

Вибірка інформації із багатьох джерел і є «пошуком інформації серед значної кількості даних» у розумінні цього закону і не є створенням інформації.

Чи є створенням інформації підрахунок кількості? За загальним правилом підрахунок кількості (тобто коли запитувач просить вказати кількість чогось) не є створенням інформації (узагальненням, аналізом інформації тощо). Такий підхід відповідає і судовій практиці, зокрема, правовій позиції, викладеній у постанові Верховного Суду від 04.04.2018 р. у справі [№824/72/16-а](#). У цій справі запитувач просив надати загальну кількість направлених за певний період суб'єктам господарювання вимог про надання інформації. У своєму рішенні Верховний Суд зазначив:



«...для надання позивачу запитуваної інформації ... відповідачам необхідно було провести лише підрахунок кількості направлених за вказаний період суб'єктам господарювання вимог про надання інформації. З огляду на зазначене дії щодо проведення підрахунку інформації... не тягнуть за собою створення нової інформації в розумінні положень Закону України «Про доступ до публічної інформації»...


Крім того, безпідставними є доводи відповідачів, що ними не ведуться реєстри чи інші статистичні дані щодо кількості вимог, які направлені суб'єктам господарювання... оскільки відповідно до Закону України «Про доступ до

публічної інформації» розпорядники інформації не мають права відмовляти в задоволенні запиту на інформацію, у зв'язку з тим, що звітність по цій інформації не ведеться і її ведення не передбачене законодавством».

Чи є створенням інформації надання її у таблиці за запитуваними критеріями?

На практиці часто трапляється, що запитувачі просять надати інформацію у певному вигляді, наприклад таблиці, алгоритму, переліку чи списку. Є випадки, коли запитувачі просять надати інформацію у певному порядку чи розподіленю за критеріями, на пункти або певним шрифтом тощо. У таких ситуаціях розпорядники фактично володіють запитуваною інформацією, проте не у тому вигляді чи формі, в яких просить запитувач.

Враховуючи гарантію «максимального спрощення отримання інформації», закріплену пунктом 3 частини першої статті 3 Закону України «Про доступ до публічної інформації», розпорядник може надати інформацію у запитуваному вигляді. Проте у нього немає прямого зобов'язання робити саме так. У таких випадках варто керуватись принципом добропорядності та розумності, враховувати, чи не становитимуть такі дії надмірний тягар.

Важливо. Розпорядник інформації не зобов'язаний оформлювати свою відповідь на запит саме так, як просить запитувач. 

Чи є створенням інформації надання її із відкритих реєстрів? Якщо запитувач просить надати йому інформацію, що міститься у відкритих реєстрах чи на вебпорталах, розпорядник не має права відмовляти на тій підставі, що інформація міститься у загальнодоступному форматі (стаття 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації»). Така інформація є відкритою відповідно до законодавства та повинна надаватись без обмеження.

Проте в деяких випадках запитувачі просять надати інформацію з таких реєстрів за певними критеріями, й у

розпорядників виникають питання, чи не є створенням інформації надання її у такому вигляді.



В такому випадку варто мати на увазі, що, якщо при наданні інформації за критеріями не потрібно проводити її аналіз, а тільки її вибірку (наприклад, технічну за допомогою різних фільтрів чи пошукових можливостей реєстру), то такі дії не є створенням інформації.

Розпорядникам інформації варто враховувати правову позицію Верховного Суду, викладену у постанові від 31.05.2018 р. у справі [№826/25226/15](#). У цій справі йдеться про те, що запитувач намагався отримати інформацію із Єдиного державного реєстру осіб, які скоїли корупційні правопорушення (надалі – Реєстр), а саме: інформацію про посадових осіб (у розрізі певних критеріїв) органів місцевого самоврядування Закарпатської області, яких притягнуто до відповідальності за корупційні правопорушення.

Верховний Суд дійшов висновку, що інформація була створеною і перебувала у володінні розпорядника:



«... Держатель Реєстру, а саме Міністерство юстиції України як реєстратор Реєстру вносить до Реєстру відомості про особу, яку притягнуто до відповідальності за скоєння корупційного правопорушення, зокрема, місце роботи, посада на час скоєння корупційного правопорушення, що передбачає можливість встановлення посадових осіб органів місцевого самоврядування Закарпатської області, яких було притягнуто до адміністративної та кримінальної відповідальності за корупційні правопорушення.

...законодавець передбачив можливість необхідності виконання розпорядником інформації спеціальних дій, зокрема, щодо пошуку інформації серед значної кількості даних, у зв'язку з чим наявна можливість продовжити строк розгляду запиту до 20 робочих днів із відповідним обґрунтуванням».



2. Як організувати належну роботу розпорядника щодо реєстрації, розгляду та надання відповідей на запити на інформацію?




Відповідно до статті 14 Закону України «Про доступ до публічної інформації» розпорядники публічної інформації зобов'язані:

- 1 оприлюднювати інформацію, передбачену цим та іншими законами;
- 2 систематично вести облік документів, що є в їхньому володінні;
- 3 вести облік запитів на інформацію;
- 4 визначати спеціальні місця для роботи запитувачів із документами чи їх копіями, а також надавати право запитувачам робити виписки з них, фотографувати, копіювати, сканувати їх, записувати на будь-які носії інформації тощо;
- 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 й оновлювати оприлюднену інформацію.

Ще варто згадати положення, яке не увійшло до статті 14 закону, але передбачене статтею 10¹, якою закон був доповнений у 2015 році. Ця норма передбачає зобов'язання розпорядників публікувати інформацію у формі відкритих даних. Розпорядники





інформації зобов'язані надавати публічну інформацію у формі відкритих даних на запит, оприлюднювати і регулярно оновлювати її на Єдиному державному вебпорталі відкритих даних та на своїх сайтах.

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 є обов'язковими до виконання.

Від усіх інших розпорядників публічної інформації Закон України «Про доступ до публічної інформації» вимагає лише виконання вимог про оприлюднення та надання відповідної інформації за запитами.

Розпорядник (орган державної влади або місцевого самоврядування) має надавати доступ до інформації всіма передбаченими законом способами:

-  шляхом надання відповіді на запити;
-  шляхом надання можливості ознайомитись із документами та їх копіями;
-  шляхом надання доступу до засідань колегіальних органів;
-  шляхом оприлюднення, зокрема й у форматі відкритих даних.








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 цих структурних підрозділів (чи осіб) мають належати такі: виступати головною контактною особою у питаннях отримання та задоволення запитів на інформації та надавати допомогу особам в отриманні інформації.

Відповідно до статті 16 Закону України «Про доступ до публічної інформації» розпорядник інформації відповідає за

визначення завдань та забезпечення діяльності структурного підрозділу або відповідальної особи з питань доступу до публічної інформації, відповідальних за опрацювання, систематизацію, аналіз та контроль щодо задоволення запиту на інформацію, надання консультацій під час оформлення запиту, а також за оприлюднення інформації, передбаченої цим законом.

Якщо відповідальна за доступ особа не призначена наказом чи іншим актом, відповідні обов'язки не прописані в посадовій інструкції такої особи, то відповідальність за виконання вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації» нестиме керівник організації. З огляду на те, що керівник організації має широке коло обов'язків, малоймовірно, що питанням доступу до інформації буде приділено належну увагу.


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





-  організувати роботу з прийому, обробки запитів та надання відповідей на них;
-  забезпечити обладнання спеціального місця для роботи запитувачів із документами;
-  забезпечити оприлюднення інформації, передбаченої законодавством про доступ;
-  систематично вести облік документів, що є в їхньому володінні;
-  забезпечити можливість доступу до засідань колегіальних органів;
-  у випадку якщо розпорядник не володіє запитуваною інформацією, але за статусом або характером діяльності йому відомо або має бути відомо, хто нею володіє, він зобов'язаний направити цей запит належному розпоряднику з одночасним повідомленням про це запитувача;
-  організувати заходи, які забезпечують доступ до інформації особам з інвалідністю.

Отже, розпорядник має видати відповідний нормативний акт, яким уповноважити особу або призначити підрозділ відповідальний за доступ. У такому документі має бути відображений увесь перелік обов'язків, передбачених законом.

Розпорядник публічної інформації (орган державної влади або місцевого самоврядування, інший суб'єкт, що здійснює владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення якого є обов'язковими до виконання) має здійснити такі заходи для налагодження належної обробки запитів на доступ до публічної інформації та надання відповідей на них:

- 1 Розпорядник інформації має затвердити чітку процедуру доступу до інформації за інформаційним запитом, ґрунтуючись на нормах Закону України «Про доступ до публічної інформації».** Така процедура може бути затверджена відповідним розпорядчим актом – порядком/положенням про організацію роботи з доступом до публічної інформації. Під час розробки та затвердження такого документа варто пам'ятати, що положення цього акта не повинні суперечити вимогам закону або довільно тлумачити їх, якщо таке тлумачення звужує обсяг прав запитувачів.
- 2 Розпорядник інформації має визначити особу (відповідальний підрозділ), відповідальну за доступ до публічної інформації.** Важливим також є факт покладання на конкретних службовців відповідних обов'язків з організації доступу до публічної інформації, що має бути відображено також у посадових інструкціях.
- 3 Розпорядник інформації має вказати шляхи та оприлюднити контактні дані для прийому запитів (адресу розпорядника, за якою приймаються запити, номери телефонів, адресу електронної скриньки) та забезпечити якісну роботу електронної скриньки для запитів чи форми на сайті.** На сайті розпорядника публічної інформації мають бути чітко позначені:

 поштова адреса для надсилання запитів;

-  телефон для прийому запитів в усній формі;
-  адреса електронної скриньки, призначеної для отримання запитів на інформацію;
-  місцезнаходження посадової особи, відповідальної за прийом запитів в усній формі;
-  адреса спеціального місця для роботи запитувачів із документами.

Надаючи відповіді й інформацію на запити в електронній формі, розпорядники зобов'язані використовувати тільки службу електронної пошти.

Проаналізувавши практику, варто сказати таке: розпорядникам потрібно докласти зусиль для оновлення систем електронного документообігу і систем функціонування електронної пошти. Зокрема, створення таких електронних скриньок, які можуть пересилати великі обсяги цифрової інформації. Працівники розпорядників, намагаючись задовольнити запити на інформацію, часто змушені використовувати особисту електронну пошту, оскільки служба електронної пошти або для таких обсягів інформації не пристосована, або працює дуже повільно, що загрожує недотриманням строків надання відповідей на запити.

4 Розпорядник зобов'язаний організувати належний облік запитів поданих у будь-якій формі (усно, письмово поштою, телефоном, електронною поштою), організувати консультування запитувачів із питання подання запитів. Прийом запитів має здійснювати особа, обізнана з вимогами закону. Закон України «Про доступ до публічної інформації» передбачає обов'язок консультувати при складенні запиту та надавати допомогу особам з інвалідністю.

Запит, що пройшов реєстрацію в установленому розпорядником інформації порядку, обробляється відповідальними особами з питань доступу до публічної інформації. Підрозділ із доступу чи відповідальна особа мають 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. Якщо облік інформації організовано, як належить, відповідальна особа легко визначить, який структурний підрозділ готує відповідь на запит та проконтролює процес надання відповіді.

Оптимальним було б, якби відповідь на запит підписував керівник структурного підрозділу, який готував на нього відповідь, адже саме він повинен нести відповідальність за повноту та достовірність наданої інформації. Необхідно уповноважити на це керівника підрозділу або відповідальну особу, інакше за зміст відповіді нестиме відповідальність керівник розпорядника.

Надсилати відповідь на запит повинен структурний підрозділ чи відповідальна особа з забезпечення доступу до інформації. Це необхідно у випадку, коли інформацію на один і той самий запит можуть готувати декілька структурних підрозділів, але має бути зведена відповідь і вся інформація повинна надсилатися запитувачу одночасно.

5 Розпорядник зобов'язаний належно організувати облік публічної інформації, налагодити взаємодію структурних підрозділів так, щоб підготовка та надання відповідей уклалися у встановлені законом терміни.

Стаття 18 Закону України «Про доступ до публічної інформації» передбачає, що для забезпечення збереження та доступу до публічної інформації документи, що знаходяться у суб'єктів владних повноважень, підлягають обов'язковій реєстрації в системі обліку. Відповідно розпорядник інформації має своїм рішенням затвердити цю систему. Доступ до системи обліку, що містить інформацію про документ, що знаходиться у суб'єкта владних повноважень, забезпечується шляхом:

-  оприлюднення інформації про систему обліку на офіційних сайтах суб'єктів владних повноважень;
-  надання доступу до інформації про систему обліку у відповідь на запити.

Система обліку публічної інформації не може бути віднесена до категорії інформації з обмеженим доступом. Зокрема, стаття 18 Закону України «Про доступ до публічної інформації» передбачає, що для забезпечення збереження та доступу до публічної інформації документи, що знаходяться 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, у разі якщо вона віднесена до інформації з обмеженим доступом;
- 7 галузь;
- 8 ключові слова;
- 9 тип, носій (текстовий документ, електронний документ, плівки, відеозаписи, аудіозаписи тощо);
- 10 вид (нормативні акти, угоди, рішення, протоколи, звіти, пресрелізи);
- 11 проєкти рішень (доповідні записки, звернення, заяви, подання, пропозиції, листи тощо);
- 12 форму та місце зберігання документа тощо.

Отже, 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 є відповідальною за забезпечення доступу до публічної інформації. Відповідні повноваження мають бути відображені у посадовій інструкції.

Система обліку повинна містити інформацію про всі документи, які є в розпорядника, – як створені, так і отримані від інших осіб. До системи реєстрації вноситься не сам документ – лише дані про нього, визначені в статті 18 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Якщо до системи обліку має бути внесена інформація про документ з обмеженим доступом, вона вноситься з відповідною поміткою. Проте навіть назва документа може містити інформацію з обмеженим доступом. Тоді така інформація з назви вилучається, про що робиться відповідна помітка із зазначенням підстави обмеження.

Розпорядник зобов'язаний також готувати окремі звіти про розгляд та задоволення запитів на доступ до публічної інформації й регулярно оприлюднювати їх (частина десята статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації»).



3. Як розпорядникові реєструвати та відповідати на інформаційний запит, частина якого є по суті зверненням громадянина?


Стаття 1 Закону України «Про доступ до публічної інформації» встановлює, що публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим законом.

Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29.09.2016 р. «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації» проводить аналіз цього визначення та переліку розпорядників публічної інформації, закріпленого у статті 13 Закону України «Про

доступ до публічної інформації». **Визначальним для публічної інформації є те, що вона заздалегідь зафіксована будь-якими засобами та на будь-яких носіях і знаходилась у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації.**

Саме означення «публічна» стосується інформації, що в той чи інший спосіб на законних підставах опинилася у вищевказаних суб'єктів. Це може бути як інформація, створена ними в процесі реалізації визначених повноважень, так і інформація яку вони отримали від інших суб'єктів чи, наприклад, від органу, правонаступником якого вони стали.

Існує два окремих права, гарантованих Конституцією України, – право громадян отримувати інформацію і право громадян звертатися до органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових осіб для розв'язання питання, котре їх непокоїть.

Відповідно є два окремих закони, які передбачають різні процедури: Закон України «Про доступ до публічної інформації» – передбачає порядок надання інформації у відповідь на інформаційні запити, а Закон України «Про звернення громадян» – порядок надання відповідей на скарги, пропозиції, зауваження. Розпорядникам варто пам'ятати про ключову відмінність – запит на доступ до публічної інформації стосується готової інформації, такої, яка вже є (або відповідно до компетенції має бути) у розпорядника, створена або отримана ним безвідносно до прохання запитувача. В свою чергу громадяни направляють звернення тоді, коли прагнуть вирішення їхньої конкретної проблеми чи ситуації. 

Згідно з Законом України «Про звернення громадян» всі громадяни України мають право звертатися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб із заявою

або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення.

Не завжди запитувачі інформації розрізняють ці два способи, тож розпорядники часто отримують листи, в яких частина запитуваного є, по суті, запитом на доступ до інформації (вже створеної, готової), а інша частина – проханням вплинути на ситуацію, розглянути скаргу, вжити заходів тощо.

У випадку отримання комбінованого запиту-звернення (хоч і поданого з посиланням на Закон України «Про доступ до публічної інформації») відповідальний працівник розпорядника насамперед повинен виокремити частину питань, яка є запитом на доступ до публічної інформації, та частину, яка є зверненням. Для цього відповідальний працівник розпорядника має бути добре обізнаним із вимогами обох законів.



Примітка:

В пункті 3.4 Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду №10 від 26.09.2016 р. «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації» зазначено, що, «одержавши запит на інформацію, який подано згідно із законом №2939-VI (Закон України «Про доступ до публічної інформації»), проте який за своїм змістом є зверненням громадянина відповідно до закону №393/96-ВР (Закон України «Про звернення громадян»), 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 й 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».

Водночас розпорядники публічної інформації часто отримують запити, підготовка відповідей на які потребує збору інформації з різних документів чи аналітичної обробки. У внутрішніх документах міських рад (наприклад, Положеннях чи Порядках опрацювання запитів на доступ до публічної інформації) можна навіть зустріти пункти, якими передбачено, що розпорядник не здійснює обробки інформації і, відповідно, відмовлятиме у наданні інформації у відповідь на подібні запити.



Примітка:

У постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України №10 від 29.09.2016 р. наведено визначення публічної інформації та зазначено, що у випадку, «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».



4. У чому полягає відмінність між адвокатським запитом та запитом на інформацію?

Поруч із запитами на інформацію, поданими відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації», розпорядники нерідко отримують адвокатські запити, котрі подані в порядку, передбаченому Законом України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність». Звернімо увагу на важливі відмінності цих двох інструментів.

Запит на інформацію	Адвокатський запит
Стаття 19 Закону України «Про доступ до публічної інформації»	Стаття 24 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність»
Ідентифікація особи не потрібна	Адвокат вказує ПІБ, додає копію свідоцтва (ордера, доручення)
Інформація не повинна стосуватися запитувача особисто	Інформація потрібна для захисту та представництва клієнта

Найбільш суттєва відмінність полягає в тому, що у адвокатському запиті адвокат повинен ідентифікувати свою особу та повідомити про те, що діє в інтересах клієнта. До адвокатського запиту додаються посвідчені адвокатом копії свідоцтва про право на заняття адвокатською діяльністю, ордера або доручення органу (установи), уповноваженого законом на надання безоплатної правової допомоги.

Натомість Закон України «Про доступ до публічної інформації» у частині другій статті 19 передбачає, що запитувач має право звернутися до розпорядника інформації із запитом на інформацію незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи ні, без пояснення причини подання запиту.

Практика застосування Закону України «Про доступ до публічної інформації» вже досить давно визначила, що для розпорядника публічної інформації не важливо, хто саме запитує публічну інформацію. При розв'язанні питання щодо того, чи надавати інформацію у відповідь на запит, будь-який розпорядник інформації повинен не акцентувати увагу на особі запитувача чи обставинах його життя, а виходити з того, що така інформація розкривається необмеженому колу осіб. Навіть більше, відповідно до законодавства у сфері доступу до публічної інформації розпорядник інформації не зобов'язаний ідентифікувати особу запитувача. Тобто запитувачу не потрібно

додавати до запиту документи, що посвідчують особу (копію паспорта, ідентифікаційного коду), а розпорядник інформації не здійснює жодних дій із перевірки особи запитувача, наприклад звіряння підпису зі зразком, надсилання уточнювальних запитань тощо.



Примітка:

У Постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29.09.2016 р. «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації» у пункті 9.6 зазначено таке:

«Вимога зазначати у запиті ім'я (найменування) запитувача є для розпорядника інформативною та не впливає на умови виконання ним вимог закону. Обов'язок розпорядника надати інформацію (документи) на запит не змінюється залежно від особи запитувача та зазначення у запиті його імені, якщо підстави для обмеження доступу до такої інформації відсутні».

Варто зазначити, що адвокат у межах виконання свого завдання із захисту інтересів клієнта має право отримати від суб'єктів владних повноважень будь-яку інформацію, яка стосується захисту клієнта, зокрема й конфіденційну. Натомість обсяг персональних даних, які надаються у відповідь на запит, поданий відповідно до порядку, визначеного Законом України «Про доступ до публічної інформації», залежить від того, чи становить ця інформація суспільний інтерес. Навіть перелік розпорядників інформації у цих двох випадках відрізняється. Розпорядників публічної інформації визначено у статті 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації», і ними можуть бути лише суб'єкти владних повноважень. Судова практика наразі усуває з кола розпорядників посадових та службових осіб. Іншими словами, розпорядником публічної інформації є міська рада, проте не міський голова або депутат міської ради. А от за адвокатським запитом можна звернутися і до посадових та службових осіб теж.

Натомість адвокат не позбавлений права подати запит на інформацію як звичайний громадянин України у порядку, передбаченому Законом України «Про доступ до публічної інформації». Такий інструмент доступу до інформації не потребує ідентифікації особи, зазначення будь-яких персональних даних (наприклад реквізитів паспорта чи адреси місця проживання).

Розпорядник інформації не повинен самостійно змінювати правовий статус особи, яка звернулася по інформацію, адже це впливає на обсяг права на отримання інформації (наприклад, у статусі адвоката можна дізнатися більше інформації конфіденційного характеру, адже адвокат має право дізнатися більше для якісного захисту свого клієнта).



Примітка:

У справі [№299/3792/17](#) Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду зазначив, що положеннями Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» адвокатів наділено правом звертатися до органу державної влади, органу місцевого самоврядування з адвокатськими запитами про надання інформації, копій документів, необхідних адвокату для надання правової допомоги клієнту. Водночас цим законом не врегульовано характер та обсяг інформації, яку зобов'язані надавати вказані особи, якщо адвокатський запит не стосується інформації безпосередньо про клієнта. З урахуванням викладеного суд застосовує загальні правила, що встановлюють режим доступу до інформації, передбачені законами України «Про інформацію», «Про захист персональних даних» та «Про доступ до публічної інформації».



5. Як надавати публічну інформацію у формі відкритих даних у відповідь на запит?

Законом України «Про доступ до публічної інформації», у статті 10¹, передбачено порядок доступу до публічної інформації у формі відкритих даних, а саме зазначено що будь-яка особа може вільно копіювати, публікувати, поширювати, використовувати, зокрема й із комерційною метою, у поєднанні з іншою інформацією або шляхом долучення до складу власного продукту, публічну інформацію у формі відкритих даних з обов'язковим посиланням на джерело отримання такої інформації.

Публічна інформація у формі відкритих даних – це інформація у форматі, який дозволяє її автоматизоване оброблення електронними засобами, до якої передбачено вільний та безоплатний доступ і яка дозволена для її подальшого вільного використання та поширення. Значна кількість розпорядників ще тільки освоюють роботу з відкритими даними, і найбільше проблем у них викликає порядок надання такої інформації запитувачам у відповідь на інформаційний запит.

Стаття 10¹ Закону України «Про доступ до публічної інформації» зобов'язує розпорядників, перелічених у Положенні про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України [№835 від 21.10.2015 р. \(зі змінами\)](#):

- створювати набори інформації у форматі відкритих даних (відповідно до компетенції розпорядника);
- надавати публічну інформацію у формі відкритих даних на запит;
- оприлюднювати і регулярно оновлювати її на Єдиному державному вебпорталі відкритих даних та на своїх сайтах.



Варто ще раз підкреслити, що сам факт того, що набори відкритих даних вже оприлюднені на сайті самого розпорядника чи на Єдиному державному вебпорталі відкритих даних data.gov.ua, не звільняють розпорядника від зобов'язання надавати цю інформацію у відповідь на запит, хоча у певних випадках це неможливо або занадто обтяжливо через великий розмір відповідних файлів.

Розпорядникам потрібно також звертати увагу на вимоги частини другої статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» яка прямо зазначає, що відповідь розпорядника інформації про те, що інформація може бути одержана запитувачем із загальнодоступних джерел вважається неправомірною відмовою.



Примітка:

У справі [№ 804/4128/18](#) Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду залишив у силі постанову Третього апеляційного адміністративного суду від 25 квітня 2019 року і в результаті підтвердив, що посилання на сайт, на якому розміщено запитувану інформацію, є неналежним забезпеченням доступу до інформації.

Щодо безпосередньо процедури надання інформації у формі відкритих даних у відповідь на запит розпорядникам варто не забувати, що у випадку, коли відсутня технічна можливість направити запитуваний набір електронною поштою (наприклад, інформація має занадто великий обсяг як для пересилання поштовими сервісами), у розпорядників є можливість запропонувати особі-запитувачеві підійти безпосередньо до приміщення розпорядника і скопіювати інформацію на свій носій. Розпорядникам треба пам'ятати, що посилання на відсутність технічної можливості, відповідального працівника тощо становить протиправну відмову.



Примітка:

У справі [№640/3428/19](#) Окружний адміністративний суд м. Києва задовольнив позов і зобов'язав Міністерство

юстиції України надати в повному обсязі у формі відкритих даних Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань у відповідь на запит.



6. Як правильно обраховуються строки розгляду запиту на інформацію?

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.

Перебіг цього строку розпорядникам варто обраховувати, починаючи з наступного робочого дня після дня надходження запиту. Тобто першим днем п'ятиденного строку варто вважати перший робочий день після отримання запиту – за аналогією із загальними положеннями щодо обчислення строків у цивільно-правових відносинах (глава 18 Цивільного кодексу України «Визначення та обчислення строків») або, наприклад, із порядком обчислення строків у адміністративному судочинстві (стаття 120 Кодексу адміністративного судочинства). 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. !

Направлення відповіді на запит повинно відбутися у останній день строку, передбаченого статтею 20 Закону України «Про доступ до публічної інформації», а саме не пізніше завершення п'ятого робочого дня. Отже, якщо розпорядник отримав запит, наприклад, у понеділок 1 вересня, першим днем п'ятиденного

строку буде вівторок, 2 вересня. Відповідно відповідь на запит повинна бути відправлена запитувачу до кінця робочого дня у понеділок 8 вересня.



Примітка:

У Постанові Пленуму Вищого адміністративного суду №10 від 26.09.2016 р. «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації» у пункті 9.5 зазначено: «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 (надалі – КАС 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 відправлення 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 Кабінету Міністрів України від 05.03.2009 р. №270).

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 статись і загрожують безпеці громадян, відповідь має бути надана не пізніше 48 годин із дня отримання запиту. Розпорядникам та запитувачам варто мати на увазі, що у випадку, коли запитувач просить інформацію невідкладно (не пізніше 48 годин з дня отримання запиту) у розпорядника не виникає автоматичного обов'язку надати інформацію в такий скорочений термін. Клопотання про

термінове опрацювання запиту має бути обґрунтованим. Тобто у самому тексті запиту запитувач пояснює необхідність у такій інформації терміново, а не протягом стандартного періоду в 5 робочих днів, передбаченого законом. Яке обґрунтування терміновості отримання інформації у відповідь на запит буде наведене – залежить від обставин та мети запитувача. Розпорядник має право як задовольнити таке клопотання, так і відмовити.

Обчислення строків надання відповіді щодо запиту, поданого відповідно до порядку, визначеного частиною другою статті 20 Закону України «Про доступ до публічної інформації» (з клопотанням надати інформацію невідкладно – не пізніше 48 годин з дня отримання запиту), викликає низку запитань у розпорядників. Рекомендовано обчислювати строк для опрацювання запиту, поданого відповідно до порядку, визначеного частиною другою статті 20 Закону України «Про доступ до публічної інформації» в годинах. Такий строк триває 48 годин із моменту отримання запиту, а якщо запит надіслано після закінчення робочого дня – відлік строку, протягом якого має бути надана відповідь, розпочинається з наступного дня, а його тривалість не переривається та не залежить від вихідних чи святкових днів. Тобто розпорядник зобов'язаний опрацювати такий запит у неробочі дні.

На практиці застосування цієї норми залишається неврегульованим питання отримання запиту у неробочий час розпорядника. Наприклад, розпорядник може отримати запит електронною поштою у вечірній неробочий час дня, який передує вихідним, святковим або неробочим дням. Тобто особа, яка відповідає за реєстрацію запитів, зможе зареєструвати запит лише у перший наступний робочий день. У такому випадку треба вважати, що строк на надання відповіді починається з моменту реєстрації запиту розпорядником. Розпорядникам інформації в свою чергу варто вжити всіх можливих заходів для невідкладного прийому та реєстрації запитів, особливо у ситуаціях аварій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних подій, що сталися або можуть статись і загрожують безпеці громадян.

Відповідно до частини четвертої статті 20 Закону України «Про доступ до публічної інформації», у разі якщо запит стосується надання великого обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних, розпорядник інформації може продовжити строк розгляду запиту до 20 робочих днів з обґрунтуванням такого продовження.

Зі змісту цієї статті випливає, що законом передбачено лише дві підстави для продовження строку на надання відповіді на запит: 1) необхідність надання на запит великого обсягу інформації та 2) потреба пошуку інформації серед значної кількості даних.

Поняття «великий обсяг інформації» та «значна кількість даних» є оціночним, тому можливість застосування цієї норми вирішується розпорядником на власний розсуд з огляду на те, чи дозволяють стан його забезпечення комп'ютерною, копіювальною технікою, умови зберігання інформації надати відповідь у п'ятиденний строк.

При продовженні строку розгляду запиту до 20 робочих днів запитувачеві не пізніше п'ятого робочого дня з дати отримання запиту надсилається відповідне письмове повідомлення. В ньому вказується дата його підписання, підстава для продовження строку, прізвище, ім'я та по батькові особи, що його підписала, реєстраційний номер запиту в розпорядника. Таке повідомлення направляється таким способом, яким запитувач просив надати інформацію.

Варто наголосити, що у випадку продовження строку розгляду запиту перебіг 20-денного строку починається з дня, наступного за днем отримання запиту, а не з дня надсилання запитувачеві повідомлення про продовження строку розгляду його запиту. Іншими словами, у випадку продовження строку розгляду запиту, такий строк становить 20, а не 25 робочих днів.



Примітка:

Велика палата Верховного Суду у постанові від 19.03.2019 року у справі [№800/369/17](#) визнала протиправною бездіяльність розпорядника публічної інформації щодо недотримання встановленого законом п'ятиденного

строку надання особі інформації на запит і, окрім іншого, зазначила:

«...Право особи на доступ до публічної інформації передбачає не тільки право на отримання відповідної інформації, а й право на своєчасність її отримання. Беручи до уваги приписи пункту 5 частини другої статті 23 закону №2939-VI позивач як запитувач інформації попри фактичне надання відповіді на запит відповідачем має право на оскарження несвоєчасного надання інформації, і, звертаючись до суду із цим позовом, особа вважала порушеними свої права внаслідок недотримання встановленого законом строку надання інформації на запит.



7. Що таке відстрочка в розгляді запиту на інформацію, та як вона застосовується?

Згідно з частиною шостою статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» розпорядник може застосувати відстрочку в задоволенні запиту на інформацію у разі, якщо запитувана інформація не може бути надана для ознайомлення в передбачені цим законом строки у разі настання обставин непереборної сили.

Це особливий випадок, коли у задоволенні запиту розпорядник не відмовляє, проте запитувач не отримує запитуваної інформації у встановлені законом терміни, бо розпорядник технічно не може її надати. !

Законодавство України визначає, які події варто вважати обставинами непереборної сили: землетрус, ураган, шторм, повінь; війну та воєнні події; радіаційне, хімічне зараження, інші надзвичайні події, наслідки яких не можна відвернути, хоча настання самої події може бути і передбачуваним за певних

умов. Такі обставини повинні зумовлювати у розпорядника технічну неможливість надати запитувану інформацію. Тривалість відстрочки у задоволенні запиту охоплює період існування наслідків обставин непереборної сили тією мірою, якою ці наслідки технічно унеможливають надання запитуваної інформації. Обставинами непереборної сили не може вважатися складність виконання запиту, помилки чи бездіяльність працівників розпорядника, недоліки в організації роботи розпорядника тощо – тобто ті обставини, які залежать від волі працівників розпорядника і можуть бути усунені чи попереджені.

Рішення про відстрочку доводиться до відома запитувача у письмовій формі разом із роз'ясненням порядку оскарження прийнятого рішення.

Частина сьома статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» встановлює обов'язкові елементи змісту рішення про відстрочку в задоволенні запиту:

- 1** прізвище, ім'я, по батькові та посаду особи, відповідальної за розгляд запиту розпорядником інформації;
- 2** дату надсилання або вручення повідомлення про відстрочку;
- 3** причини, у зв'язку з якими запит на інформацію не може бути задоволений у встановлений цим законом строк. Зазначається відповідна конкретна обставина непереборної сили та пояснюється, у який спосіб вона не дозволяє задовольнити запит у встановлений законом строк.
- 4** строк, у який буде задоволено запит. У повідомленні про відстрочку необхідно вказати орієнтовну дату надання запитуваної інформації, яка визначається, зважаючи на прогнозовану тривалість існування наслідків обставин непереборної сили.
- 5** підпис.

Звісно, за умови застосування відстрочки розпорядник повинен докласти зусиль, щоб надати інформацію якомога швидше, особливо коли це інформація, яка становить значний суспільний інтерес.

Виправданим для розпорядників інформації є застосування відстрочки у період обмежувальних заходів, пов'язаних із карантинном. Проте, виходячи з наведеного вище, розпорядники публічної інформації у кожному конкретному випадку застосування відстрочки повинні не просто формально посилатися на наявність обмежувальних заходів, а обґрунтовувати, які саме наслідки обмежувальних заходів не дозволяють задовольнити запит вчасно, та повідомляти про орієнтовну дату надання інформації.



8. Як розпорядникам затверджувати розмір відшкодування витрат на копіювання та друк?

Встановлена у статті 21 Закону України «Про доступ до публічної інформації» можливість стягувати плату за друк документів є дискрецією розпорядника, тобто він може самостійно визначити доцільність встановлення цієї плати. Розпорядник має враховувати своє фінансове, технічне забезпечення, кількість працівників, які займаються доступом до публічної інформації, а також кількість і частоту запитів на інформацію. Зокрема тих, що потребують друку значної кількості документів. Тому, якщо на практиці в державного органу немає потреби у відшкодуванні коштів за друк, він може не приймати акт, що встановлює розмір відшкодування. Натомість надавати копії документів на запит безплатно.


Водночас, якщо задоволення таких запитів дійсно потребує додаткових ресурсів, то розпоряднику варто прийняти нормативно-правовий акт, яким буде встановлено розмір оплати. Таке рішення повинно ґрунтуватися на розрахунку фактичних витрат на друк.

Розпорядники інформації можуть:



Самостійно визначати, які з витрат на копіювання та друк вносити до розрахунку.

Визначаючи, які фактичні витрати здійснюються розпорядником при копіюванні та друку документів, розпорядник інформації може внести до розрахунку суми розміру відшкодування, як усі з них, так і деякі. Докладніше про це – у пункті 9 розділу 2 цих Рекомендацій.


 **Звільнити від сплати або встановити пільги для сплати відшкодування витрат для певних категорій громадян або щодо певної інформації.**

Розпорядник інформації може своїм рішенням звільнити від обов'язку відшкодування, передбаченого статтею 21 Закону України «Про доступ до публічної інформації», вартості копіювання та друку документів визначені ним певні категорії запитувачів або запитів на інформацію.

Наприклад, від такого обов'язку можуть бути звільнені малозабезпечені чи непрацездатні особи, особи похилого віку тощо. Певні категорії громадян можуть бути звільнені повністю від відшкодування витрат на друк, або для них можуть бути встановлені певні пільги щодо відшкодування. При цьому варто мати на увазі, що чинним законодавством не передбачена ідентифікація особи запитувача. Тому запитувач може вказати у запиті, що він належить до певної категорії осіб, **проте розпорядник інформації не має права вимагати документів, які посвідчують особу.**

Також від сплати відшкодування витрат на друк документів можуть бути звільнені запитувачі, які просять певну категорію інформації, наприклад, інформацію про діяльність розпорядника, ухвалені ним рішення або про витрати із бюджету. Відповідні категорії повинні бути чітко зазначені у відповідному нормативно-правовому акті.






При цьому розпорядникам варто пам'ятати, що згідно з частиною четвертою статті 21 Закону України «Про доступ до публічної інформації» при наданні особі інформації про себе та інформації, що становить суспільний інтерес, плата за копіювання та друк не стягується.


 **Передбачити відшкодування витрат на друк за більшу кількість сторінок, ніж передбачено законом.**

Частиною другою статті 21 Закону України «Про доступ до публічної інформації» передбачено, що у разі якщо задоволення запиту на інформацію передбачає виготовлення копій документів обсягом понад 10 сторінок, запитувач зобов'язаний відшкодувати фактичні витрати на копіювання та друк.

Розпоряднику варто розрахувати свої фінансові й технічні можливості, а також зусилля, які «забирає виставлення рахунку». Адже не секрет, що, наприклад, у випадку, коли запитується документ на 11 чи 12 сторінок, розпоряднику простіше надати таку кількість паперових копій безплатно. Це займе менше людських ресурсів, адже багато працівників розпорядника задіяні в погодженні рахунку на відшкодування, а також матеріальних – друк додаткових двох сторінок обійдеться набагато дешевше, ніж виставлення рахунку (який, до речі, теж треба надрукувати на папері) та відправка його поштовою кореспонденцією. Це саме можна сказати і щодо друку більшої кількості сторінок.

При цьому розпорядники інформації не можуть:

-  Встановлювати розмір відшкодування більший, ніж передбачено граничними нормами, встановленими постановою КМУ;
-  Встановлювати плату за документ обсягом до 10 сторінок, який повинен надаватись безплатно;
-  Встановлювати норми відшкодування, які будуть дискримінаційними щодо певних категорій громадян, наприклад, за расовою чи релігійною приналежністю, громадянством тощо;
-  Встановлювати плату, не передбачену законом, наприклад, за відправлення відповіді на запит поштою, цифрову обробку документа (окрім вилучення обмеженої у доступі інформації відповідно до частини сьомої статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації»);
-  Встановлювати плату за інформацію, яка відповідно до законодавства повинна надаватись безплатно (інформація про себе, інформація, що становить суспільний інтерес);

-  Встановлювати плату за надання документів у електронній формі.



9. Які витрати беруться до уваги при розрахунку розміру відшкодування за копіювання, друк, сканування документів?

У частині другій статті 21 Закону України «Про доступ до публічної інформації» вказано, що у разі якщо задоволення запиту на інформацію передбачає виготовлення копій документів обсягом понад 10 сторінок, запитувач зобов'язаний відшкодувати **фактичні витрати на копіювання та друк**.

Отже, для розрахунку розміру відшкодування враховується фактична вартість ресурсів, які були витрачені на копіювання та друк документів. Законом України «Про доступ до публічної інформації» чи постановою КМУ №740 від 13.07.2011 р. не передбачено, що саме повинно входити до цих «витрат».

Витрати, які не повинні входити до розрахунку

! До розрахунку не можуть входити заробітна плата працівників та нарахування на неї, які по своїй суті не є фактичними витратами на сам друк.

Одним із обов'язків суб'єкта владних повноважень є забезпечення доступу запитувачів до публічної інформації. Статті 14 та 16 Закону України «Про доступ до публічної інформації» передбачають створення та забезпечення діяльності структурного підрозділу або відповідальної особи з питань доступу до публічної інформації і визначення їх завдань. Опрацювання і задоволення інформаційних запитів входить до переліку посадових обов'язків відповідного працівника.

Надання інформації на запит не є адміністративною послугою, за яку запитувач повинен платити додатково. Розпорядник не має права «делегувати» іншим особам свій обов'язок щодо розгляду запитів, наприклад, за договором.



Хоча замість копіювання певний працівник розпорядника інформації міг би виконати іншу роботу, та опрацювання запиту, а також копіювання документів, які потрібно надати запитувачу, і є одним із обов'язків такого працівника. А заплатити за цю роботу – завдання держави, яка взяла його на себе, прийнявши Закон України «Про доступ до публічної інформації», що містить відповідне положення. Обов'язок «компенсувати» роботу працівника органу влади не може бути покладено на запитувача. Тому відшкодування заробітної плати працівника розпорядника інформації не відповідає принципам закону.

Розпорядник не має права вносити у розрахунок на відшкодування вартість відправлення відповіді на запит (вартість пересилання поштою, вартість конвертів, марок тощо) або вартість запису інформації на носії інформації (диски, флеш-карти тощо).

Хоча такі речі по суті становлять затрати для розпорядників інформації, проте вони не є витратами на копіювання чи друк документів, а у статті 21 Закону України «Про доступ до публічної інформації» передбачено можливість відшкодувати витрати лише за «копіювання та друк».

Витрати для розрахунку розміру відшкодування за виготовлення копій документів

Паперові копії документів	Скановані копії документів
<ul style="list-style-type: none">• Витрати на папір для друку• Витрати на заміну картриджу (тонер), його знос• Знос засобу для копіювання/ друку (амортизація)• Витрати на електроенергію• Інше	<ul style="list-style-type: none">• Витрати на електроенергію• Знос засобу копіювання (амортизація)• Відновлення фотовалу

Не викликає сумніву у доцільності внесення до фактичних витрат на відшкодування копіювання та друку паперових копій вартість паперу та заправки картриджа (тонера). Очевидно, що при скануванні (виготовленні цифрових копій) документів розпорядник інформації несе набагато менші витрати, ніж друкуючи паперові копії.

Розпорядники інформації також можуть внести до розрахунку зносу відповідної копіювальної техніки, витрати на її ремонт. Такі витрати досить приблизні й неточні, адже не можна точно передбачити, як часто і які саме деталі будуть виходити з ладу. Переважно це зовсім незначна частка від загального розміру (за розрахунками деяких розпорядників витрати на обслуговування їхньої техніки становлять приблизно 0,007 грн. із розрахунку на сторінку).

Наостанок варто зазначити, що закладати ті чи інші витрати при розрахунку – це право розпорядників інформації. З огляду на доцільність розпорядники можуть передбачити як кілька складників із перелічених у цьому розділі посібника, так і всі. Проте взяття до уваги вартості будь-яких витрат є допустимим лише у випадку, коли ці витрати реально пораховано.

Формули розрахунку витрат на відшкодування – на сторінці 324 цих Рекомендацій.



10. У яких випадках можна вимагати відшкодування витрат за сканування документів?

Статтю 34 Конституції України передбачено, що кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір.

Згідно з частиною другою статті 7 Закону України «Про інформацію» ніхто не може обмежувати права особи у виборі форм і джерел одержання інформації, за винятком випадків, передбачених законом.

Частиною п'ятою статті 19 закону, зокрема, передбачено можливість зазначення у запиті лише електронної адреси. Це свідчить про можливість обрання виключно електронної форми листування з розпорядником інформації й відповідно отримання запитуваних копій документів тільки на електронну адресу. Крім того, відповідно до положень пункту 4 частини першої статті 14 закону розпорядник інформації зобов'язаний визначати спеціальні місця для роботи запитувачів із документами чи їх копіями, а також надавати право запитувачам робити виписки з них, фотографувати, копіювати, сканувати їх, записувати на будь-які носії інформації тощо. При цьому закон не містить положень, які регламентували б, у якій формі має надаватись копія запитуваного документа, відповідно й не містить жодних обмежень.

Така позиція підтверджується також судовою практикою:



У Постанові Пленуму Вищого адміністративного суду №10 від 26.09.2016 р. «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації», в пункті 11.2 зазначено: *«аналіз частини другої статті 34 Конституції України та частини другої статті 7 Закону України «Про інформацію» свідчить, що особа має право обирати на власний розсуд форму копій документів, які вона запитує, а саме паперову чи електронну. У разі якщо переведення в електронну форму (сканування) не є технічно неможливим та не покладає на розпорядника надмірний тягар, враховуючи ресурсні можливості, вимога щодо надання копії документів у сканованій формі повинна бути задоволена».*

Отже, запитувач має право обирати на власний розсуд форму копій документів, які він запитує, а саме паперову чи електронну. Наявність такого права особи підтверджена також частиною п'ятою статті 19 Закону України «Про доступ до публічної інформації», якою, зокрема, передбачено можливість зазначення в запиті лише електронної адреси.

! Це свідчить про можливість обрання виключно електронної форми листування з розпорядником інформації

та відповідно отримання запитуваних копій документів тільки на електронну адресу. Таку позицію викладено також у пункті 10.3 вказаної вище постанови.

Якщо розпорядник інформації на момент отримання запиту володіє запитуваним документом, тобто такий документ уже існує в електронній (зокрема й сканованій) формі – така інформація повинна бути надана безплатно.

Також варто зазначити, що статтю 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» передбачено вичерпний перелік підстав відмови у наданні інформації. Серед цих підстав відсутня така, як «інформація не існує у запитованій формі». Тому відповідно до вказаного принципу максимального спрощення розпорядник повинен перевести інформацію у зручну для запитувача форму. Проте, якщо це покладає на нього значний тягар, розпорядник може надати інформацію чи документ у тій формі, в якій він нею володіє. У будь-якому випадку відмова розпорядника інформації в задоволенні запиту є неправомірною.

Відповідно до статті 21 Закону України «Про доступ до публічної інформації», *у разі якщо задоволення запиту на інформацію передбачає виготовлення копій документів обсягом понад 10 сторінок, запитувач зобов'язаний відшкодувати фактичні витрати на копіювання та друк. Розмір фактичних витрат визначається відповідним розпорядником на копіювання та друк у межах граничних норм, встановлених Кабінетом Міністрів України. У разі якщо розпорядник інформації не встановив розміру плати за копіювання або друк, інформація надається безплатно.*

Отже, запитувачі зобов'язані відшкодувати вартість «виготовлення копій» документів. Проте чи стосується це виготовлення тільки паперових копій чи й електронних (сканування розглядають як «виготовлення цифрових копій») – Закон України «Про доступ до публічної інформації» не містить уточнення.

Постановою КМУ №740 від 13 липня 2011 року встановлено граничні норми розмірів відшкодування витрат на копіювання

та друк документів, що надаються розпорядниками на запити на публічну інформацію. Вона прийнята на виконання вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Під час розробки цього закону його автори, які намагались закласти у текст запобіжник проти зловживання з боку запитувачів правом на інформацію, зосередили увагу саме на фінансових витратах, яких зазнає розпорядник інформації, виготовляючи паперові копії. Проте на практиці й сканування великої кількості документів становить значне навантаження для роботи розпорядника, зокрема на роботу працівників, які розглядають інформаційні запити.

Судова практика щодо сканування виробила вказану вище позицію: надання сканованих документів є безплатним, якщо тільки це технічно неможливо і не покладає на розпорядника надмірний тягар (див. п. 11.2 постанови Пленуму ВАСУ №10 від 29.09.2016 р.).

Також варто згадати прецедентне рішення Верховного Суду від 31 січня 2019 року у справі [№820/4258/17](#), де суд визнав порушення права запитувача на доступ до публічної інформації і **зобов'язав розпорядника фактично безплатно сканувати 10 283 накази** (загальна кількість сторінок цих документів, на жаль, не вказана), видані за півтора року роботи органу.

Розпорядникам інформації варто також взяти до уваги правову позицію, викладену у рішенні Сьомого апеляційного адміністративного суду від 18.06.2020 р. у справі [№120/99/20-а](#). У цій справі запитувач просив міську раду надати йому інформацію одночасно на поштову і електронну адресу. Суд визнав незаконною вимогу міської ради щодо відшкодування друку 2 сторінок:



«Колегія суддів вказує, що підстав надавати відповідь на запит у письмовій формі не було, оскільки позивачем не було сплачено витрати на копіювання, але водночас відповідач мав змогу надати відповідь на запит, надіславши листа на електронну адресу позивача. Окрім цього, суд не приймає до

уваги твердження апелянта, що виготовлення сканованих копій належить до копіювання, а оплата мала б бути такою самою, як за виготовлення паперових ксерокопій, відповідно до виготовленого рахунку».

У січні 2020 року до постанови КМУ №740 було внесено зміни. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини звертає увагу на те, що більшість неправильно сприймає цей документ, зокрема, як акт, яким встановлено ціни за друк чи сканування. Ця постанова встановлює **«граничні норми»** за відшкодування. Її мета – запобігти обмеженню доступу до інформації розпорядником шляхом встановлення завищених розмірів плати за надання інформації. Самі розміри (а саме фактичні витрати, які йдуть на виготовлення копій) повинні розрахувати і встановити розпорядники інформації відповідно до їх реальної вартості, адже вартість копії документа у розпорядника інформації не може бути рівнозначною або вищою цінам наприклад у копіювальних центрах, які отримують від цього дохід. Отже, такі розміри повинні виключно відшкодовувати витрати, яких зазнав розпорядник, а не приносити прибуток, та бути у межах максимуму, затвердженого постановою КМУ. Тому в будь-якому випадку **неправильно стверджувати, що КМУ встановив ціни.**

До постанови було внесено кілька змін. По-перше, граничні норми прив'язуються до розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб (*раніше – мінімальної заробітної плати*). По-друге, додано граничні норми за «виготовлення цифрових копій (сканування) документів».

! Розпорядникам інформації варто зрозуміти, що відповідно до статті 21 Закону України «Про доступ до публічної інформації» запитувачі повинні відшкодовувати «фактичну вартість» копіювання та друку документів, а «розмір відшкодування» повинен бути затверджений відповідним рішенням розпорядника. Таке рішення обов'язково повинно ґрунтуватись на розрахунку фактичної вартості сканування.



Докладніше про те, що може входити до розрахунку – у пункті 9 розділу 2 цих Рекомендацій. Рекомендована формула розрахунку розміру відшкодування міститься у розділі 4 Рекомендацій.


Право встановити розмір відшкодування витрат на сканування документів залишається за розпорядником інформації. Розпорядникам варто ґрунтовно дослідити, чи не буде більшим навантаженням у роботі працівників, які займаються запитами, новий порядок щодо обрахунку та надсилання реквізитів для сплати за скановані документи тощо.

Отже, відшкодування витрат за сканування документів буде законним за таких умов:

- Проведення розпорядником інформації розрахунку фактичних витрат на сканування;
- Прийняття внутрішнього нормативно-правового акта, яким буде встановлено відповідний розмір на відшкодування витрат за сканування документів. Розмір повинен ґрунтуватись на проведеному розрахунку та бути у межах граничних норм, затверджених постановою КМУ №740 від 13 липня 2011 року;
- Відсутності обов'язку володіти запитуваним документом у електронній формі.

Розпорядник не має права вимагати плати за сканування, якщо:

-  Запитувач просить інформацію у електронному вигляді (наприклад, шляхом надсилання на електронну адресу), і вона є або повинна бути відповідно до законодавства у електронній формі (наприклад, розпорядник зобов'язаний її опублікувати на сайті);
-  Інформація існує у сканованому вигляді, зокрема й документ був раніше відсканований для надання інформації на інший запит;





-  Розпорядник інформації не прийняв розпорядження, яким встановлено розмір плати за сканування, або таке розпорядження не ґрунтується на розрахунку фактичних витрат на сканування.





11. Який порядок виставлення запитувачу рахунку на відшкодування витрат за копіювання та друк документів?

Якщо розпорядник інформації вирішив скористатись можливістю отримувати відшкодування фактичних витрат на копіювання або друк документів, яка передбачена статтею 21 Закону України «Про доступ до публічної інформації», таке рішення повинно бути ухвалене/затверджене відповідним внутрішнім нормативно-правовим актом (наказом, розпорядженням тощо). Цей документ повинен містити порядок, який визначає механізм відшкодування запитувачами витрат на копіювання та друк, зокрема і порядку надсилання запитувачу відповідного рахунку щодо оплати відшкодування.

Відповідно до такого порядку повинно бути передбачено, що:

-  інформація надається на запит безплатно у певних випадках (наприклад, коли запитується інформація про себе чи інформація, що становить суспільний інтерес);
-  відшкодування витрат здійснюється у разі виготовлення копій документа/документів обсягом понад 10 сторінок (чи можна об'єднувати запити – читайте у пункті 12 розділу 2 Рекомендацій);
-  оплата рахунку на відшкодування витрат на копіювання та друк може здійснюватись у будь-якій фінансовій установі;
-  запитувані документи будуть надані запитувачу тільки після сплати відповідного рахунку. Також розпорядник може

уточнити, чи потрібно йому надавати підтвердження оплати; якщо так, то яким способом;

-  у разі часткової сплати рахунку запитувачу буде надано копії документів у кількості, що пропорційна сплаченій сумі;
-  запитувачу може бути відмовлено на підставі пункту 3 частини першої статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» у разі відмови сплатити рахунок на відшкодування витрат на копіювання та друк.

Відповідно до порядку може бути зазначена й інша інформація, пов'язана з відшкодуванням витрат на копіювання та друк документів.

Алгоритм дій розпорядника у разі отримання запиту, що потребує друку понад 10 сторінок, є таким:

Протягом 5 робочих днів із дня отримання запиту розпорядник повинен обрахувати кількість сторінок та надіслати на адресу запитувача рахунок на відповідну суму.

1

Рекомендація надсилати рахунок разом із десятима сторінками відповідного запитуваного документа (супровідний лист надається безплатно) міститься у пункті 11.1 постанови Пленуму ВАСУ №10 від 29.09.2016 р.:

« ... тобто запитувач інформації зобов'язаний відшкодувати витрати на виготовлення всіх сторінок запитаної інформації, крім перших 10 сторінок. При цьому питання щодо надання розпорядником інформації перших 10 сторінок документа (частини інформації) безплатно одночасно з повідомленням запитувача про необхідність відшкодування витрат або повідомленням про відмову в задоволенні запиту у зв'язку з невідшкодуванням відповідних витрат прямо Законом України «Про доступ до публічної інформації» та іншими чинними нормативно-правовими актами не врегульовано.

Однак, враховуючи міжнародно-правові стандарти у сфері доступу до публічної інформації, роз'яснення, викладене у пункті

11.1 постанови Пленуму ВАСУ №10 від 29.09.2016 р., вважаємо, що належною практикою є надання за вимогою запитувача перших 10 сторінок безплатно одночасно з повідомленням про необхідність відшкодування витрат на виготовлення копій решти документів».

2 У разі отримання підтвердження сплати вказаної суми розпорядник починає виготовлення відповідних копій запитуваних документів та надсилає їх запитувачу.

На практиці у розпорядників інформації часто виникають запитання, протягом якого строку повинен оплатити запитувач рахунок, а також протягом якого строку після оплати розпорядник зобов'язаний надати копії документів. На жаль, законодавство не передбачає такі строки. Тому запитувач не обмежений певним періодом для сплати відшкодування витрат на копіювання та друк. Право на отримання копій у нього виникає саме після сплати відповідного рахунку.



Розпорядникам інформації варто звернути увагу на підстави для відмови, що передбачена пунктом 3 частини першої статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації»:

«Розпорядник інформації має право відмовити в задоволенні запиту в таких випадках: ... особа, яка подала запит на інформацію, не оплатила передбачені статтею 21 цього Закону фактичні витрати, пов'язані з копіюванням або друком».

! Важливо. Застосувати таку підставу для відмови можна у випадку, коли запитувач надсилає повторний запит, у якому вказує, що він не погоджується оплачувати рахунок і вимагає надати йому інформацію безплатно або коли запитувач не оплатив рахунок протягом строку, встановленого відповідним нормативно-правовим актом розпорядника.

Проте вимоги пункту 3 частини першої статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» не застосовуються, якщо запитувач не оплачує рахунок протягом тривалого часу. **Розпорядник може відмовити, якщо його внутрішнім нормативно-правовим актом (наприклад, порядком розгляду запитів) передбачено розумний строк і порядок надсилання відмови на цій підставі.**

У відповідному нормативно-правовому акті, що регулює механізм відшкодування витрат на копіювання та друк документів, розпорядник інформації може врегулювати відносини та строки щодо надання копій документів запитувачу після оплати ним відшкодування витрат на копіювання та друк. При цьому такі строки повинні бути розумними та не надмірними. Деякі із розпорядників інформації встановили їх за аналогією із нормою, що регулює продовження строків:

-  для надання документів невеликої кількості – 5 робочих днів із моменту отримання підтвердження про сплату відшкодування;
-  для надання багатьох документів – 20 робочих днів із моменту отримання підтвердження про сплату відшкодування.

У випадку, якщо розпорядник інформації не затвердив вказаних вище строків, копії документів повинні бути надані запитувачу протягом розумних строків, враховуючи кількість сторінок запитуваного документа, а також навантаження у роботі розпорядника.

Про рекомендації щодо надання інформації на запити, які є «зловживанням права» – докладніше у пункті 11 розділу 1 Рекомендацій.






12. Чи можна об'єднувати запити від одного запитувача і виставляти рахунок на відшкодування витрат на копіювання або друк?

Вимога в законі щодо відшкодування фактичних витрат на копіювання та друк є гарантією того, що надання інформації запитувачам не призведе до надмірних витрат розпорядника інформації, що може негативно вплинути на виконання ним своїх повноважень. Крім того, законодавча вимога відшкодувати відповідні витрати певною мірою має на меті перешкодити зловживанню правом на доступ до інформації.

Відповідно до статті 21 Закону України «Про доступ до публічної інформації» інформація на запити повинна надаватись розпорядниками безплатно. Виняток із цього правила передбачений частиною другою статті 21 Закону України «Про доступ до публічної інформації»: «У разі якщо задоволення запиту на інформацію передбачає виготовлення копій документів обсягом **понад 10 сторінок**, запитувач зобов'язаний відшкодувати фактичні витрати на копіювання та друк».


Отже, на запитувачів покладається обов'язок відшкодувати витрати на копіювання та друк документів, якщо їх обсяг перевищує 10 сторінок. Щоб уникнути цього обов'язку, деякі запитувачі надсилають окремі запити на різні сторінки одного і того самого документа. Наприклад:

-  запит №1: прохання надати з 1 до 10 сторінки документа «Х»;
-  запит №2: прохання надати з 11 до 20 сторінки документа «Х»;
-  запит №3: прохання надати з 21 до 30 сторінки документа «Х» і т. ін.

Законом України «Про доступ до публічної інформації» не передбачено кількість запитів, які запитувач може надсилати до одного розпорядника протягом певного періоду. Фактично

запитувач має право направляти будь-яку кількість запитів. Всі вони повинні бути зареєстровані й розглянуті відповідно до вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Вирішальним при визначенні правомірності вимоги оплати відшкодування витрат на копіювання та друк є встановлення обов'язку розпоряднику надати великий обсяг інформації (понад 10 сторінок) одному запитувачу на його вимогу. Те, що така вимога оформлена кількома запитами, що одночасно надійшли до розпорядника, не створює обов'язку розпоряднику надавати інформацію безплатно.

Водночас необхідно розуміти, що кожен запит є окремим, стосується різних документів, а отже з огляду на судову практику, що склалася, на кожен із них запитувач має право отримувати безкоштовні 10 сторінок документа. 

Отже, розпорядник інформації може надати безплатно по 10 сторінок на кожен запит. Таку відповідь із усіма запитуваними сторінками певного документа він може надати з одним супровідним листом, в одному конверті. Такий підхід, з другого боку, може видатися дещо сумнівним, якщо, наприклад, запитувача більше цікавлять 10 не перших сторінок документа, а останніх або середина запитуваного документа, якщо він, наприклад, на 50 сторінках. Імператив у наданні перших 10 сторінок може бути лише показником того, що той чи інший документ є в наявності у розпорядника, і за такою логікою решта документа запитувача взагалі не цікавить, зважаючи ще й на те, що розпорядник виставив рахунок на решту сторінок цього документа.

Окрім того, розпоряднику інформації потрібно надавати відповідь вчасно – протягом 5 робочих днів. Тому, якщо такі запити були надіслані в різні дні, скажімо, по одному запиту в день, а розпорядник планує надати відповідь на них одним листом, то така відповідь повинна бути надіслана не пізніше п'ятого робочого дня з моменту отримання першого запиту.

Певну складність у роботі розпорядників викликає і той факт, що деколи неможливо надати саме ті сторінки, які просить

запитувач. Наприклад, запитувач просить надати сторінки 51-60 документа, але він містить лише 40 сторінок, а також 20 сторінок різних додатків чи додаткових угод. У такому випадку розпоряднику варто повідомити про це запитувача.

Рекомендуємо також при отриманні таких численних запитів інформувати запитувача про можливість ознайомлення із необхідними документами у спеціальному місці для роботи запитувачів із документами та їх копіями.



13. Що робити розпоряднику, якщо запитується значний обсяг інформації, задоволення якого неможливе впродовж 20 робочих днів?

Відповідно до частини четвертої статті 20 Закону України «Про доступ до публічної інформації» у разі, коли запитується великий обсяг інформації чи документів, розпорядник має право продовжити строк розгляду запиту до 20 робочих днів та надати інформацію запитувачу.

! При цьому продовжити такий строк розпорядник за законом має право тільки один раз.

На практиці бувають випадки, коли запитувачі просять надати настільки великий об'єм інформації, що, враховуючи ресурсні можливості розпорядника, цього неможливо зробити навіть протягом 20 робочих днів. Наприклад, деякі запитувачі можуть попросити надати усі документи, прийняті розпорядником інформації за кілька років, а то й десятків років, проте відмовити у цьому випадку розпорядник інформації не має права, адже у статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» відсутня підстава для відмови щодо задоволення таких запитів. Тим паче, що у більшості випадків запитувачі зобов'язані оплатити

відшкодування друку цієї великої кількості документів. Таке зобов'язання передбачене статтею 21 цього закону.

Водночас як запитувачам, так і розпорядникам публічної інформації варто не забувати, що відповідно до частини першої статті 5 Закону України «Про інформацію» реалізація права на інформацію не повинна порушувати громадянські, політичні, економічні, соціальні, духовні, екологічні та інші права, свободи і законні інтереси інших громадян, права та інтереси юридичних осіб.

Із вказаного можна дійти висновку, що реалізація права одного запитувача на інформацію не повинна порушувати прав інших запитувачів (докладніше щодо неприпустимості зловживання правом на інформацію – див. у пунктах 11, 12 розділу 1 Рекомендацій).

У таких випадках рекомендуємо протягом 20 робочих днів надати запитувачу максимально можливу кількість інформації чи документів, які він запитував, запропонувати запитувачу ознайомитись з іншою інформацією у спеціальному місці для роботи запитувачів із документами або в інший прийнятний спосіб, наприклад, погодити з ним надання решти документів протягом зручного для обох сторін періоду. !

Водночас розпоряднику інформації доцільно обґрунтувати у відповіді запитувачу надмірний тягар у наданні значного обсягу інформації (докладніше див. пункт 14 Розділу 2 Рекомендацій).



14. Як обґрунтувати «надмірний тягар» у задоволенні запиту на інформацію?

Закон України «Про доступ до публічної інформації» надає запитувачам право отримувати інформацію. За відсутності

ефективних запобіжників проти зловживання цим правом фактично запитувач може просити надати йому дуже велику кількість документів, і розпорядник зобов'язаний задовольнити такий запит.

У такому випадку розпорядник насамперед може продовжити строк розгляду до 20 робочих днів для пошуку інформації серед значної кількості даних. У випадку, коли запитувач просить надати йому паперові копії документів, – виставити відповідно до статті 21 Закону України «Про доступ до публічної інформації» рахунок на оплату відшкодування витрат за копіювання та друк документів (за умови, що розпорядник затвердив у своєму нормативно-правовому акті розмір такого відшкодування). У випадку, коли запитувач оплатив вказану суму, – задовольнити запит.

Якщо запитувач просить інформацію у електронному форматі, то розпорядник зобов'язаний надати таку інформацію безплатно. Проте, коли запитуваних документів у такому форматі немає, такий запит може бути задоволений тільки при скануванні відповідних документів. Щодо можливості виставити рахунок за сканування документів читайте у пункті 10 розділу 2 цих Рекомендацій.

Утім, для багатьох розпорядників залишається актуальним питання, що робити, коли запитується дуже велика кількість документів чи інформації, для надання яких необхідне сканування та немає можливості вимагати відшкодування за нього.

Розпорядникам варто враховувати прецедентне рішення Верховного Суду від 31.01.2019 р. у справі [№820/4258/17](#), яким суд визнав порушення права запитувача на доступ до публічної інформації й зобов'язав розпорядника надати у електронному вигляді 10 283 накази (загальна кількість сторінок цих документів не вказана), видані за півтора року роботи державного органу.

Розпорядник указував, що запитувана інформація не була створена у електронному вигляді, а сканування такої кількості документів буде надмірним тягарем для роботи органу. Запитувач оскаржив відмову до суду, і справа пройшла всі інстанції. Верховний Суд поставив крапку у справі, вказавши, що відповідач

не довів відсутність технічної можливості чи надмірний тягар для розпорядника у скануванні документів і повинен надати документи в електронному вигляді.

Верховний Суд урахував позицію, викладену у пункті 11.2 постанови Пленуму ВАСУ №10 від 29.09.2016 р.:

«особа має право обирати на власний розсуд форму копій документів, які вона запитує, а саме паперову чи електронну. У разі якщо переведення в електронну форму (сканування) не є технічно неможливим та не покладає на розпорядника надмірний тягар, враховуючи ресурсні можливості, вимога щодо надання копії документів у сканованій формі повинна бути задоволена».

Тобто судова практика йде так, що розпорядник може відмовити у наданні інформації у електронній формі (варто звернути увагу, що не відмовити у наданні інформації взагалі, а відмовити надати її саме у певній формі) тільки у двох випадках:



якщо у нього немає технічної можливості це зробити;



якщо це становить надмірний тягар, враховуючи ресурсні можливості.

Перший випадок – це коли у розпорядника немає сканувальної техніки, документи існують лише у паперовому вигляді, а запитувач просить надати їх у електронному. У такій ситуації у розпорядника інформації дійсно немає технічної можливості задовольнити запит у тій формі, в якій просить запитувач.

«Надмірний тягар» – поняття оціночне і залежить від багатьох чинників. Розпорядник повинен довести, що задоволення запиту паралізує роботу всього органу чи відділу. Тобто йдеться не просто про збільшення навантаження при роботі з запитами на інформацію, іншими словами, не про десятки, а тисячі сторінок, які потрібно відсканувати.

Якщо сканування дійсно становить надмірний тягар або є технічно неможливим, розпорядник може опрацьовувати його як запит на паперові копії документів, тобто













! виставити запитувачу рахунок за відшкодування витрат на копіювання та друк документів.



Такий порядок дій можливий тільки у випадку, коли у розпорядника відсутній обов'язок володіти запитуваними документами в електронному вигляді. Інакше вимога запитувача надати документи безплатно повинна бути задоволена.

При цьому, окрім надання безплатних 10 сторінок та рахунку на оплату, розпорядникам обов'язково потрібно викласти у своїй відповіді аргументи, чому сканування становить надмірний тягар.

Ось приблизний перелік питань, які можуть допомогти описати відповідні аргументи:

-  Яка кількість сканувальної техніки є у розпорядника?
-  Яка кількість сторінок усіх запитуваних документів?
-  Який формат документів (сторінки А4 легше сканувати, ніж сторінки більшого формату)?
-  Чи прошиті ці сторінки у справи/книги (якщо так, то їх важче сканувати, ніж роздільні)?
-  Чи потрібно робити вибірку із різних документів (наприклад, якщо запитують інформацію, а вона у багатьох документах, і її потрібно ще вишукувати)?
-  Чи потрібно вилучати із документів інформацію з обмеженим доступом і у скількох сторінках?
-  Скільки працівників потрібно виділити для сканування цих документів?
-  Чи покладено на цих працівників інші обов'язки, які вони фактично не зможуть виконувати за цей час?
-  Скільки часу займе сканування?
-  Яка «завантаженість» розпорядника, іншими словами: яку кількість запитів він отримує щодня чи протягом іншого терміну; наскільки вони об'ємні; скільки часу витрачається на

їх розгляд, скільки є нерозглянутих на день отримання запиту тощо?

-  Які наслідки будуть для органу, якщо він почне сканувати запитовані документи?
-  Чи становить інформація суспільний інтерес, чи це просто цікавість запитувача?

Із цих питань можна вибудувати аргументи «надмірного тягара». Також розпорядники можуть навести інші додаткові факти та індивідуальні причини, за яких вони не можуть надати інформацію в електронному вигляді.

Отже, розпорядникам інформації варто довести, що відмова сканувати документи – це не просто небажання виконувати закон, а й справді тягар для роботи державного органу або органу місцевого самоврядування.



15. Як створити спеціальне місце для ознайомлення запитувачів із документами?

Відповідно до статті 14 Закону України «Про доступ до публічної інформації» одним із обов'язків розпорядників є *«визначати спеціальні місця для роботи запитувачів із документами чи їх копіями, а також надавати право запитувачам робити виписки з них, фотографувати, копіювати, сканувати їх, записувати на будь-які носії інформації тощо»* (надалі – «спеціальне місце для запитувачів»).

Такий **обов'язок покладено** не на всіх розпорядників інформації, а лише на визначених у пункті 1 частини першої статті 13 цього закону, тобто **на суб'єктів владних повноважень**.

Важливо. Ознайомлення у спеціальному місці для запитувачів – окрема форма доступу до публічної інформації



! • на рівні з наданням інформації на запит чи ознайомленням з оприлюдненою інформацією на сайті розпорядника. Запитувач має право обрати саме цю форму доступу до публічної інформації.

Така позиція підтверджена і відповідною судовою практикою. У пункті 10.2 постанови Пленуму ВАСУ йдеться про те, що:

«Доступ до інформації може забезпечуватися як шляхом надання копій документів (частина друга статті 21 Закону України «Про доступ до публічної інформації»), так і шляхом перегляду документів за місцезнаходженням розпорядника інформації.

Так, згідно з положеннями пункту 4 частини першої статті 14 закону розпорядник інформації зобов'язаний визначати спеціальні місця для роботи запитувачів із документами чи їх копіями, а також надавати право запитувачам робити виписки з них, фотографувати, копіювати, сканувати їх, записувати на будь-які носії інформації тощо...»

На жаль, закон не визначає докладніше, яким саме повинно бути це спеціальне місце для запитувачів, що повинно у ньому бути та як саме забезпечити у ньому доступ до публічної інформації.





Звичайно, облаштування такого місця залежить від фінансових можливостей розпорядника. Проте у будь-якому випадку повинна виконуватись мета цього місця – забезпечення доступу до інформації⁴⁷.

Тому, для того щоб таке місце працювало ефективно, розпорядник інформації повинен створити його де-факто і де-

⁴⁷ Докладніше про організацію спеціального місця для роботи запитувачів із документами можна ознайомитись у рекомендаціях, затверджених Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини.

- Рекомендації розпорядникам публічної інформації на місцевому рівні за результатами моніторингу в рамках проекту «Платформа «Омбудсман плюс» (2016 р.)
- Рекомендації щодо забезпечення умов та безпосереднього доступу до публічної інформації в приміщенні розпорядників (2017 р.)

юре, а також забезпечити у ньому мінімальний набір можливостей для запитувачів:

-  можливість подати запит на інформацію з проханням ознайомитися з документами у «спеціальному місці»;
-  отримати відповідь розпорядника з запрошенням і/або іншим способом отримати інформацію про те, де, як і коли можна ознайомитися з запитуваною інформацією;
-  потрапити в приміщення розпорядника і знайти спеціальне місце для запитувачів;
-  отримати доступ до запитуваних документів, опрацювати їх, за потреби скопіювати, сфотографувати, зісканувати або записати на носії інформації на свій вибір.

Створення спеціального місця для роботи запитувачів із документами.

Для належної організації спеціальних місць для роботи запитувачів із документами розпорядникам варто, найперше, видати внутрішній правовий акт (розпорядження голови, наказ керівника структурного підрозділу з питань доступу до публічної інформації тощо), в якому врегулювати такі питання:

- 1 Виділення приміщення (кабінету чи його частини), обладнання його меблями** (стіл, стілець), освітленням, із можливістю підключення до електромережі. Приміщення або його частина (окремо виділений стіл) має бути призначене тільки для цієї мети, де запитувачі могли б працювати протягом усього робочого часу, та не повинне використовуватися з іншою метою (тому спеціальним місцем для запитувачів не може бути робоче місце працівника розпорядника). **Забезпечувати таке місце копіювальною чи іншою технікою Закон не вимагає**, проте такі дії з боку розпорядника безперечно вітаються.
- 2 Забезпечення вільного проходу** до цього кабінету та пронесення своєї техніки (фотоапаратів, сканерів, копіювальної техніки, комп'ютерів тощо) – стосується тих розпорядників, які ввели контрольно-пропускний режим для свого приміщення.

- 3** **Оприлюднення на сайті розпорядника інформації** (1) про право запитувачів ознайомлюватися з запитуваною інформацією у спеціальному місці для запитувачів, самостійно її копіювати, сканувати, фотографувати (використовуючи власну техніку), робити виписки тощо; (2) адресу (з номером кабінету) та (3) розпорядок роботи. Така інформація також повинна бути оприлюднена на інформаційних стендах у приміщеннях розпорядників.
- 4** **Забезпечення постійної роботи спеціального місця** для запитувачів, що дозволяє запитувачам працювати з документами протягом усього робочого часу і всіх робочих днів тижня.
- 5** Призначення відповідальних працівників та визначення кола їх обов'язків, **внесення відповідних обов'язків до посадових інструкцій.**
- 6** Забезпечення умов для запитувачів з особливими потребами (таке місце повинно бути доступним для всіх громадян).

Комунікація із запитувачем щодо можливості ознайомитись з інформацією у спеціальному місці для запитувачів.

Найчастіше запитувачі проситимуть надати інформацію чи документи для ознайомлення шляхом надсилання запиту на публічну інформацію, у якому вони проситимуть саме такий формат доступу. Розпорядникам варто пам'ятати, що інформацію треба надати саме у такому форматі, в якому просить запитувач. Навіть якщо є можливість направити її поштою. І навпаки, якщо запитувач просить надіслати йому інформацію – не варто пропонувати йому ознайомлення у спеціальному місці для запитувача:

«Пропозиція, викладена розпорядником інформації у відповіді на запит, щодо ознайомлення із запитуваною інформацією не шляхом надсилання її поштою (як того просить запитувач інформації), а шляхом ознайомлення з нею за місцезнаходженням розпорядника інформації»

ускладнює доступ до інформації, а тому є порушенням гарантії максимального спрощення процедури отримання інформації (пункт 3 частин першої статті 3 Закону України «Про доступ до публічної інформації»)» (абзац третій пункту 10.2 постанови Пленуму ВАСУ №10 від 29.09.2016 р.).

Зразок відповіді про надання можливості ознайомитись із документами у спеціальному місці розміщено у розділі 4 цих Рекомендацій.

Забезпечення фізичного доступу до спеціального місця для запитувачів

В цілому для того, щоб розпоряднику забезпечити для запитувача можливість потрапити до спеціального місця для запитувачів, необхідно зробити три такі дії:

1 Надати/розмістити інформацію про те, де воно розташоване (у відповіді розпорядника на запит, на офіційному сайті розпорядника, при вході у будівлю розпорядника)

2 Пропустити в приміщення розпорядника:

- якщо вхід до приміщення розпорядника не є вільним для всіх відвідувачів, то варто вжити необхідних заходів;
- найкраще розмістити спеціальне місце для запитувачів у частині будівлі, до якої вхід вільний;
- якщо ж це неможливо, то варто поінформувати запитувача про встановлений порядок, аби він мав при собі необхідні документи та знав, до кого звертатися;
- зустріти запитувача, виготовити спеціальну перепустку тощо.

3 Організувати можливість знайти потрібний кабінет:

- проінструктувати працівників охорони про те, де розташоване спеціальне місце для запитувачів;
- розмістити інформаційні вказівники в коридорах будівлі розпорядника;
- повісити на дверях кабінету відповідну інформаційну табличку;

- забезпечити, щоб спеціальне місце для запитувачів було відкрите для відвідування.

Організація ознайомлення з документами у спеціальному місці для запитувачів

Відповідно до вимог пункту 4 частини першої статті 14 Закону України «Про доступ до публічної інформації» у спеціальному місці для роботи запитувачів із документами розпорядники інформації повинні надавати запитувачу право: робити виписки з документів, копіювати, фотографувати документи, записувати на будь-які носії інформації, сканувати документи. Ці вимоги стосуються як надання можливості використовувати запитувачу свою техніку, так і техніку розпорядника, якщо це місце обладнане нею.

Отже, для належної організації роботи з надання запитувачу можливості ознайомитись із документами розпорядникам варто враховувати таке:

- 1** Документи для ознайомлення у спеціальному місці для запитувачів надаються безплатно. Єдиним винятком є ситуація, коли запитуються документи з обмеженим доступом і для надання їх для ознайомлення необхідне вилучення такої інформації у порядку, передбаченому частиною сьомою статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Про це докладніше читайте у пункті 16 розділу 2 цих Рекомендацій.
- 2** Усю запитувану інформацію розпорядник повинен надати запитувачу в одному місці (кабінеті). Виняток із цього правила може бути тільки для розпорядників, які розташовані в декількох приміщеннях, і за внутрішніми правилами працівникам заборонено виносити з приміщення документи або для цього треба дотриматися складної процедури. В такому випадку про це варто попередити запитувача у відповіді на запит, зазначаючи, яку інформацію він може отримати за якою адресою. Але тоді в кожному з корпусів розпорядника має бути створене повноцінне «спеціальне місце».
- 3** Найкраще виділити для спеціального місця для запитувачів окремий кабінет або частину кабінету, які використовуються

тільки з цією метою, або виділяти для запитувача час, коли кабінет не використовується з іншою метою.

- 4 Виділити для запитувача стілець та окремий стіл такого розміру, який дозволяє працювати з великою кількістю документів та на якому можна розмістити свою техніку.
- 5 Надати запитувачу можливість підключити власну техніку до електромережі.

Час роботи спеціального місця для запитувачів повинен збігатися з робочим графіком розпорядника, а запитувачів не варто обмежувати в часі для ознайомлення.



16. Як надати для ознайомлення у спецмісці документи, що містять інформацію з обмеженим доступом?

За загальним правилом усі документи чи інформація, які надаються запитувачам для ознайомлення у спеціальному місці для роботи запитувачів із документами, повинні надаватись безплатно.

Така вимога логічна, адже фактично розпорядник не витрачає матеріальних ресурсів для надання доступу до публічної інформації у такому форматі (витрачається тільки час працівників, які забезпечують ознайомлення). І навіть у випадку, коли запитувач копіює незначний обсяг документів своєю технікою, витрати розпорядника незначні, щоб виставляти за них рахунок.

На жаль, стаття 14, яка надає запитувачам право ознайомлюватись із документами у спеціальному місці для запитувачів, не роз'яснює, як надавати у ньому документи, що містять обмежену в доступі інформацію (конфіденційну, службову, таємну).

Важливо. Наявність у запитуваному документі інформації з обмеженим доступом не є підставою для відмови у його наданні у спеціальному місці для запитувачів.

У випадку, коли така інформація міститься на кількох сторінках, деякі розпорядники фізично «прикривають» таку інформацію (не видають такі сторінки запитувачу, але дають можливість скажімо сфотографувати сторінки із прикритою інформацією), надаючи інші сторінки безпосередньо запитувачу. Втім, очевидно, що такий спосіб не може застосовуватись до всіх ситуацій.


Відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» у будь-яких випадках, коли запитується інформація з обмеженим доступом та із застосуванням розпорядником «трискладового тесту», вирішено, що доступ до такої інформації не може бути надано – повинна застосовуватись частина сьома 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».*

Це положення повинно застосовуватись і у випадку ознайомлення з інформацією у спеціальному місці для запитувачів.

! Проте виокремити обмежену в доступі інформацію можливо тільки шляхом виготовлення копій документа і вилучення/ретушування відповідної інформації. У такому випадку розпорядник зазнає витрат, пов'язаних із копіюванням та друком документів, а отже матиме право отримати відшкодування таких витрат, якщо кількість сторінок, з яких потрібно вилучити інформацію, перевищує 10 сторінок. Такий підхід узгоджується із положеннями статті 21 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Тому у випадку, коли запитувач просить надати для ознайомлення у спеціальному місці для запитувачів обмежену в доступі інформацію, розпорядник повинен у відповідь на таке прохання (звичайно ж, попередньо застосувавши «трискладовий тест»):

-  повідомити запитувача про наявність у документах інформації з обмеженим доступом, вказавши при цьому, на скількох сторінках вона міститься;
-  попередити запитувача, що надання цих сторінок документа буде здійснюватись шляхом виготовлення їх копій і вилучення інформації у порядку, визначеному частиною сьомою статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації»;
-  попередити запитувача, що за виготовлення таких копій передбачено відшкодування витрат на копіювання та друк документів. При цьому варто вказати конкретну вартість такого друку та виставити рахунок відповідно до положень внутрішнього нормативно-правового документа, яким воно передбачено. Розрахунок таких витрат обраховується, починаючи з одинадцятої сторінки.

У разі оплати запитувачем вказаної суми розпорядник зобов'язаний надати документи із відповідними копіями для ознайомлення у спеціальному місці для запитувачів. Якщо запитувач відмовляється відшкодувати вартість друку копій – йому можуть бути надані для ознайомлення тільки ті частини документа (сторінки), які не містять обмеженої у доступі інформації.



17. Який порядок віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом?

За загальним правилом вся інформація, яка перебуває у розпорядників – державних органів та органів місцевого самоврядування, є відкритою публічною інформацією, проте в окремих випадках, визначених законом, доступ до інформації може бути обмежено шляхом її віднесення до публічної інформації з обмеженим доступом.

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 й неупередженості правосуддя;
- 2** розголошення інформації може заподіяти істотної шкоди цим інтересам;
- 3** шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

Отже, для того щоб оцінити, чи може розголошення інформації заподіяти істотної шкоди цим інтересам та чи шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні, розпорядники повинні обов'язково застосувати «трискладовий тест» – юридичний механізм,

закріплений у частині другій статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Якщо розпорядник інформації не застосував належним чином «трискладовий тест», його відмова у доступі не може бути визнана правомірною. Так само лише після застосування «трискладового тесту» допустиме обмеження доступу до публічної інформації, заборона на поширення якої встановлена безпосередньо законом.

При цьому 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, ніж це необхідно для захисту зазначеного інтересу.

1

Легітимна мета обмеження інформації:
національна безпека, територіальна цілісність,
громадський порядок, охорона здоров'я населення,
захист репутації або прав інших людей, запобігання
розголошенню інформації, одержаної конфіденційно,
підтримання авторитету і неупередженості
правосуддя

2

Істотна шкода

3

Встановлення балансу та прийняття рішення
**При застосуванні тесту слід враховувати усі
обставини, що стосуються інформації, доступ до
якої планується обмежити**

Фактично розпорядники повинні у кожному окремому випадку, щодо кожного окремого запиту встановлювати баланс

між інтересом, що захищається та якому може бути заподіяно шкоду від оприлюднення, та правом суспільства знати запитувану інформацію. Адже інформація з обмеженим доступом має надаватися розпорядником, якщо немає законних підстав для обмеження у доступі до такої інформації, які існували раніше. Найбільш вагомою обставиною, яка може схилити розпорядника до надання інформації, є значний суспільний інтерес до якоїсь інформації, широка суспільна дискусія, якої стосується інформація.



Примітка:

У постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України №10 від 29.09.2016 р., у пункті 6.1 зазначено, що «відповідно до пункту 3 частини четвертої статті 22 Закону №2939-VI (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»».

Із 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 (надалі – правочинні інтереси) відповідає обмеження, а також чому обмеження доступу відповідає зазначеному інтересу (інтересам);
- 2** у чому конкретно полягає шкода правомірному інтересу (інтересам); яким є причинно-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 є необґрунтованою.

Тому, якщо 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.

При цьому 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, ніж це необхідно для захисту зазначеного інтересу.**

Відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» існує три види інформації з обмеженим доступом:

- 1** конфіденційна інформація (регулюється статтею 7 Закону України «Про доступ до публічної інформації»);
- 2** службова інформація (регулюється статтею 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації»);
- 3** таємна інформація (регулюється статтею 8 Закону України «Про доступ до публічної інформації»).



Примітка:

У справі [№820/5938/16](#) Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду 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»».



18. Що варто враховувати при визначенні суспільного інтересу в доступі до інформації?

Найбільш вагомою обставиною, яка може схилити розпорядника до надання інформації, є значний суспільний інтерес до якоїсь інформації, широка суспільна дискусія, якої стосується інформація.

В українському законодавстві немає вичерпного переліку видів інформації, що може бути предметом суспільного інтересу, проте стаття 29 Закону України «Про інформацію» дає нам орієнтири.

Предметом суспільного інтересу вважається інформація, 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 тощо.

З огляду на характер суспільно необхідної інформації законодавство не надає вичерпного визначення цього поняття. Гнучкість законодавства виправдано надає розпорядникам можливість визначати, чи є конкретна інформація суспільно необхідною, з урахуванням індивідуальних обставин справи.

Наприклад, інформація може вважатись суспільно необхідною, якщо її поширення сприяє:

- 1 дискусії з питань, що хвилюють суспільство чи його частину, необхідності роз'яснення питань, які важливі 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 та підконтрольності влади суспільству загалом, зокрема й шляхом забезпечення прозорості процесу підготовки і прийняття владних рішень;
- 4 дієвому контролю за надходженням та 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 заподіяної або можливої шкоди екології, обізнаності суспільства про дійсний стан довкілля та чинники, які на нього впливають;
- 7 виявленню ризиків для здоров'я людей, для громадської безпеки і порядку, запобігання їм та їх 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 тощо;
- 10 інформуванню про діяльність та 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 недоліків у діяльності органів публічної влади, їхніх працівників;
- 12 виявленню порушень прав людини, зловживання владою, корупційних правопорушень, неетичної поведінки публічних службовців, невиконання (чи неналежного,

недбалоного 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.

При визначенні того, чи є суспільний інтерес в отриманні інформації, розпорядники повинні враховувати таке:

1 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 (представник громадської організації, блогер, активний дописувач соціальних мереж), це є додатковим аргументом на користь наявності суспільного інтересу запитуваної інформації.

2 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.

3 Наявність суспільної дискусії на момент отримання розпорядником інформації запиту (стосується актуальної дискусії, яка ведеться, наприклад, у засобах масової інформації, парламенті чи місцевій раді).

4 Час, який минув із моменту створення інформації/документа. Зокрема, що більше часу проходить із моменту створення інформації/документа, то здебільшого меншою є потенційна шкода в розголошенні та відповідно більша перевага надається розкриттю інформації.

5 Що менша ймовірність заподіяння шкоди, то більша перевага надається розкриттю інформації.

6 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 заподіяння істотної шкоди. Публічними діячами у цьому контексті можуть вважатись особи, 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 вищою є посада публічної служби, яку займає особа або на яку претендує особа, то меншою є можливість обмеження доступу до інформації про неї.

7 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 у політичних партіях та професійних спілках, засудження до кримінального покарання, а також дані, що стосуються здоров'я, статевого життя, біометричних або генетичних даних).

Усі ці критерії викладено в постанові Пленуму Вищого адміністративного суду №10 від 26.09.2016 р. «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації».

Сучасна судова практика містить ряд рішень, які встановлюють підходи до визначення суспільно необхідної інформації.



Примітка:

У Постанові КАС у складі Верховного Суду від 31.07.2018 р. у справі [№804/7312/15](#) (провадження №К/9901/1166/18) зазначено: «...запитувана позивачем інформація не

використовується 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, а розголошення інформації не може заподіяти істотної шкоди цим інтересам, а шкода від оприлюднення такої інформації не переважає суспільний інтерес в її отриманні».



19. Що таке конфіденційна інформація, та що не може до неї належати?

Стаття 32 Конституції України гарантує кожній особі право на нерозголошення конфіденційної інформації про неї та проголошує, що 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.

Поняття конфіденційної інформації закріплено одразу у кількох інформаційних законах.

Відповідно до статті 7 Закону України «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.**

У статті 21 Закону України «Про інформацію» вказано, що **«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».



Ці визначення дещо відрізняються, та обидва мають недоліки. Зокрема, Закон України «Про інформацію» до конфіденційної фактично відносить всю інформацію про фізичну особу. Проте існує безліч випадків, коли певна інформація про особу законодавством визначена, як відкрита. Окрім того, конфіденційною може бути й інформація про юридичну особу, а не тільки та, яка нею обмежується.


Обидва закони зазначають, що тільки особи приватного права можуть вирішувати, яка інформація про них є конфіденційною, а яка відкритою. Однак існує багато прикладів, коли не особа, а закон відносить певний вид інформації до конфіденційної, тобто законом за умовчанням встановлено режим «конфіденційності» до певних видів інформації. Наприклад, Закон України «Про інформацію» вказує, що до конфіденційної інформації про фізичну особу належать, зокрема, дані про її національність, освіту, сімейний стан, релігійні переконання, стан здоров'я, а також адреса, дата і місце народження. Закон України «Про державну статистику» містить положення, згідно з яким до конфіденційної інформації віднесено первинні дані, отримані органами державної статистики від респондентів під час проведення статистичних спостережень тощо. І такі приклади у законодавстві непоодинокі.

Як наголошують із цього приводу експерти, «ймовірно, законодавець виходив із того, що в більшості випадків фізична особа не вчинятиме активних дій з обмеження доступу до інформації про себе (як це вимагається у визначенні, що міститься у Законі України «Про доступ до публічної інформації»: «інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою»). Отже, держава надала захист від розголошення певній, здебільшого чутливій, інформації навіть до обмеження доступу до неї фізичною чи юридичною особою, тим самим припускаючи бажання особи обмежити доступ до такої інформації через її «чутливість». При цьому в самій особі зберігається право прийняти рішення про


розкриття цієї інформації та не обмежувати надалі доступ до неї» (Науково-практичний коментар до Закону України «Про доступ до публічної інформації»/За заг. ред. Д. Котляра – К., 2012. – Стор. 122, 126).





Підсумовуючи, коротко окреслимо основні положення, що стосуються конфіденційної інформації:

-  **конфіденційною є інформація** про фізичну або юридичну особу, крім суб'єктів владних повноважень, яка **обмежена у доступі цією особою**, та/або **попередньо обмежена законодавством** до моменту, поки особа не відкриє таку інформацію за власним бажанням;
-  така інформація може поширюватися **за бажанням** (згодою) відповідної особи у визначеному нею порядку відповідно до передбачених нею умов, а також **в інших випадках, визначених законом**;
-  не вся інформація про особу є конфіденційною;
-  конфіденційною може бути інформація про фізичну, а також юридичну особу;
-  **законодавством може бути заборонено віднесення певної інформації до обмеженої у доступі, зокрема і конфіденційної.**

 **Важливо.** Законами може бути заборонено будь-якій особі обмежувати доступ до певної інформації про неї, тобто відносити її до конфіденційної. Фактично особа, якої стосується така інформація, не має права визначати режим доступу до такої інформації.

Наведемо лише приблизний перелік інформації, яка не може бути віднесена до конфіденційної, та законів, які це передбачають. Отже, не може бути віднесена до конфіденційної:

-  інформація про розпорядників інформації, зазначена в частинах першій і другій статті 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації» (частина перша статті 7 цього закону);

-  інформація про прізвища та ініціали суддів, які ухвалили судові рішення; імена (ім'я, по батькові, прізвище) учасників судового процесу та посадових чи службових осіб, які, виконуючи свої повноваження, беруть участь у цивільній, господарській, адміністративній чи кримінальній справах, справах про адміністративні правопорушення (проступки) (стаття 7 Закону України «Про доступ до судових рішень»);
-  статут товариства з обмеженою відповідальністю (частина друга статті 143 Цивільного кодексу України);
-  фінансова звітність політичної партії (стаття 17 Закону України «Про політичні партії в Україні»);
-  персональні дані, що стосуються здійснення особою, яка займає посаду, діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування, посадових або службових повноважень (частина друга статті 5 Закону України «Про захист персональних даних»).
-  відомості, зазначені у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, поданій відповідно до Закону України «Про запобігання корупції», крім відомостей, зазначених в абзаці четвертому частини першої статті 47 вказаного закону.

Окрім того, розпорядникам варто враховувати інші випадки заборон відносити ту чи іншу інформацію до обмеженої у доступі, наприклад, вимоги частини п'ятої статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації». І якщо у таких документах міститимуться персональні дані осіб, які за звичайних умов можна було б віднести до конфіденційної інформації, то через встановлення до них «режиму відкритості» цього робити не можна.

Указаний перелік різновидів інформації, яка не може бути віднесена до конфіденційної, не є вичерпний.

Докладніше про те, яка інформація про посадових та службових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування не може бути віднесена до конфіденційної, читайте у пункті 23 розділу 2 цих Рекомендацій, а також у рішенні Конституційного Суду України від 20.01.2012 р. [№2-рп/2012](#).



20. Яка інформація може бути віднесена до службової?

Відповідно до статті 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації» до службової може бути віднесена інформація, що міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрішньовідомчу службу 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.

Службова інформація

Інформація, що міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрішньовідомчу службу кореспонденцію

+

Пов'язана з розробкою напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, функцій, процесом прийняття рішень

+

Передує публічному обговоренню та/або ухваленню рішення

=

Може бути віднесена до службової інформації після застосування «трискладового тесту»

Під внутрішньовідомчою службовою кореспонденцією варто 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.

Отже, листування з іншим суб'єктом владних повноважень чи будь-якими іншими фізичними або юридичними особами не можна вважати «внутрішньовідомчою» кореспонденцією. При цьому цей документ повинен мати службовий характер, тобто бути пов'язаним із роботою суб'єкта владних повноважень. Водночас під «відомством» варто розуміти не тільки центральний апарат органу влади, але 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 створювались або перебувають у володінні розпорядника і стосуються підготовки, обговорення, розгляду та прийняття цього рішення, втрачають статус службової інформації. Наприклад, підготовці проєкту нормативно-правового акта може передувати підготовка його концепції, збір пропозицій структурних підрозділів, підготовка першого тексту проєкту, обмін службовими записками щодо положень проєкту, доручення керівництва органу щодо змісту та строків підготовки і т. ін. Усі ці документи втрачають статус «для службового користування» після публічного обговорення або прийняття нормативно-правового акта.

Крім того, стаття 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації» передбачає, що до службової інформації може бути віднесено інформацію, зібрану в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці.

Відповідність одному із зазначених пунктів не створює зобов'язання 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 у 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.



Примітка:

У Постанові Великої Палати Верховного Суду від 24.01.2019 р. у справі [№9901/510/18](#) зазначено: «...належність запитуваної інформації до службової на підставі статті 9 Закону України №2939-VI не є єдиною підставою для обмеження доступу до неї. Обмеження доступу до конкретної інформації допускається за умови застосування її розпорядником у сукупності вимог пунктів 1-3 частини другої статті 6 Закону України №2939-VI.

Протокол автоматизованого розподілу, створений автоматизованою системою розподілу справ Вищої ради правосуддя, не можна вважати документом, який містить службову інформацію, він лише відображає результат автоматизованого визначення члена цього органу для проведення перевірки дисциплінарної скарги. Наявна у конкретному протоколі інформація є остаточною та незмінною, вона не пов'язана зі змістом рішення члена ВРП щодо скарги та його висновками за результатами її перевірки. Визнання певної інформації розпорядником інформації зовсім не означає, що вона стає службовою в розумінні Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Посадові інструкції або інші нормативно-правові документи, створені суб'єктом владних повноважень і які встановлюють загальні правила поведінки, застосовуються неодноразово та після реалізації не вичерпують свою дію, не належать до службової

інформації. Щоправда, у посадових інструкціях працівників, які займаються оперативно-розшуковою чи контррозвідальною діяльністю або працюють у сфері оборони країни, може бути службова інформація, але таке рішення приймається в кожному конкретному випадку на підставі оцінки за «трискладовим тестом».

Документам, що містять інформацію, яка становить службову інформацію, присвоюється гриф «для службового користування». Доступ до таких документів надається відповідно до частини другої статті 6 цього Закону.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» передбачив можливість, проте не вимагає обов'язкового складення та затвердження такого переліку службової інформації. Такий перелік, 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, але тільки за умови обов'язкового застосування «трискладового тесту», передбаченого частиною другою статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Під час складання переліку «трискладовий тест» не застосовується, оскільки йдеться про абстрактні категорії відомостей. Натомість «трискладовий тест» обов'язково застосовується у кожному випадку, коли конкретній інформації надається статус «для службового користування».



Примітка:

У Постанові КАС у складі Верховного Суду від 31.07.2018 р. у справі [№804/7312/15](#) (провадження №К/9901/1166/18) зазначено: «...Відомості, які містять оперативні дані правоохоронних органів про злочини та причетних до їх скоєння осіб, за визначенням категорії «службової інформації», яке встановлене статтею 9 Закону України №2939-VI від 13.01.2011 р. «Про доступ до публічної інформації»,

не можуть належати до службової інформації, а відомості про особу, щодо якої внесено запис до бази даних Єдиного реєстру досудових розслідувань, за якою статтею, яким правоохоронним органом та за повідомленням якої особи, що запитувались позивачем, не відповідають сукупності вимог, визначених частиною другою статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації», для обмеження доступу до цієї інформації.



21. Чи є інформація про заробітну плату державних службовців, службовців органів місцевого самоврядування, зокрема й розмір премій, доплат, матеріальної допомоги, інформацією з обмеженим доступом?

Не вся інформація за бажанням особи (фізичної чи юридичної) може бути віднесена до конфіденційної. Окремі закони можуть передбачати заборону обмеження доступу до інформації, наприклад, про займану посаду чи робочі контакти, розпорядження бюджетними коштами, відомості із відкритих реєстрів тощо. Фактично особа, якої стосується така інформація, не має права визначати режим доступу до такої інформації.

У Постанові Пленуму Вищого адміністративного суду №10 від 26.09.2016 р. «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації», у пункті 7.1 зазначено, що законами України встановлено категорії інформації, обмеження доступу до яких заборонено. Така інформація надається у відповідь на запит без застосування

«трискладового тесту». До таких категорій, зокрема, належить інформація про розміри, види благодійної та іншої допомоги, що надається фізичним та юридичним особам чи одержується від них особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, або державними органами, органами місцевого самоврядування; розміри, види оплати праці, матеріальної допомоги та будь-яких інших виплат із бюджету особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також одержані цими особами за правочинами, які підлягають обов'язковій державній реєстрації, а також подарунки, які регулюються Законом України «Про запобігання корупції».

Відповідно до частини третьої статті 5 Закону України «Про захист персональних даних» не належить до інформації з обмеженим доступом інформація про отримання у будь-якій формі фізичною особою бюджетних коштів, державного чи комунального майна, крім випадків, передбачених статтею 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Крім того, відповідно до постанови Пленуму ВАСУ №10 від 26.09.2016 р. заборонено обмежувати доступ шляхом віднесення до конфіденційної такої інформації, як персональні дані, що стосуються здійснення особою, яка займає посаду, пов'язану з виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування, посадових або службових повноважень.

Отже, інформація про розмір заробітної плати, виплат, доплат, премій, надбавок тощо, які отримують державні службовці та посадові особи органів місцевого самоврядування за рахунок коштів загальнодержавного та місцевого бюджетів, не може бути обмежена в доступі.



Примітка:

Верховний Суд України у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду ухвалив рішення у справі [№815/623/16](#), яка стосувалася визнання неправомірними дії щодо відмови у наданні публічної інформації, а саме: повного переліку працівників, які повністю або частково отримують

заробітну плату за рахунок бюджетних коштів із зазначенням їх: прізвища, імені та по-батькові повністю; займаної посади, зокрема й назви структурного підрозділу. У рішенні суду зазначено: «обґрунтованими є висновки судів попередніх інстанцій щодо наявності у відповідача обов'язку надати інформацію на запит позивача щодо повного переліку працівників ОДУВС, які отримують заробітну плату за рахунок бюджетних коштів із зазначенням їхнього прізвища, імені та по-батькові повністю, займаної посади, зокрема й назви структурного підрозділу, яка за своєю суттю є публічною та не може бути віднесена до інформації з обмеженим доступом, оскільки не є конфіденційною інформацією про фізичну особу».



22. Чи може бути обмежена в доступі інформація, що міститься у матеріалах особових справ посадових та службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування?


! Частиною другою статті 5 Закону України «Про захист персональних даних» передбачено, що не є конфіденційною інформацією персональні дані, що стосуються здійснення особою, яка займає посаду, пов'язану з виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування, посадових або службових повноважень.

Перелік документів, які містяться в особовій справі державного службовця, передбачено Порядком ведення та зберігання особових справ державних службовців, затвердженого наказом Національного агентства України з питань державної

служби №64 від 22.03.2016 р. Серед них, наприклад, копії паспорта, документів про освіту, копія акта про призначення на посаду, біографічна довідка, копії документів про надання відпусток, заохочення, нагороди, почесні звання тощо.

Наразі не існує форми особової картки, спеціально розробленої для посадових осіб місцевого самоврядування, а вимоги вказаного вище порядку не є обов'язковими для ведення особових справ такої категорії осіб (див. роз'яснення Національного агентства України з питань державної служби, наданого листом №5263/13-17 від 09.06.2017 р.).

Проте, оскільки в особових справах посадових осіб місцевого самоврядування містяться здебільшого такі самі документи, розгляньмо питання обмеження доступу до інформації на прикладі вказаних документів.

Важливо. В особових справах посадових та службових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування може міститися як відкрита, так і обмежена у доступі інформація. 

Про те, яка інформація про посадових та службових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування не може бути віднесена до конфіденційної, читайте у пункті 23 розділу 2 цих Рекомендацій.

Насамперед варто зазначити, що відповідно до статті 1 Закону України «Про доступ до публічної інформації» ту чи іншу інформацію можна віднести до обмеженої у доступі лише законами. Отже, будь-яка інформація, яка міститься в особовій справі, може бути віднесена до такої категорії лише законом. Питання надання доступу до неї розв'язується окремо у кожному випадку шляхом застосування «трискладового тесту», передбаченого частиною другою статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Безумовно, у документах особової справи може міститися конфіденційна інформація та/або персональні дані про посадову чи службову особу, членів її сім'ї та яка стосується особистого

й сімейного життя особи. Доступ до такої інформації може бути обмежено на підставі «трискладового тесту».

Наприклад, **найімовірніше, інтерес знати** паспортні дані державного службовця чи посадової особи органу місцевого самоврядування, номер облікової картки платника податків чи якісь чутливі персональні дані із біографічної довідки, **не перевищить право на приватність особи**. Виключно серйозні доводи на користь суспільного інтересу можуть слугувати підставою для надання чи оприлюднення чутливих даних.

Утім, коли запитувана інформація стосується, скажімо, копій документів про надання відпусток, які відбулися, заохочення, нагород, почесних звань та інших документів, що пов'язані із **виконанням такою особою своїх обов'язків, то надання такої інформації не може заподіяти шкоди** інтересам посадової чи службової особи. Тому така інформація повинна бути надана.

Важливо. Доступ до інформації, що міститься у документах особової справи, може обмежуватись тільки шляхом застосування «трискладового тесту» (див. пункт 17 розділу 2 Рекомендацій).



23. Яка інформація про посадових та службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування не може бути віднесена до конфіденційної?

Відповідно до пункту 6 частини першої статті 14 Закону України «Про доступ до публічної інформації» розпорядники інформації зобов'язані, зокрема, надавати та оприлюднювати достовірну, точну та повну інформацію, а також у разі потреби перевіряти правильність та об'єктивність наданої інформації й оновлювати оприлюднену інформацію.

Розпорядник інформації має право відмовити в задоволенні запиту, зокрема, у разі, якщо інформація, що запитується, належить до категорії інформації з обмеженим доступом відповідно до частини другої статті 6 цього закону (пункт 2 частини першої статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації»).

Відповідно до статті 2 Закону України «Про захист персональних даних» обробка персональних даних – це будь-яка дія або сукупність дій, зокрема, таких як використання і поширення (розповсюдження, реалізація, передача).

Аналіз положень Закону України «Про захист персональних даних» свідчить, що обробка персональних даних може здійснюватись відповідно до закону (наприклад, Закону України «Про доступ до публічної інформації») або за згодою особи.

Із метою забезпечення балансу між інтересом особи в обмеженні доступу до інформації про себе та правом суспільства знати суспільно необхідну інформацію низкою законів передбачено випадки, коли поширення персональних даних особи може здійснюватись без її згоди.

Наприклад, відповідно до частини другої 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.

Водночас розпорядникам інформації варто розрізняти відомості, що стосуються виконання функцій держави або місцевого самоврядування особою, та інформацію, не пов'язану з таким виконанням функцій, яка за змістом може стосуватись особистого життя цієї особи.

Конституційний Суд України у справі №1-9/2012 за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 32, частин другої, третьої статті 34 Конституції України (рішення [№2-рп/2012](#) від 20.01.2012 р.) вирішив, що

інформацією про особисте та сімейне життя особи є будь-які відомості та/або дані про відносини немайнового та майнового характеру, обставини, події, стосунки тощо, пов'язані з особою та членами її сім'ї, за винятком передбаченої законами інформації, що стосується здійснення особою, яка займає посаду, пов'язану з виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування, посадових або службових повноважень.

Така інформація про посадових осіб, 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 займає посаду, пов'язану з виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування, встановлених кваліфікаційних чи інших обов'язкових для займання цієї посади вимог, інформація про притягнення до юридичної відповідальності за неналежне виконання посадових (службових) обов'язків, інформація про прийняття на посаду, складання присяги, інформація про заохочення, нагороди, присвоєння почесного звання тощо.

Отже, у разі якщо до посади, пов'язаної з виконанням функцій держави, встановлені кваліфікаційні чи інші обов'язкові для займання цієї посади вимоги, такі як освіта, досвід роботи, знання іноземної мови, відсутність судимості тощо, то така інформація не є конфіденційною та відповідно не становить відомостей про особисте та сімейне життя.

«Розв'язуючи 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 потребує оприлюднення певної інформації для формування громадської думки про довіру до влади та підтримку її авторитету в суспільстві», – зазначено у рішенні Конституційного Суду України.

Таку саму позицію висловила Парламентська асамблея Ради Європи у своїй резолюції від 25.12.2008 р. №1165 (1998):

«публічні особи повинні усвідомлювати, що особливий статус, який вони мають у суспільстві, автоматично збільшує рівень тиску на приватність їхнього життя» (пункт б).

Відповідно при розв'язанні питання щодо надання доступу до відомостей, які є в матеріалах особових справ, не менш важливо враховувати рівень займаної посади особи та відповідальність, яку на неї покладено. Що вище займана посада особи, то важливіше суспільству знати її професійні, а в деяких випадках й морально-ділові якості, що можуть становити інформацію про приватне (особисте та сімейне) життя.

Водночас під час надання інформації на запити на інформацію з матеріалів особових справ особи, що виконує функції держави або органу місцевого самоврядування, окрему увагу варто звернути на документи, що стосуються освіти державного службовця чи посадової особи органу місцевого самоврядування та відомостей про заплановані відпустки, які не відбулись та за які така особа не отримувала відшкодування.

Відповідно до частини другої статті 5 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» на посаду можуть бути призначені особи, які мають **відповідну освіту і професійну підготовку**, володіють державною мовою та регіональними мовами в обсягах, достатніх для виконання службових обов'язків згідно з вимогами статті 11 Закону України «Про засади державної мовної політики».

Згідно з частиною першою статті 19 Закону України «Про

державну службу» право на державну службу мають повнолітні громадяни України, які вільно володіють державною мовою та яким **присвоєно ступінь вищої освіти** не нижче: 1) магістра – для посад категорій «А» і «Б»; 2) бакалавра, молодшого бакалавра – для посад категорії «В».

! Отже, здобуття особою певного освітнього рівня є однією з обов'язкових вимог для займання певної посади. Такі дані пов'язані із «здійсненням особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, посадових або службових повноважень», а отже не можуть бути віднесені до конфіденційної інформації.

Такий підхід застосовується також і до кандидатів на відповідні посади. Таку позицію викладено також у п. 5.8 постанови Пленуму ВАСУ №10 від 29.09.2016 р.:

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

Через те відомості, зазначені в документах посадових чи службових осіб та кандидатів на такі посади, що підтверджують здобуття особою певного освітнього рівня чи кваліфікації (наприклад, копія диплома), не є конфіденційною інформацією. При цьому розв'язання питання щодо надання інформації, що міститься в додатку до диплома, в будь-якому випадку має вирішуватися шляхом застосування «трискладового тесту» (частини друга, сьома статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації»). Вважаємо, що оцінки, які містяться в додатку до диплома, є персональними даними і мають бути заретушовані при наданні копії такого додатка на запит третьої особи.

Також у п. 5.8 постанови Пленуму ВАСУ №10 від 29.09.2016 р. роз'яснено, що:

«... 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 відомостей, зазначених в абзаці четвертому частини першої статті 47 вказаного закону...

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

Відкритість інформації про притягнення такої категорії осіб до юридичної відповідальності підтверджується також відповідною судовою практикою.

Водночас під час надання доступу до інформації, що стосується невідбутих відпусток (наприклад, графік відпусток), певна частина зазначених у них відомостей може стосуватись виключно планів особи на майбутнє та за змістом аж ніяк (на момент запиту) не стосується виконання посадовою особою обов'язків, не становить інформацію про розпорядження бюджетними коштами. В таких випадках із метою дотримання балансу між правом на доступ до інформації та правом на приватність, а також розв'язання питання щодо правомірності підстав обмеження доступу до окремих відомостей україн важливо застосовувати «трискладовий тест».



Так, у постанові від 21.09.2018 р. у справі [№820/5938/16](#) Верховний Суд зауважив, що доводи скаржника щодо віднесення запитуваної інформації про скоєння посадовою особою корупційного правопорушення до конфіденційної **спростовуються нормами частини другої статті 5 Закону України «Про захист персональних даних»**.

Про те, які персональні дані посадових та службових осіб не можуть бути віднесені до конфіденційної інформації, читайте також у пункті 19 розділу 2 цих Рекомендацій.



24. Який порядок надання копії документа у відповідь на запит, якщо у ньому містяться персональні дані?

Згідно зі статтею 1 Закону України «Про захист персональних даних» **персональні дані** – це відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована.

Регулювання порядку надання персональних даних

Отримавши запит на інформацію, в якому є прохання надати інформацію чи документ, де містяться персональні дані, розпоряднику насамперед варто визначити, яким саме законом будуть регулюватись ці правовідносини: «Про захист персональних даних» чи «Про доступ до публічної інформації».

Стаття 16 Закону України «Про захист персональних даних» містить відсилкову норму щодо доступу третіх осіб до персональних даних:

*«Порядок доступу **третіх осіб** до персональних даних, які перебувають у володінні розпорядника публічної інформації, визначається Законом України «Про доступ до публічної інформації»...»*

! Отже, у випадку, якщо запитуються персональні дані іншої особи (не власні персональні дані запитувача), то порядок доступу до такої інформації буде визначатись саме законом «Про доступ до публічної інформації».

Про доступ особи до своїх персональних даних (**надання**

інформації про себе) читайте у пункті 10 розділу 1 цих Рекомендацій.


Не викликає сумнівів, що персональні дані повинні бути надані особі, яка надіслала запит на доступ до своїх персональних даних, відповідно до Закону України «Про захист персональних даних», зазначивши при цьому всі необхідні реквізити, передбачені частиною четвертою статті 16 цього закону. У такому випадку запитувач ідентифікував себе, а отже розпорядник інформації може бути певним, що персональні дані надаються саме тій особі, якої вони стосуються. **Вважаємо, що зазначення у такому запиті реквізитів документа, що посвідчує особу, є неналежним і недостатнім верифікатором особи запитувача. Варто будь-яким прийнятним способом верифікувати особу запитувача через електронний цифровий підпис (ЕЦП, BankID тощо).**


Утім, коли такий запит був надісланий відповідно до порядку, визначеного Законом України «Про доступ до публічної інформації» (із зазначенням лише імені запитувача, контактної інформації, опису запитуваної інформації та інших вимог, передбачених статтею 19 цього закону), то регулювання є дещо складнішим. У такому випадку розпоряднику інформації варто враховувати рекомендації Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, викладені нижче.

Надання персональних даних, що не є конфіденційними

Якщо запит на інформацію був надісланий відповідно до порядку, визначеного Законом України «Про доступ до публічної інформації», розпоряднику потрібно визначити, які саме персональні дані запитуються: конфіденційні чи ні.

До персональних даних, які не є конфіденційною інформацією, насамперед відносять:

-  персональні дані, зазначені у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, оформленій за формою, визначеною відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» (крім відомостей, зазначених в абзаці четвертому частини першої статті 47 вказаного закону);

 персональні дані, пов'язані з отриманням у будь-якій формі бюджетних коштів, державного чи комунального майна, крім випадків, передбачених статтею 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Законом передбачено й інші випадки, коли доступ до певної категорії персональних даних особи не може бути обмежено.

! Важливо. Персональні дані, які не є конфіденційною інформацією, повинні надаватись будь-якому запитувачу без обмежень.

Відмова запитувачу, суб'єкту персональних даних (особі, якої вони стосуються) у наданні персональних даних про нього, **які не є конфіденційною інформацією**, зокрема й повідомлення про можливість звернутись відповідно до порядку, визначеного Законом України «Про захист персональних даних», є незаконною, адже ставить таку особу у більш не вигідне становище порівняно із іншими запитувачами, які безперешкодно отримують таку інформацію відповідно до порядку, визначеного Законом України «Про доступ до публічної інформації».

Надання персональних даних, які є конфіденційною інформацією

У випадку, коли запитувач не ідентифікував себе відповідно до вимог статті 16 Закону України «Про захист персональних даних» та надіслав запит відповідно до порядку, визначеного Законом України «Про доступ до публічної інформації», **конфіденційні** персональні дані можуть бути надані тільки в разі застосування розпорядником «трискладового тесту», передбаченого частиною другою статті 6 цього закону (докладніше про це – у пункті 17 розділу 2 цих Рекомендацій)

! Важливо. Зазначення у запиті лише імені запитувача, яке збігається з персональними даними особи, щодо якої вони запитуються, не є належною ідентифікацією особи.

Частинами першою та другою статті 21 Закону України «Про інформацію» передбачено, що інформацією з обмеженим доступом є конфіденційна, таємна та службова інформація. 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, та яка може поширюватися у визначеному ними порядку за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов. Не може бути віднесена до конфіденційної інформація, зазначена в частинах першій і другій статті 13 цього закону.»

Розпорядники інформації, визначені частиною першою статті 13 цього закону, які володіють конфіденційною інформацією, можуть **поширювати її лише за згодою осіб, які обмежили доступ до інформації, а за відсутності такої згоди – лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини».**

Отже, розв'язуючи питання надання чи відмови у наданні запитуваної інформації розпоряднику варто застосовувати «трискладовий тест» (частина друга статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації») із урахуванням положень статті 7 (а саме: розголошення конфіденційних персональних даних можливе лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини).

У разі якщо під час застосування «трискладового тесту» з'ясується, що розголошення інформації може завдати істотної шкоди інтересу захисту приватності, а також що шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні – на підставі пункту 2 частини першої статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» розпорядник має право відмовити у наданні такої інформації.

При цьому обов'язково повинна застосовуватись норма частини сьомої статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації», яка передбачає, що обмеженню



доступу підлягає інформація, а не документ. Якщо документ містить інформацію з обмеженим доступом, для ознайомлення надається інформація, доступ до якої не обмежений.

Важливо. Розпорядник зобов'язаний надати запитуваний документ із вилученням конфіденційних персональних даних.

Наприклад, надаючи на запит копію декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, розпорядник повинен надати копію цього документа із вилученням (наприклад, шляхом ретушування) деяких персональних даних такої особи (місце проживання, індивідуальний податковий номер тощо).

При цьому відмова розпорядника у наданні такої інформації повинна бути аргументованою, у ній повинно бути відображено застосування розпорядником «трискладового тесту».

Нижче зобразимо схематично алгоритм дій розпорядника при отриманні запиту на інформацію чи документ, що містить персональні дані особи.





25. Розпорядниками якої публічної інформації є державні та комунальні підприємства, установи, організації?

Комунальні підприємства є розпорядниками великих обсягів інформації про використання коштів місцевих бюджетів, а тому отримують значну кількість запитів. Відповідно до пункту 4 частини другої статті 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації» комунальні підприємства можуть бути розпорядниками, серед іншого, інформації, що становить суспільний інтерес.

Відповідно до частини першої статті 78 Господарського кодексу України комунальне унітарне підприємство утворюється компетентним органом місцевого самоврядування в розпорядчому порядку на базі відокремленої частини комунальної власності та входить до сфери його управління.

Відповідно до частини першої статті 63 Господарського кодексу України залежно від форм власності, передбачених законом, в Україні можуть діяти підприємства, зокрема, таких видів, як комунальне підприємство, що діє на основі комунальної власності територіальної громади.

Орган, до сфери управління якого входить комунальне унітарне підприємство, є представником власника – відповідної територіальної громади і виконує його функції у межах, визначених цим кодексом та іншими законодавчими актами. Відповідно до частини третьої статті 78 ГКУ майно комунального унітарного підприємства перебуває у комунальній власності й закріплюється за таким підприємством на праві господарського відання або на праві оперативного управління.

Джерелом формування майна суб'єктів господарювання є, зокрема, грошові та матеріальні внески засновників; доходи від реалізації продукції (робіт, послуг); доходи від цінних паперів; капітальні вкладення і дотації з бюджетів та ін.



Примітка:

Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду №10 від 26.09.2016 р. «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації» у пункті 2.4 зазначає, що: «... у силу частини п'ятої статті 6 закону №2939-VI доступ до інформації щодо розпорядження комунальним підприємством комунальним майном, зокрема, інформація про використання коштів, розподіл доходів від надання послуг (продукції, товарів), виплати заробітної плати працівникам, використання вкладів та дотацій із бюджетів, інші витрати, та прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно, може бути обмежено лише за умов, передбачених частиною п'ятою статті 6 закону №2939-VI. У цьому контексті така інформація є суспільно необхідною, а комунальні підприємства є її розпорядниками відповідно до пункту 4 частини другої статті 13 закону №2939-VI.»

Відповідно до частини восьмої статті 78 Господарського кодексу України комунальне унітарне підприємство оприлюднює інформацію про свою діяльність, крім випадків, установлених законом, шляхом розміщення її на власній вебсторінці (сайті) або на офіційному сайті суб'єкта управління об'єктами комунальної власності, що здійснює функції з управління підприємством, у строки та у порядку, визначених рішенням відповідної місцевої ради.

Обов'язковому оприлюдненню підлягає така інформація:



мета діяльності комунального унітарного підприємства;











квартальна, річна фінансова звітність комунального унітарного підприємства за останні три роки, зокрема й (за наявності) видатки на виконання некомерційних цілей державної політики та джерела їх фінансування;




аудиторські висновки щодо річної фінансової звітності комунального унітарного підприємства за останні три роки,


якщо аудит проводився відповідно до вимоги закону або за рішенням наглядової ради комунального унітарного підприємства (у разі її утворення), або суб'єкта управління об'єктами комунальної власності, що здійснює функції з управління підприємством;

-  статут комунального унітарного підприємства у чинній редакції, а також у редакціях, що діяли раніше;
-  біографічна довідка (зокрема й професійна характеристика) керівника комунального унітарного підприємства (з урахуванням вимог законодавства про захист персональних даних);
-  біографічні довідки (зокрема й професійні характеристики) членів наглядової ради (у разі її утворення) комунального унітарного підприємства (з урахуванням вимог законодавства про захист персональних даних), принципи їх добору, їхнє членство у наглядових радах інших суб'єктів господарювання, а також зазначається, хто із членів наглядової ради комунального унітарного підприємства є незалежним;
-  річні звіти керівника та наглядової ради (у разі її утворення) комунального унітарного підприємства;
-  структура, принципи формування і розмір винагороди керівника та членів наглядової ради комунального унітарного підприємства, зокрема й компенсаційні пакети і додаткові блага, які вони отримують (або на отримання яких мають право) під час виконання посадових обов'язків, а також у зв'язку зі звільненням;
-  рішення суб'єкта управління об'єктами комунальної власності щодо комунального унітарного підприємства;
-  опис істотних передбачуваних факторів ризику, що можуть вплинути на операції та результати діяльності комунального унітарного підприємства, а також заходи щодо управління такими ризиками;
-  відомості про договори, учасником яких є комунальне

унітарне підприємство, інформація про які підлягає оприлюдненню відповідно до Закону України «Про відкритість використання публічних коштів»;

 інформація про операції та зобов'язання комунального унітарного підприємства з державним та/або місцевим бюджетом, державними та/або місцевими установами, підприємствами та організаціями, зокрема й договірні зобов'язання комунального унітарного підприємства (фінансові та нефінансові), що виникають у результаті державно-приватного партнерства.

Комунальне унітарне підприємство оприлюднює річну фінансову звітність разом з аудиторським висновком щодо неї, якщо аудит проводився відповідно до вимог закону або за рішенням наглядової ради комунального унітарного підприємства (у разі її утворення), або суб'єкта управління об'єктами комунальної власності, що здійснює функції з управління підприємством до 30 квітня року, що настає за звітним періодом.

Вся перерахована вище інформація повинна надаватися у відповідь на запити. Крім того, така інформація повинна створюватися у розпорядника в електронній формі (оскільки підлягає оприлюдненню на сайті у разі його створення). Отже у випадку, якщо запитувач попросив надати таку інформацію електронною поштою, відсутня необхідність переведення такої інформації у електронну форму, а тому прохання запитувача варто задовольнити. 

Відповідальність за оприлюднення та достовірність інформації, зазначеної у цій статті, несе керівник комунального унітарного підприємства відповідно до законів України та умов укладеного з ним контракту. Доступ до інформації про діяльність комунальних підприємств надає можливість громадськості контролювати законність та обґрунтованість рішень органів місцевого самоврядування щодо їх створення та діяльності, необхідності їх фінансування, належного виконання такими підприємствами визначених для них завдань, дотримання ними законодавства

України, належне, цільове, не надмірне, в визначених законодавством України межах, використання грошових коштів, майна, яке є комунальною власністю.



Примітка:

Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду розглянув касаційну скаргу у справі [№815/1216/16](#) за позовом запитувача до комунального підприємства «Малиновський ринок» щодо зобов'язання надати інформацію на запит про загальну кількість та повний переліку працівників КП «Малиновський ринок» із зазначенням їхніх прізвищ, імен, по батькові та займаних посад. У рішенні суду, зокрема, зазначено: «Комунальні підприємства створені органом місцевого самоврядування на основі комунального майна та здійснюють свою діяльність від імені територіальної громади, а тому всі прибутки, отримані комунальними підприємствами від своєї діяльності, є також власністю територіальної громади, тобто бюджетними коштами (комунальним майном), а отже, є розпорядниками інформації щодо використання бюджетних коштів».



26. Чи може бути обмежено доступ до генерального плану міста, селища, села?

Як уже згадувалося раніше, окремими законами України встановлено категорії інформації, обмеження доступу до яких заборонено. Така інформація надається у відповідь на запит без застосування «трискладового тесту». До такої інформації відповідно до частини одинадцятої статті 17 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» належать і матеріали генерального плану населеного пункту.

Генеральний план населеного пункту – це містобудівна документація (затверджені текстові та графічні матеріали з питань регулювання планування, забудови та іншого використання територій), що визначає принципові вирішення розвитку, планування, забудови та іншого використання території населеного пункту

Відповідно до положень статті 17 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» генеральний план населеного пункту є основним видом містобудівної документації на місцевому рівні, призначеної для обґрунтування довгострокової стратегії планування та забудови території населеного пункту. На підставі затвердженого генерального плану населеного пункту розробляється план земельно-господарського устрою, який після його затвердження стає невід’ємною частиною генерального плану. Затверджуючи своїм рішенням містобудівну документацію щодо внесення змін до генерального плану населеного пункту, місцева рада формує обґрунтування довгострокової стратегії планування та забудови території населеного пункту, тобто здійснює нормативне регулювання відповідних відносин.

Отже, містобудівна документація, яка входить у генеральний план населеного пункту, є відкритою та не може бути віднесена до інформації з обмеженим доступом. Доступ до матеріалів генерального плану населеного пункту забезпечується відповідно до вимог законів України «Про доступ до публічної інформації», «Про інформацію» та «Про місцеве самоврядування в Україні» шляхом надання їх за запитом на інформацію, оприлюднення на сайті органу місцевого самоврядування, у місцевих періодичних друкованих засобах масової інформації, у загальнодоступному місці у приміщенні органу місцевого самоврядування. Крім того, відповідно до вимог постанови Кабінету Міністрів №835 така інформація у форматі відкритих даних повинна оприлюднюватися на офіційному сайті ради та на Єдиному державному вебпорталі відкритих даних.

Розпорядникам інформації варто також пам'ятати, що запитувачі інформації мають право ознайомитися нею у спеціальному місці для роботи з документами, яке повинні організувати розпорядники – органи державної влади та місцевого самоврядування. Стаття 14 Закону України «Про доступ до публічної інформації» зобов'язує розпорядників інформації «визначати спеціальні місця для роботи запитувачів із документами чи їх копіями, а також надавати право запитувачам робити виписки з них, фотографувати, копіювати, сканувати їх, записувати на будь-які носії інформації тощо». Розпорядник не зобов'язаний забезпечувати запитувача відповідним обладнанням, але не має права перешкоджати у використанні власних технічних засобів. Ненадання генерального плану у відповідь на запит або його неоприлюднення в актуальному стані на порталі відкритих даних є адміністративним правопорушенням, за яке передбачена відповідальність згідно зі статтею 212-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення.



Примітка:

У постанові Дзержинського районного суду м. Харкова від 27.01.2017 р. у справі [№638/62/17](#), яка стосувалася визнання протиправною відмови розпорядника публічної інформації надати запитувачеві під час ознайомлення з генеральним планом м. Харкова можливості фотокопіювання. Зокрема, відмова обґрунтовувалась тим, що із вказаного документа не знято гриф «Для службового користування». Проаналізувавши норми Закону України «Про доступ до публічної інформації» та статей 17, 19 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», суд констатував таку відмову протиправною, а сам документ «генеральний план» та будь-які зміни до нього такими документами, що не передбачають використання на них грифу «для службового користування» або обмеженого доступу.



27. Чи повинні органи місцевого самоврядування надавати інформацію про наявність вільних земельних ділянок на території, підпорядкованій відповідній місцевій раді?

Частиною п'ятою статті 24 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» передбачено, що уповноважені органи з питань містобудування та архітектури і центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері земельних відносин, забезпечують відкритість, доступність та повноту інформації про наявність на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці земель державної та комунальної власності, не наданих у користування, що можуть бути використані під забудову, про наявність обмежень і обтяжень земельних ділянок, містобудівні умови та обмеження в містобудівному і державному земельному кадастрах.



Примітка:

У постанові Пленуму Вищого адміністративного суду №10 від 26.09.2016 р. «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації» у пункті 2.3 зазначено: «До моменту внесення відповідної інформації до містобудівного та державного земельного кадастрів виконавчий орган сільської, селищної, міської ради, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації або відповідний місцевий орган виконавчої влади зобов'язані надавати за запитами фізичних та юридичних осіб письмову інформацію про наявність земельних ділянок, що можуть бути використані під забудову.»

З огляду на зазначені норми передусім саме ці органи згідно з їхньою компетенцією зобов'язані володіти інформацією про земельні ділянки комунальної або державної форми власності, не надані у користування, що можуть бути використані під забудову для реалізації права на безоплатне отримання у власність для будівництва та обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд. Вони також залишаються розпорядниками цієї інформації після її внесення до містобудівного та державного земельного кадастрів, якщо вона є у їхньому фактичному володінні».

Отже, відповідно до цього закону інформація про наявність вільних земельних ділянок має, безсумнівно, надаватися у відповідь на запит. Проте станом на сучасний момент існує проблема – така інформація часто не створена відповідною місцевою радою.

Кабінет Міністрів України своєю постановою №476 від 05.06.2019 р. затвердив Порядок проведення інвентаризації земель. У пункті 3 цього Порядку встановлено, що державна інвентаризація земель проводиться шляхом формування земельних ділянок незалежно від форми власності, визначення їх угідь та у разі потреби віднесення таких земельних ділянок до певних категорій для інформаційного наповнення Державного земельного кадастру. Далі у пункті 8 Порядку зазначено: «Підставою для проведення інвентаризації земель є рішення Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідного органу виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим чи органу місцевого самоврядування щодо виконання відповідних робіт, договори, укладені між юридичними чи фізичними особами (землевласниками і землекористувачами) та розробниками технічної документації (надалі – виконавці), судові рішення. Підставою для проведення інвентаризації масиву земель сільськогосподарського призначення є: для земель державної власності – рішення органу виконавчої влади, уповноваженого здійснювати розпорядження земельною ділянкою; в інших випадках – рішення сільської, селищної, міської ради, на території якої розташовано масив». Відповідно інформація про наявність

вільних земельних ділянок з'явиться тільки тоді, коли відповідна рада проведе інвентаризацію масиву земель, які до неї належать.



Примітка:

Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду ухвалив рішення у справі [№127/13810/17](#), яка стосувалася визнання неправомірною відмови у наданні публічної інформації, а саме: інформації про наявність вільних земельних ділянок державної та комунальної форми власності з цільовим призначенням: для будівництва і обслуговування жилого будинку, господарських будівель і споруд (присадибна ділянка) відповідно до норм безоплатної передачі земельних ділянок громадянам. Відповідач надав відповідь, у якій зазначив, зокрема, таке: у межах міста відсутні землі запасу та землі резервного фонду, на теперішній час у зв'язку з відсутністю фінансування повна інвентаризація земель міста не проведена.

Верховний Суд, аналізуючи приписи статті 24 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» і статті 33 Закону України «Про місцеве самоврядування», зауважив, що передусім саме відповідач (виконавчий комітет міської ради) згідно з його компетенцією зобов'язаний володіти інформацією про земельні ділянки комунальної або державної форми власності, не надані у користування, що можуть бути використані під забудову для реалізації права на безоплатне отримання у власність для будівництва та обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд. Навіть більше, виконавчий комітет також залишається розпорядником цієї інформації після її внесення до містобудівного та державного земельного кадастрів, якщо вона є у його фактичному володінні.

Згідно з Законом України «Про доступ до публічної інформації» розпорядник інформації має право відмовити в задоволенні запиту лише у випадку, якщо він не володіє і не зобов'язаний володіти такою інформацією відповідно до його компетенції. У зазначеній вище справі Верховний Суд установив,

що виконавчий комітет міської ради згідно з законом зобов'язаний володіти такою інформацією.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини неодноразово звертав увагу розпорядників на необхідність створення такої інформації та усунення перешкод для її отримання запитувачами. Інформація про вільні земельні ділянки становить суспільний інтерес та повинна надаватися на запити громадян.



28. Як забезпечити право осіб з інвалідністю та маломобільних груп населення на інформацію?

Закон України «Про доступ до публічної інформації» передбачає такі гарантії, які покликані забезпечити можливість кожному отримати публічну інформацію:

- 1 обов'язок розпорядників інформації надавати та оприлюднювати інформацію;
- 2 визначення розпорядником інформації спеціальних структурних підрозділів або посадових осіб, які організують у встановленому порядку доступ до публічної інформації, якою він володіє;
- 3 максимальне спрощення процедури подання запиту та отримання інформації;
- 4 доступ до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень;
- 5 здійснення парламентського, громадського та державного контролю за дотриманням прав на доступ до публічної інформації.

! 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, особливо органам державної влади та місцевого самоврядування, варто 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 сьомою статті 19 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Ця норма передбачає, що у випадку, якщо з поважних причин (інвалідність, обмежені фізичні можливості тощо) 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, та надати копію запиту особі, яка його подала. Водночас для належної реалізації права на доступ особам з інвалідністю та маломобільним особам розпорядники повинні забезпечити безперерійну роботу електронних скриньок для прийому запитів на інформацію, постійний (протягом робочого часу розпорядника) прийом запитів телефоном. Варто також підкреслити, що відповідно до статті 16 Закону України «Про доступ до публічної інформації» відповідальні працівники розпорядників зобов'язані надавати консультації під час оформлення запиту. Особливо важливим є дотримання такої вимоги при оформленні 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 з метою: подання запиту особисто, ознайомлення з запитуваною інформацією в спеціальному місці з роботи запитувачів із 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 з роботи запитувачів із документами та зали, у яких відбуваються засідання колегіальних суб'єктів владних повноважень. Такий безбар'єрний доступ передбачає не тільки наявність

пандусів, але й відсутність порогів та сходинок усередині самого приміщення, організацію вхідних дверей так, щоб дати можливість маломобільній особі відчинити ці двері без сторонньої допомоги. У випадку, якщо зазначені приміщення розпорядника розташовано на горішніх поверхах будівлі, приміщення має бути обладнане спеціальним ліфтом для маломобільних груп населення. Вимоги до проєктування та реконструкції будинків з урахуванням потреб людей, що належать до маломобільних груп населення, встановлені державними будівельними нормами (ДБНВ.2.2-17:2006).

- 3** Для орієнтування у приміщенні розпорядника та на прилеглий території дуже важливо розмістити достатньо візуальних, тактильних і звукових засобів інформації, які дають можливість особам з інвалідністю знайти необхідне 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 з роботи запитувачів із документами. Розпорядникам варто звернути увагу, на якій висоті розміщені інформаційні стенди та чи достатньо великі написи на них для того, щоб особи з вадами зору та літні особи могли їх прочитати.
- 4** Як уже зазначалося у цьому посібнику, онлайн-трансляції засідань колегіальних органів важливі не тільки в умовах обмежувальних протиепідеміологічних заходів. Так само для осіб з інвалідністю та маломобільних груп населення одним із способів реалізації права на доступ до інформації може бути онлайн-трансляція сесій рад.
- 5** Офіційні сайти розпорядників публічної інформації – органів державної влади та органів 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 Кабінет Міністрів України від 26.09.2013 р. №730, передбачив технічні вимоги до створення (модернізації) офіційних сайтів, які стосуються доступу до них користувачів із вадами зору та слуху.



29. Як розпоряднику забезпечити доступ до засідань?

Відповідно до статті 3 Закону України «Про доступ до публічної інформації» одним зі способів отримання інформації про діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування є безпосередній доступ до засідань їх колегіальних органів.

Забезпечення доступу до засідань – гарантія реалізації права на отримання публічної інформації на рівні з такими гарантіями, як зобов'язання розпорядників оприлюднювати та надавати інформацію на запити. Доступ до засідань колегіальних органів здійснюється через два однаково важливі комплекси заходів, а саме:



через забезпечення можливостей для безпосередньої присутності на засіданні охочим відвідати таке засідання;



через належне оприлюднення проєктів нормативних актів та надання інформації про дату, час, порядок денний і місце проведення засідання.

Стаття 46 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає, що сесії ради проводяться гласно із забезпеченням права кожного бути присутнім на них, крім випадків, передбачених законодавством. Порядок доступу до засідань визначається радою відповідно до закону. Протоколи сесії ради – відкриті; вони оприлюднюються і надаються на запит відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації». Водночас, навіть якщо розпорядник не прийняв окремого розпорядчого акта, що визначає порядок доступу до засідань своїх колегіальних органів, це не означає, що таке право не гарантується. В такому випадку діють норми законів України «Про доступ до публічної інформації» та «Про місцеве самоврядування в Україні».

Із метою забезпечення можливостей безпосередньої присутності на засіданні ради для бажаючих відвідати таке засідання розпорядникам варто привести у відповідність до вимог законів свої внутрішні правові акти, що регулюють безпосередній доступ до засідань рад. Це можуть бути статuti територіальних громад, регламенти рад, спеціальні порядки доступу до засідань, розпорядження голів про забезпечення захисту та безпеки приміщень рад тощо. Важливо, щоб різні акти розпорядників не суперечили один одному і гарантували кожному можливість вільного відвідування відкритих засідань ради. У будь-якому випадку відсутність локального регулювання (внутрішніх актів) є кращою, ніж наявність актів, які перешкоджають доступу до засідань ради.

Відвідувати засідання колегіального органу може будь-яка особа. Особами, яким має забезпечуватися доступ до засідань, можуть бути будь-які фізичні особи, незалежно від того, чи є вони громадянами України, членами територіальної громади чи ні, а також незалежно від будь-яких інших ознак, як-от членство у політичній партії чи професійна приналежність тощо.

Доступ у приміщення ради з метою відвідування засідання можна вважати вільним, якщо будь-яка особа без завчасного подання заяви, без реєстрації, без пред'явлення документів, що посвідчують особу, може потрапити в ту частину приміщення, де проводиться засідання, в день і час його проведення. Аналіз практики показує, що наявність реєстрації при вході в приміщення чи безпосередньо перед входом у залу засідання не виправдовує себе та покладає на розпорядників додаткові обов'язки, пов'язані зі збиранням, збереженням, використанням і знищенням персональних даних, передбачених відповідним законодавством, недотримання яких загрожує застосуванням санкцій.

Окремої уваги заслуговує регулювання внутрішніми правовими актами місцевої ради випадків відмови у доступі до засідання або проведення так званих закритих пленарних засідань, що обов'язково має відповідати вимогам, установленим Законом України «Про доступ до публічної інформації», до обмеження доступу до інформації в цілому. Основним правилом проведення

закритого засідання є таке: доступ до засідання, до протоколу засідання та результатів голосування обмежується не в цілому, а тільки в тій частині, що містить інформацію, яка підлягає захисту. Відповідно до статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» обмеження доступу до інформації здійснюється згідно з законом при дотриманні сукупності таких вимог: 1) виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку; 2) розголошення інформації може заподіяти істотну шкоду цим інтересам; 3) шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

Рішення про обмеження доступу до засідання колегіального органу (про проведення закритого засідання) може бути прийняте тільки у випадку, коли в результаті проведення відкритого засідання може бути розголошено інформацію з обмеженим доступом, причому гіпотетична шкода від оприлюднення такої інформації переважатиме суспільний інтерес в її отриманні. Питання, що не містять інформації з обмеженим доступом, мають розглядатися в загальному порядку, а протоколи та результати голосування з таких питань – оприлюднюватися. Проведення закритого засідання покладає додаткові обов'язки на депутатів із нерозголошення матеріалів такого засідання.

Посадові особи, відповідальні за доступ, повинні бути обізнані з вимогами Закону України «Про доступ до публічної інформації» щодо вільного доступу до засідань колегіальних органів (сесій рад). Найбільш поширеним порушенням щодо доступу до інформації, пов'язаної із проведенням засідань колегіальних органів, є невчасне оприлюднення проєктів актів, які плануються до розгляду на відповідному засіданні (сесії ради). Зокрема, залишається поширеною негативна практика скликання позачергових сесій рад із питань, які не потребують невідкладного вирішення. Це ускладнює отримання запитувачами інформації про заплановані засідання. Інформація про порядок денний засідань колегіальних органів повинна супроводжуватися посиланнями на проєкти актів, що плануються до розгляду, а не лише містити їх назви.

Важливо, щоб у доступній формі на сайті розпорядника було зазначено, що засідання є відкритими і кожен може їх відвідати.

Окремої уваги заслуговує забезпечення доступу до засідань колегіальних органів у період дії обмежувальних заходів, спрямованих на протидію поширенню епідеміологічних захворювань. Використання сучасних технологій, зокрема, онлайн-трансляції (стримінгу) в режимі реального часу засідань рад, може бути механізмом забезпечення доступу до інформації у такий період. Онлайн-трансляції засідань використовувалися розпорядниками і до карантинних обмежень з об'єктивних причин – зали для засідань не могли вмістити всіх охочих. Для цього необхідна камера або смартфон та особа, яка здійснюватиме зйомку в режимі реального часу, наприклад на сторінку розпорядника інформації у соціальній мережі.

Відомі випадки, коли для такої трансляції виділяли окрему залу в приміщенні тієї самої ради, де члени громади могли спостерігати засідання в онлайн-режимі.

Найголовніше це те, що чинне законодавство України не встановлює обмеження для розпорядника використовувати нові форми та способи комунікації з громадянським суспільством.

Отже, наполегливо радимо розпорядникам публічної інформації – колегіальним органам організувати онлайн-трансляції своїх засідань, забезпечуючи та спрощуючи доступ громадян до публічної інформації.



30. Яких заходів зобов'язані вживати розпорядники інформації щодо її оприлюднення?

Повне, своєчасне та навігаційно доступне оприлюднення інформації на офіційних сайтах розпорядників значно зменшує кількість запитів щодо інформації. Йдеться не тільки про фактичне існування такої інформації на сайті, але й про доступність для пошуку. Відповідальні працівники розпорядників повинні взяти до уваги низку важливих моментів.

Насамперед розпорядник повинен затвердити внутрішні розпорядчі документи, які врегульовують взаємодію між окремими структурними підрозділами та посадовими особами щодо створення та оновлення інформації, яка підлягає оприлюдненню. Під час розробки та затвердження таких документів розпорядникам варто пам'ятати, що положення цього акта не повинні суперечити вимогам Закону України «Про доступ до публічної інформації» або допускати довільні тлумачення, які звужують права запитувачів інформації.

Важливим кроком для належного оприлюднення інформації є прийняття розпорядчих актів, які передбачають функціонування та наповнення системи обліку інформації. Натомість у багатьох розпорядників продовжують діяти внутрішні акти, які встановлюють переліки інформації «Для службового користування». Така ситуація веде до погіршення якості відповідей на запити та частих випадків необґрунтованого обмеження доступу до інформації.

Одним із найважливіших заходів щодо належного оприлюднення інформації є призначення/визначення відповідальної особи, до посадових обов'язків якої входить забезпечення своєчасного та повного оприлюднення інформації, а також її невідкладного оновлення, або ж створення відокремленого структурного підрозділу. Моніторинги оприлюднення інформації розпорядниками неодноразово засвідчили, що посадові інструкції осіб, відповідальних за оприлюднення інформації, не передбачають усього спектру обов'язків, передбачених Законом України «Про доступ до публічної інформації».

Важливо передбачити в посадовій інструкції особи, яка здійснює контроль за тим, щоб структурні підрозділи належним чином відповідали на запити та забезпечували доступ до публічної інформації, можливість впливу і на процес оприлюднення.

Оприлюднення та оновлення інформації, зокрема й у форматі відкритих даних, потребує злагодженої взаємодії між

окремими посадовими особами та структурними підрозділами. Насамперед розпорядникові необхідно визначити, який із підрозділів або хто з посадових осіб відповідатиме за яку частину роботи з підготовки та оприлюднення інформації. Адже часто інформацію збирають одні підрозділи, а оформлюють її та оприлюднюють – інші.

Що стосується оприлюднення інформації у форматі відкритих даних на Єдиному державному вебпорталі відкритих даних⁴⁸ та Єдиному вебпорталі використання публічних коштів⁴⁹ (оприлюднення якої передбачене Законом України «Про використання публічних коштів»), у розпорядників у переважній більшості відсутні документи, які передбачають чіткий порядок оприлюднення та оновлення такої інформації. У більшості випадків локальні нормативні акти скопійовані з положень постанови Кабінету Міністрів №835 і не конкретизують, який саме відповідальний підрозділ готує той чи інший набір і хто саме з посадових осіб розпорядника відповідає за створення та оновлення відповідного набору. Розпорядникам варто затвердити акти, які б встановлювали: строки підготовки та оновлення наборів, порядок взаємодії між окремими підрозділами розпорядника для забезпечення якісної підготовки наборів відкритих даних. Розпорядникам необхідно затвердити план робіт з оприлюднення відкритих даних, провести аудит даних, наявних у розпорядника та необхідних для створення наборів відкритих даних, і за можливості провадити офіційний портал відкритих даних (наприклад міської ради).

Загалом розпорядники публічної інформації повинні створювати, оприлюднювати та оновлювати набори відкритих даних двох видів: загальнообов'язкові та спеціальні для цього виду розпорядників. Перелік цих наборів вказано в постанові Кабінету Міністрів №835. Також розпорядникам варто дотримуватися вимог, які ця постанова встановлює для якості наборів та форматів, у яких ці набори повинні бути створені. Розпорядник інформації самостійно визначає періодичність оновлення наборів даних, які перебувають у його володінні та оприлюднюються, якщо інше не

⁴⁸ <https://data.gov.ua/>.

⁴⁹ <https://spending.gov.ua/>.


передбачено законодавством.

Завантаження наборів даних на Єдиний державний вебпортал відкритих даних здійснюється відповідальною особою розпорядника інформації, яка заповнює та подає паспорт набору даних, структуру набору даних та сам набір даних. Практично у всіх розпорядників, навіть якщо затверджено відповідальний підрозділ за оприлюднення інформації у форматі відкритих даних, не призначено посадову особу, котра несе особисту відповідальність за оприлюднення інформації у форматі відкритих даних. Відповідно не розроблена та не затверджена посадова інструкція, яка б відображала фактичний обсяг повноважень та обов'язків такої особи.

Отже, якісна організація роботи із забезпечення права на доступ до публічної інформації в розпорядників публічної інформації суттєво залежить від наявності необхідного набору затверджених внутрішніх розпорядчих актів. Такі акти мають відображати реальні процеси створення, оприлюднення та оновлення інформації, яка перебуває у розпорядника.





31. Які вимоги до оприлюднення інформації розпорядниками, та яку інформацію вони зобов'язані оприлюднювати?

Обов'язок систематично та оперативно оприлюднювати інформацію різноманітними способами покладено на розпорядників статтею 5 Закону України «Про доступ до публічної інформації». У частині першій статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації» деталізовано обов'язки розпорядників щодо оприлюднення інформації та визначено перелік відомостей, що підлягають обов'язковому оприлюдненню. 

За загальним правилом публічна інформація підлягає оприлюдненню невідкладно (невідкладному оприлюдненню підлягає будь-яка інформація про факти, що загрожують життю, здоров'ю та/або майну осіб, і про заходи, які застосовуються у зв'язку з цим), але не пізніше п'яти робочих днів із дня затвердження документа. Розпорядники повинні забезпечувати актуальність оприлюдненої інформації, своєчасно оновлювати її у випадку змін.

Оприлюднення інформації повинне здійснюватися суб'єктами владних повноважень такими способами:

 На офіційному сайті суб'єкта владних повноважень (статус офіційного сайту має бути встановлений у рішенні відповідного суб'єкта владних повноважень, таке рішення має бути легко доступним відвідувачам сайту з тим, щоб у них не виникало сумнівів щодо офіційності опублікованої на сайті інформації).

 Якщо у розпорядника немає офіційного сайту, інформація може бути оприлюднена у засобах масової інформації та на стендах у приміщенні розпорядника.

Відповідно до статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації» розпорядники інформації зобов'язані оприлюднювати:

- 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 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, та 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, зокрема й 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 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 із метою конспірації, оперативно-розшукової або контррозвідувальної 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.

Що стосується механізмів та процедур, за допомогою яких громадськість може представляти свої інтереси, варто рекомендувати розпорядникам створити окремий розділ на своєму офіційному сайті, де оприлюднювати інформацію про такі механізми чи процедури, за допомогою яких громадськість може представляти свої інтереси або в інший спосіб впливати на реалізацію повноважень розпорядника інформації:

- 1** подання пропозицій, клопотань, заяв та скарг відповідно до порядку, визначеного Законом України «Про звернення громадян»;
- 2** проведення громадської експертизи відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 р. №976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади»;
- 3** громадські ради, створені при розпорядникові на виконання Постанови Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. №996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», порядок обрання членів громадських рад, інформацію про чергові засідання, протоколи засідань;
- 4** наглядові ради при комунальних та державних підприємствах, будь-які інші дорадчі органи, комітети, комісії, що створюються за участі громадськості, або будь-які

публічні заходи як-от конференції, круглі столи, громадські обговорення тощо.


Окрім іншого на сайті розпорядника публічної інформації мають бути чітко позначені:












-  поштова адреса для надсилання запитів;
телефон для прийому запитів в усній формі,
-  адреса електронної скриньки, призначеної для отримання запитів на інформацію;
-  місцезнаходження посадової особи, відповідальної за прийом запитів в усній формі,
-  адреса спеціального місця для роботи з документами відповідно до вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Відповідальним працівникам розпорядників варто пам'ятати, що акти індивідуальної дії, які мають внутрішньоорганізаційний характер, не підлягають обов'язковому оприлюдненню відповідно до порядку та в строки, передбачені цим законом, але можуть бути надані у відповідь на запити. В такому випадку діють інші норми Закону України «Про доступ до публічної інформації» – щодо заборони обмеження доступу до інформації про розпорядження бюджетними коштами, куди входять питання оплати праці, будь-яких інших виплат із державного чи місцевого бюджетів працівникам.

Крім того, вимоги оприлюднювати окремі категорії інформації містять інші нормативні акти. Наприклад, стаття 73 Господарського кодексу України містить перелік інформації, яку зобов'язані оприлюднювати такі розпорядники, як державні підприємства. Так, державні унітарні підприємства оприлюднюють інформацію про свою діяльність шляхом розміщення її на власній вебсторінці (сайті) або на офіційному сайті суб'єкта управління об'єктами державної власності, що здійснює функції з управління підприємством.





Обов'язковому оприлюдненню підлягає ряд категорій інформації, зокрема:

-  мета діяльності державного унітарного підприємства та стан її досягнення;

-  квартална, річна фінансова звітність державного унітарного підприємства за останні три роки;
-  аудиторські висновки щодо річної фінансової звітності державного унітарного підприємства за останні три роки;
-  статут державного унітарного підприємства;
-  біографічна довідка (зокрема й професійна характеристика) керівника державного унітарного підприємства (з урахуванням вимог законодавства про захист персональних даних);
-  біографічні довідки (зокрема й професійні характеристики) членів наглядової ради (у разі її утворення) державного унітарного підприємства (з урахуванням вимог законодавства про захист персональних даних);
-  річні звіти наглядової ради та керівника державного унітарного підприємства;
-  структура, принципи формування і розмір винагороди керівника та членів наглядової ради державного унітарного підприємства, серед яких компенсаційні пакети і додаткові блага;
-  рішення суб'єкта управління об'єктами державної власності щодо державного унітарного підприємства;
-  опис істотних передбачуваних факторів ризику, що можуть вплинути на операції та результати діяльності державного унітарного підприємства, і зазначення заходів щодо управління такими ризиками;
-  відомості про договори, учасником яких є державне унітарне підприємство, інформація про які підлягає оприлюдненню відповідно до Закону України «Про відкритість використання публічних коштів»;
-  річна фінансова звітність.

Відповідальність за оприлюднення та достовірність інформації, визначеної цією статтею, несе керівник державного унітарного підприємства відповідно до законів України та умов укладеного з ним контракту.

Подібні вимоги до оприлюднення інформації стаття 78 Господарського кодексу України висуває до комунальних унітарних підприємств, які зобов'язані оприлюднювати інформацію про свою діяльність шляхом розміщення її на власній вебсторінці (сайті) або на офіційному сайті суб'єкта управління об'єктами комунальної власності, що здійснює функції з управління підприємством. Указаний перелік інформації, яка є суспільно необхідною та розпорядником якої можуть бути комунальні підприємства, не обмежується лише цим списком. Варто звернути також увагу й на такі інституції:

-  державні унітарні підприємства,
-  комунальні унітарні підприємства,
-  господарські товариства, державна частка у статутному капіталі яких перевищує 50 відсотків;
-  їх дочірні підприємства, а також підприємства, господарські товариства, у статутному капіталі яких 50 і більше відсотків належить переліченим вище суб'єктам.

Саме у разі здійснення такими інституціями закупівель та за умови, що вартість предмета закупівлі дорівнює або перевищує межі, визначені частиною першою статті 2 Закону України «Про публічні закупівлі», вони оприлюднюють на вебпорталі уповноваженого органу, визначеного Законом України «Про публічні закупівлі», звіт про укладення договору про закупівлю товарів, робіт і послуг за кошти підприємств та інформацію про зміну його істотних умов не пізніше ніж через сім днів із дня укладення договору про закупівлю або внесення змін до нього.






32. Які вимоги до оприлюднення інформації у формі відкритих даних?


Відповідно до *Переліку наборів даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних*, затвердженого постановою Кабінету Міністрів №835, усі розпорядники інформації

(органи державної влади та місцевого самоврядування) повинні оприлюднювати набори відкритих даних на Єдиному державному вебпорталі відкритих даних <https://data.gov.ua/>. Розпорядники інформації також зобов'язані надавати публічну інформацію у формі відкритих даних на запит, оприлюднювати і регулярно оновлювати її на власних сайтах. Відповідно до статті 10 Закону України «Про доступ до 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. Публічна інформація у формі відкритих даних є дозволеною для її подальшого вільного використання та поширення. Будь-яка особа може вільно копіювати, публікувати, поширювати, використовувати, зокрема й із комерційною метою, 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.

Розпорядникам публічної інформації варто забезпечити такі мінімальні вимоги до організації роботи щодо доступу до інформації у форматі відкритих даних:

 розробити та затвердити внутрішній розпорядчий документ (акт) щодо організації роботи з публічною інформацією у форматі відкритих даних (порядок роботи з відкритими даними);

  призначити осіб, відповідальних за створення, оновлення, оприлюднення наборів інформації у форматі відкритих даних, визначити обсяг їх обов'язків у відповідних посадових інструкціях;

 забезпечити достатність технічних та кадрових ресурсів, необхідних для виконання вимог законодавства щодо доступу до відкритих даних.

Розпорядникам необхідно затвердити план робіт з оприлюднення відкритих даних, провести аудит даних, наявних у розпорядника та необхідних для створення наборів відкритих даних, і за можливості впровадити офіційний портал відкритих даних.

Якісна організація роботи із забезпечення права на доступ до публічної інформації, зокрема й у форматі відкритих даних, у розпорядників публічної інформації суттєво залежить від наявності необхідного набору затверджених внутрішніх розпорядчих актів. Такі акти мають відображати реальні процеси створення, оновлення, оприлюднення та надання у відповіді на запити інформації, яка знаходиться у розпорядника.




У переважній більшості випадків розпорядчі акти призначають відповідальних за підготовку, передачу, актуальність, достовірність, своєчасність та оновлення інформації, що підлягає оприлюдненню в форматі відкритих даних, керівників департаментів, служб, відділів чи інших відокремлених підрозділів, виконавчих органів міської ради, комунальних підприємств, установ, закладів, підпорядкованих виконавчим органам міської ради. У такому випадку кожен департамент, служба, відділ чи інший відокремлений підрозділ, комунальне підприємство, заклад та установа міської ради повинні мати доступ до адміністративної панелі порталу, що дає можливість у разі потреби самостійно оновлювати та оприлюднювати набори даних.

У посадовій інструкції особи розпорядника, на яку покладено обов'язки із організації роботи з відкритими даними, мають бути чітко передбачені відповідні зобов'язання.

Оптимально призначати одну особу відповідальною за доступ до публічної інформації (персонально чи керівника відповідного структурного підрозділу) та за організацію роботи з інформацією у форматі відкритих даних. Працівникам розпорядника, на яких покладено персональну відповідальність за забезпечення такого оприлюднення, варто мати визначені спеціальні повноваження та обов'язки у посадовій інструкції, які забезпечуватимуть їх вплив на процес взаємодії підрозділів розпорядника у створенні та оприлюдненні публічної інформації.

Для того щоб здійснити розміщення наборів даних, розпорядник (відповідальна особа) повинен зареєструватися на сайті. Для цього необхідно заповнити всі поля форми реєстрації розпорядника. Заповнюючи форму, потрібно звернути увагу на те, що e-mail і пароль відповідальної особи будуть логіном та паролем для входу на портал.

На сторінці кожного набору даних на Єдиному державному вебпорталі відкритих даних розміщується⁵⁰:

-  паспорт набору даних шляхом відображення на вебсторінці (для перегляду за допомогою веббраузера) та шляхом розміщення файлу у відкритому машиночитаному форматі, який може бути завантажений або доступний за допомогою інтерфейсу прикладного програмування;
-  структура набору даних у відкритому машиночитаному форматі (електронний файл, який може бути завантажений, або інтерфейс прикладного програмування);
-  набір даних в одному чи кількох форматах, визначених нормативним документом;
-  форма для зворотного зв'язку користувачів;
-  інформація про подальше використання набору даних;
-  інформація про умови використання відкритої ліцензії.

Назва набору має відповідати переліку, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України №835. Також вона може передбачати назву розпорядника або населеного пункту, з яким пов'язані дані. Назва є критично важливою для пошуку та ідентифікації набору даних на Єдиному державному вебпорталі відкритих даних. Коректна назва дає змогу швидко знайти й ідентифікувати набір даних. Опис потрібен для того, щоб користувачі мали можливість зрозуміти, про що йдеться в наборі даних, без необхідності його завантажувати й відкривати. Він має у стислій формі надавати інформацію про зміст набору даних. Зокрема, в описі набору даних можна зазначити часовий період,

⁵⁰ Докладніше про роботу з відкритими даними в державному секторі можна ознайомитись за посиланням: <https://osvita.dia.gov.ua/courses/open-data>.




яким він обмежується, згадати адміністративно-територіальні одиниці, яких він стосується, навести перелік найважливіших змінних, які в ньому вживаються. Опис набору даних також може містити інформацію щодо методології збору та трансформації даних. Окрім того, в описі є сенс зазначити можливі способи застосування даних, наприклад, види аналізу, який дає змогу здійснювати набір даних.

Публічна інформація, що містить персональні дані фізичної особи, оприлюднюється та надається на запит у формі відкритих даних у разі дотримання однієї з таких умов:

- 1 персональні дані знеособлені та захищені відповідно до Закону України «Про захист персональних даних»;
- 2 фізичні особи (суб'єкти даних), персональні дані яких містяться в інформації у формі відкритих даних, надали свою згоду на поширення таких даних відповідно до Закону України «Про захист персональних даних»;
- 3 надання чи оприлюднення такої інформації передбачено законом;
- 4 обмеження доступу до такої інформації (віднесення її до інформації з обмеженим доступом) заборонено законом.

До моменту оприлюднення інформації у форматі відкритих даних розпорядникові необхідно переконатися, що вона знеособлена. Поняття персональних даних в Україні визначається Законом України «Про захист персональних даних». Відповідно до цього закону персональними даними можна вважати «відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована». До таких відомостей, наприклад, може належати прізвище, ім'я, по батькові, дата і місце народження, місце проживання, номер телефону, паспортні дані та ідентифікаційний код, національність, освіта, сімейний стан, релігійні та світоглядні переконання, стан здоров'я, матеріальний стан, дані про особисті майнові та немайнові відносини цієї особи з іншими особами. Така інформація про фізичну особу та членів її сім'ї є конфіденційною і може поширюватись тільки за їхньою згодою, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та захисту прав людини.

Розпорядник інформації самостійно визначає періодичність оновлення наборів даних. Може встановлюватися така періодичність оновлення наборів даних:

-  для наборів даних, оприлюднених за допомогою інтерфейсу прикладного програмування, – відразу після внесення змін;
-  для наборів даних, що мають планову періодичність оновлення: більше ніж один раз на день; щодня; щотижня; щомісяця; щокварталу; щопівріччя; щороку;
-  для наборів даних, зміни до яких були внесені позапланово, – протягом трьох робочих днів із моменту внесення таких змін.

Також розпоряднику публічної інформації варто знати, що запитувачі можуть оскаржити у суді неоприлюднення відкритих даних на сайті самого розпорядника та Єдиному державному вебпорталі відкритих даних. Інколи розпорядники посилаються на технічну неможливість оприлюднити такі дані. У своє виправдання вони зазначають, що вживають низку заходів із метою розробки офіційного сайту та оприлюднення на ньому даних.



Примітка:

Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду в постанові у справі [№335/3133/17](#) зазначив, що норми статті 101 Закону України «Про доступ до публічної інформації» та постанови Кабінету Міністрів №835 є обов'язковими для виконання та не передбачають умов чи можливості їх часткового виконання або відкладення виконання на майбутнє. Отже, суд визнав протиправною відмову оприлюднити дані з посиланням на відсутність технічної можливості це зробити.



33. Які наслідки порушення порядку та строків оприлюднення інформації, визначених статтею 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації»?

Кодекс України про адміністративні правопорушення передбачає у частині першій статті 212³ відповідальність за порушення Закону України «Про доступ до публічної інформації» в частині оприлюднення інформації. Зокрема, частина перша цієї статті передбачає адміністративну відповідальність за неоприлюднення інформації, обов'язкове оприлюднення якої передбачено законами України «Про доступ до публічної інформації», «Про оцінку впливу на довкілля», «Про особливості доступу до інформації у сферах постачання електричної енергії, природного газу, теплопостачання, централізованого постачання гарячої води, централізованого питного водопостачання та водовідведення», «Про доступ до архівів репресивних органів комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років», «Про відкритість використання публічних коштів» та «Про запобігання корупції».

Отже, у випадку неоприлюднення інформації, обов'язковість оприлюднення якої встановлена переліченими вище законами, на посадових осіб розпорядників публічної інформації може бути складено протокол про адміністративне правопорушення. Відповідно до пункту 8-1 частини першої статті 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення уповноважені особи секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або представники Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини можуть складати протоколи про адміністративні правопорушення, зокрема за статтею 212³ (порушення права на інформацію та права на звернення).

! Такий протокол може бути складений як за результатами розгляду скарги, поданої відповідно до порядку, визначеного Законом України «Про звернення громадян», так і згідно з порядком проведення перевірок та моніторингових візитів посадовими особами Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

У разі виявлення підстав для притягнення до адміністративної відповідальності протокол складається відповідно до вимог та порядку, встановленого Кодексом України про адміністративні правопорушення.

Відповідальність за неоприлюднення відповідної публічної інформації нестиме відповідальна особа з питань доступу до публічної інформації розпорядника, яка відповідає за оприлюднення інформації згідно із Законом України «Про доступ до публічної інформації» або керівник розпорядника публічної інформації. У випадку, якщо таку особу в розпорядника інформації не визначено, за загальним правилом відповідальність нестиме його керівник, який не делегував відповідних повноважень певній особі або структурному підрозділові.

Для розпорядників публічної інформації є важливим належне складання посадових інструкцій, які мають закріплювати відповідальність та вимоги до конкретних осіб у структурі розпорядника, до обов'язків яких належить оприлюднення інформації. Працівникам розпорядника, на яких покладено персональну відповідальність за забезпечення такого оприлюднення, варто мати спеціальні повноваження та обов'язки в посадовій інструкції, які забезпечуватимуть їх вплив на процес взаємодії підрозділів розпорядника у створенні та оприлюдненні публічної інформації. Щодо оприлюднення інформації у форматі відкритих даних на Єдиному державному вебпорталі відкритих даних діють аналогічні правила. Наприклад, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини в листі від 19.04.2016 р. №11/15-263366.16-1/НД-107 роз'яснив застосування Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних» від 21.10.2015 р. №835.



Примітка:

Суддя районного суду Івано-Франківської області розглянув матеріали адміністративної справи, що надійшли від Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та виніс постанову у справі [№341/1383/19](#), яка стосувалася притягнення до адміністративної відповідальності посадової особи розпорядника публічної інформації за неоприлюднення інформації. Було встановлено, що посадова особа міської ради не здійснила реєстрацію та не оприлюднила набори даних, передбачені Положенням про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 21.10.2015 р. №835.



34. Який порядок оприлюднення проєктів рішень та рішень органів місцевого самоврядування відповідно до статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації»?

Оприлюднення прийнятих розпорядниками актів, зокрема й на офіційних сайтах, має надзвичайно важливе значення для дотримання не тільки прав запитувачів публічної інформації, але й конституційних прав у цілому. Йдеться про право кожного знати свої права та обов'язки, передбачене статтею 57 Конституції України. Розпорядники публічної інформації відповідно до своєї компетенції приймають рішення та розпорядження, що мають нормативно-правовий характер, а отже встановлюють права та обов'язки для необмеженого кола осіб. А отже факт та спосіб оприлюднення прийнятих ними актів впливає на набуття ними чинності (юридичної сили).

! Як передбачено Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування підлягають обов'язковому оприлюдненню та наданню за запитом відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації». Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування, які відповідно до закону є регуляторними актами, розробляються, розглядаються, приймаються та оприлюднюються відповідно до порядку, встановленого Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Як уже зазначалося у попередніх розділах, рішення органів місцевого самоврядування підлягають оприлюдненню невідкладно (невідкладному оприлюдненню підлягає будь-яка інформація про факти, що загрожують життю, здоров'ю та/або майну осіб, і про заходи, які застосовуються у зв'язку з цим), але не пізніше п'яти робочих днів із дня затвердження документа.

! Розпорядники, які є колегіальними органами, відповідно до статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації» зобов'язані оприлюднювати також інформацію про плани проведення та порядок денний своїх відкритих засідань та проєкти нормативних актів.

Найкращою в цьому відношенні практикою є регулярне проведення засідань, розробка і прийняття планів роботи на рік із прив'язкою до календарних дат засідання і визначенням переліком питань, із чіткою процедурою внесення змін до нього. Порушення вимог про своєчасне оприлюднення проєктів рішень, змінення чи заміна вже оприлюднених проєктів у період перед їх розглядом, внесення проєктів рішень протягом засідання є найбільш поширеними серед місцевих рад.

Відповідно до статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації» у разі наявності у розпорядника інформації офіційного сайту на ньому оприлюднюється така інформація:

- 1 проєкти актів із повною назвою та номером (викладаються у повному обсязі);
- 2 дата розміщення проєкту та оновлення його тексту і запланована дата його розгляду радою;
- 3 у випадку, якщо зазначений проєкт винесено на громадське обговорення, – дату завершення обговорення та посилання на оголошення про його проведення;
- 4 у випадку, коли проєкт рішення ради розміщується негайно після його підготовки, зазначається також причина скорочених строків його оприлюднення та посилання на відповідну статтю закону України;
- 5 у випадку, якщо проєкт акта містить інформацію з обмеженим доступом, він оприлюднюється за винятком тієї частини, яка підлягає захисту, з обов'язковим обґрунтуванням, чому гіпотетична шкода від оприлюднення цієї інформації перевищує інтерес громадськості отримати її відповідно до вимог «трискладового тесту».

Питання порядку денного варто викладати у спосіб, що дозволяє відразу ознайомитися з проєктами рішень ради по кожному з цих питань, тобто містить посилання для завантаження проєкту акта.

За загальним правилом, передбаченим частиною третьою статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації», проєкти оприлюднюються не пізніше ніж за **10 робочих днів до дати їх розгляду з метою прийняття**. Якщо через об'єктивні причини на сесію винесено проєкт рішення, що не був оприлюднений із дотриманням цього строку або до тексту оприлюдненого проєкту було внесено зміни, він може бути розглянутий або поставлений на голосування на іншому пленарному засіданні тієї самої сесії, спеціально для цього призначеному.

Винятки з вищеописаного правила передбачені частиною одинадцятою статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яка зазначає, що проєкти актів

органів місцевого самоврядування оприлюднюються у порядку, передбаченому Законом України «Про доступ до публічної інформації», крім випадків виникнення надзвичайних ситуацій та інших невідкладних випадків, передбачених законом, коли такі проекти актів оприлюднюються негайно після їх підготовки. Отже, відхилення від 10-денного строку можливе, але виключно у випадках, коли інші закони встановлюють інші терміни або сформульовані так, що їх неможливо виконати з дотриманням цього правила. Наприклад, під час надзвичайних ситуацій представники органів влади мають керуватися спеціальним законодавством. Так, для організації й проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт відповідно до Кодексу цивільного захисту повинні прийматися термінові рішення для виконання відповідних обов'язків органом місцевого самоврядування. Особливо треба звернути увагу на те, що «невідкладність випадку» має бути передбачена законами України, а не визначена рішенням розпорядника на власний розсуд.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» у актах та проектах актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування не може бути обмежено доступ до інформації про витрати чи інше розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним чи комунальним майном, зокрема й про умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримують ці кошти або майно, а також до іншої інформації, обмеження доступу до якої заборонено законом.






Результати поіменного голосування підлягають обов'язковому оприлюдненню та наданню за запитом відповідно до статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». На офіційному сайті ради розміщуються в день голосування і зберігаються протягом необмеженого строку всі результати поіменних голосувань. Результати поіменного голосування – невід'ємна частина протоколу сесії ради. Стаття 46 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» також передбачає, що протоколи сесії ради є відкритими та оприлюднюються.




35. Який порядок оприлюднення інформації розпорядниками та одержувачами коштів державного і місцевих бюджетів та суб'єктами господарювання державної і комунальної власності про використання коштів, отриманих ними від їхньої господарської діяльності, відповідно до Закону України «Про відкритість використання публічних коштів»?

Закон України «Про відкритість використання публічних коштів» встановлює додатковий механізм реалізації приписів частини п'ятої статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації», яка забороняє обмежувати доступ до відомостей про володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, зокрема й до копій відповідних документів, умов отримання цих коштів чи майна. Він визначає умови та порядок забезпечення доступу до інформації про використання публічних коштів.

Публічними коштами відповідно до цього закону є:


-  кошти державного бюджету, бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів;
-  кредитні ресурси, надані під державні та місцеві гарантії;
-  кошти Національного банку України та державних банків;
-  кошти державних цільових фондів, Пенсійного фонду України;
-  кошти фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, а саме: страхові внески, бюджетні надходження та кошти з інших джерел, що надходять для


здійснення загальнообов'язкового державного соціального страхування відповідно до закону;

 кошти суб'єктів господарювання державної і комунальної власності, отримані ними від їхньої господарської діяльності.

Суб'єктами господарювання – розпорядниками публічної інформації, на яких поширюється дія цього закону, є суб'єкти господарювання державної і комунальної власності (надалі – підприємства), а саме підприємства, утворені в установленому порядку органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим чи органами місцевого самоврядування та уповноважені на отримання державних коштів, взяття за ними зобов'язань і здійснення платежів, серед яких:

 державні, казенні, комунальні підприємства;

 господарські товариства, у статутному капіталі яких державна або комунальна частка акцій (часток, паїв) перевищує 50 відсотків, їхні дочірні підприємства;

 підприємства, господарські товариства, у статутному капіталі яких 50 і більше відсотків належить державним, зокрема й казенним, комунальним підприємствам та господарським товариствам, у статутному капіталі яких державна або комунальна частка акцій (часток, паїв) перевищує 50 відсотків, об'єднання таких підприємств.

Закон України «Про відкритість використання публічних коштів» встановлює порядок підготовки та оприлюднення розпорядниками та одержувачами публічних коштів інформації про їх заплановане і фактичне використання. І якщо ви такі кошти маєте, вам обов'язково потрібно знати та виконувати вимоги цього закону.

Стаття друга зазначеного нормативно-правового акта передбачає, що інформація про використання публічних коштів повинна оприлюднюватись на Єдиному вебпорталі використання публічних коштів.






Єдиний вебпортал використання публічних коштів – це офіційний державний інформаційний ресурс у мережі Інтернет,

на якому оприлюднюється інформація, передбачена Законом України «Про відкритість використання публічних коштів». Доступ до інформації, розміщеної на зазначеному вебпорталі, є вільним та безоплатним, із можливістю анонімного перегляду, копіювання та роздрукування інформації.

Необхідно зауважити, що наразі в Україні створено інформаційно-аналітичну систему «Прозорий бюджет» (<https://edata.gov.ua/>), складником якої є Єдиний вебпортал використання публічних коштів (<https://spending.gov.ua/>).

Кожна особа, яка є розпорядником та/чи отримувачем публічних коштів, повинна зареєструватись на зазначеному вебпорталі і **створити на ньому свій кабінет**. Зазначений вебресурс містить детальну інструкцію, яка допомагає це зробити. Після реєстрації необхідно систематично, у визначені законом строки оприлюднювати відповідні відомості. Зокрема, оприлюдненню підлягає така інформація:

1) у разі **використання коштів Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів**:

-  розпорядник (одержувач) бюджетних коштів (найменування, ідентифікаційний код юридичної особи, місцезнаходження, прізвище, ім'я та по батькові керівника);
-  головний розпорядник бюджетних коштів (найменування, місцезнаходження, прізвище, ім'я та по батькові керівника);
-  обсяги бюджетних призначень та/або бюджетних асигнувань на відповідний бюджетний період – усього та в розрізі бюджетних програм;
-  обсяги проведених видатків бюджету та наданих кредитів із бюджету за звітний період – усього та в розрізі бюджетних програм (при цьому зазначаються також види та обсяги відповідних надходжень щодо коштів спеціального фонду бюджету);
-  інформація про укладені за звітний період договори:
 - предмет договору;

- виконавець (найменування, ідентифікаційний код юридичної особи, місцезнаходження);
- вартість договору, ціна за одиницю (за наявності);
- кількість закупленого товару, робіт та/або послуг;
- проведена процедура закупівлі або обґрунтування її відсутності з посиланням на закон;
- обсяг платежів за договором у звітному періоді, строк дії договору;



інформація про стан виконання договорів, укладених у попередні звітні періоди, з усіма додатками, які є їх невід'ємною частиною:






- предмет договору;
- виконавець (найменування, ідентифікаційний код юридичної особи, місцезнаходження, прізвище, ім'я та по батькові керівника);
- вартість договору, ціна за одиницю (за наявності);
- процедура закупівлі або обґрунтування її відсутності з посиланням на закон;
- обсяг платежів за договором у звітному періоді;
- наявність або відсутність претензій і штрафних санкцій, що виникли в результаті виконання договору;
- акти виконання договору (акти наданих послуг, приймання-передачі, виконаних робіт) за наявності;



кількість службових відряджень, зокрема й із зазначенням кількості закордонних відряджень, загальний обсяг витрат на службові відрядження, зокрема й із зазначенням обсягу витрат на закордонні відрядження.

Наведена інформація оприлюднюється щоквартально, не пізніше ніж за 35 днів після закінчення звітного кварталу, та зберігається в режимі вільного доступу протягом трьох років з дня оприлюднення.






2) У разі **використання коштів підприємств, отриманих ними від їхньої господарської діяльності, оприлюднюються такі відомості:**


-  підприємство (найменування, ідентифікаційний код юридичної особи, місцезнаходження, прізвище, ім'я та по батькові керівника);
-  орган управління майном підприємства (найменування, місцезнаходження, прізвище, ім'я та по батькові керівника);
-  обсяг платежів за договорами за звітний період – у розрізі товарів, робіт і послуг;
-  відомості про договори, укладені за звітний період, загальна вартість яких перевищує 1 мільйон гривень, а саме:
 - предмет договору;
 - виконавець (найменування, ідентифікаційний код юридичної особи, місцезнаходження, прізвище, ім'я та по батькові керівника);
 - вартість договору, ціна за одиницю (за наявності);
 - строк дії договору;
-  відомості про стан виконання договорів, укладених за попередні звітні періоди, які продовжують виконуватися, загальна вартість яких перевищує 1 мільйон гривень, а саме:
 - предмет договору;
 - виконавець (найменування, ідентифікаційний код юридичної особи, місцезнаходження, прізвище, ім'я та по батькові керівника);
 - вартість договору, ціна за одиницю (за наявності);
 - обсяг платежів за договором у звітному періоді;
 - наявність або відсутність претензій і штрафних санкцій, що виникли в результаті виконання договору;
 - акти виконання договору (акти наданих послуг, приймання-передачі, виконаних робіт) за наявності.

Зазначена інформація оприлюднюється щорічно, не пізніше 31 січня року, наступного за звітним роком, та зберігається в режимі вільного доступу протягом трьох років із дня оприлюднення.

3) У разі **використання коштів загальнообов'язкового**

державного соціального страхування та коштів Пенсійного фонду оприлюдненню підлягають такі відомості:

-  підприємство, установа, організація (найменування, ідентифікаційний код юридичної особи, місцезнаходження, прізвище, ім'я та по батькові керівника), що використовує кошти загальнообов'язкового державного соціального страхування та/або кошти Пенсійного фонду;
-  обсяги надходжень та витрат, затверджені на відповідний рік;
-  обсяги надходжень та витрат за звітний період;
-  інформація про укладені за звітний період договори, а саме:
 - предмет договору;
 - виконавець (найменування, ідентифікаційний код юридичної особи, місцезнаходження, прізвище, ім'я та по батькові керівника);
 - вартість договору, ціна за одиницю (за наявності);
 - проведена процедура закупівлі або обґрунтування її відсутності з посиланням на закон;
 - обсяг платежів за договором у звітному періоді, строк дії договору;
-  інформація про стан виконання договорів:
 - предмет договору;
 - виконавець (найменування, ідентифікаційний код юридичної особи, місцезнаходження, прізвище, ім'я та по батькові керівника);
 - вартість договору, ціна за одиницю (за наявності);
 - проведена процедура закупівлі або обґрунтування її відсутності з посиланням на закон;
 - обсяг платежів за договором у звітному періоді;
 - наявність або відсутність претензій і штрафних санкцій, що виникли в результаті виконання договору;
 - акти виконання договору (акти наданих послуг, приймання-передачі, виконаних робіт) за наявності;

 кількість службових відряджень, зокрема й із зазначенням кількості закордонних відряджень, загальний обсяг витрат на службові відрядження, зокрема й із зазначенням обсягу витрат на закордонні відрядження.

Наведені відомості оприлюднюються щоквартально, не пізніше ніж за 35 днів після закінчення звітного кварталу, та зберігаються в режимі вільного доступу протягом трьох років із дня оприлюднення.

На Єдиному вебпорталі використання публічних коштів у режимі реального часу повинна оприлюднюватись також інформація про платіжні трансакції, які відбуваються на єдиному казначейському рахунку.

Усі вище перелічені відомості повинні оприлюднюватись як у візуальній формі, що забезпечує можливість ознайомлення широкої аудиторії із відповідними інформацією та документами, так і у вигляді відкритих даних, зокрема й у вигляді наборів даних (електронних документів), організованих у форматі, що дозволяє їх автоматизоване оброблення електронними засобами (машиночитання) з метою повторного використання.

У разі неопрілюднення зазначеної інформації або оприлюднення недостовірної, неточної або неповної інформації чи оприлюднення її із порушенням встановлених законом строків, керівників, які це допустили, можуть притягнути до адміністративної відповідальності за статтею 212-3 КУпАП.



Наприклад, постановою Святошинського районного суду м. Києва від 24.05.2017 р. у справі №759/5763/17⁵¹ президента ДП «Антонов» притягнуто до адміністративної відповідальності за частиною 1 статті 212-3 КУпАП. Суд встановив, що ДП «Антонов» є державним підприємством, що засноване ДК «Укроборонпром» та перебуває в управлінні Кабінету Міністрів України. Отже, ДП «Антонов» є суб'єктом господарювання державної власності, а отримані від здійснення ним господарської діяльності кошти –

⁵¹ Див. постанову у справі №759/5763/17 за посиланням <https://reyestr.court.gov.ua/Review/66820900>

публічними. Під час розгляду справи було встановлено та не заперечувалось представником, що станом на 01.02.2017 р. інформацію про використання публічних коштів оприлюднено не було. Тому суд визнав керівника зазначеного підприємства винуватим у вчиненні адміністративного правопорушення.

Аналогічне рішення ухвалене Дніпровським районним судом м. Києва у справі №755/5819/17⁵² щодо керівника ДП «Дорцентр», яке є державним підприємством, а отримані ним від здійснення господарської діяльності кошти – публічними. Суд визнав наявність вини керівника зазначеного підприємства у вчиненні адміністративного правопорушення, передбаченого частиною 1 статті 212-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення, у зв'язку з порушенням Закону України «Про відкритість використання публічних коштів», а саме неоприлюдненням інформації, і призначив йому покарання у вигляді штрафу у розмірі 25 (двадцяти п'яти) неоподатковуваних мінімумів доходів громадян та стягнув судовий збір у розмірі 0,2 прожиткового мінімуму для працездатних осіб.



36. Який порядок відмови в наданні запитуваної інформації відповідно до вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації» у зв'язку з тим, що розпорядник не володіє такою інформацією?

Відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації», міжнародних угод, які ратифікувала Україна та міжнародних стандартів, викладених у практиці Європейського суду з прав людини, ключовою ознакою публічної інформації є її готовність і доступність.

⁵² Див. постанову у справі №755/5819/17 за посиланням <https://reyestr.court.gov.ua/Review/66944228>

Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду №10 від 26.09.2016 р. «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації» в пункті 1 зазначає, що визначальним для публічної інформації є те, що вона заздалегідь зафіксована будь-якими засобами та на будь-яких носіях та перебувала у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації.

Із цього випливає, що розпорядник не може надати ту інформацію, яка не зафіксована та не перебуває в нього в межах його компетенції. Винятком може бути лише ситуація, коли інформація не створена, але мала бути створена розпорядником у межах його компетенції. !



Примітка:

*Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду №10 від 26.09.2016 р. «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації» у пункті 12.3 зазначає, що «за змістом пункту 1 частини першої статті 22 Закону 2939-VI (Закону України «Про доступ до публічної інформації») у задоволенні запиту може бути відмовлено лише у разі **наявності одночасно двох умов**: відсутності інформації у володінні розпорядника інформації та відсутності у нього обов'язку володіти нею. Якщо інформація відсутня, але розпорядник зобов'язаний нею володіти, то згідно із принципом законності він повинен усунути порушення закону та вжити заходів щодо набуття (створення) запитаної інформації, продовживши у разі необхідності строк розгляду запиту на інформацію».*

В якості додаткової гарантії для запитувача частина третя статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» зобов'язує розпорядника публічної інформації, який не володіє запитуваною інформацією, але якому за статусом або характером діяльності відомо або має бути відомо, хто нею володіє, направити

цей запит належному розпоряднику з одночасним повідомленням про це запитувача.

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 завжди надається в письмовій формі, незважаючи на те, подав запитувач запит в усній чи письмовій формі. Нерідко розпорядники публічної інформації у відповідь на запит, поданий через електронну пошту чи форму на сайті, надають відмову безпосередньо в тілі електронного листа. Така відмова не відповідає вимогам закону. Відмова у задоволенні запиту на інформацію повинна відповідати вимогам діловодства: бути оформленою на офіційному бланку розпорядника, з вихідним номером та підписом відповідальної особи.

Окремо варто розглянути питання, коли розпорядник відмовляє у наданні копій документів у зв'язку з тим, що запитувач не оплатив фактичні витрати на копіювання та друк. Ряд питань цього посібника детально описують вимоги до належного обрахунку фактичних витрат на копіювання та друк. Відмова у задоволенні запиту на інформацію з причини відсутності оплати фактичних витрат на копіювання та друк повинна також бути оформлена відповідно до частини четвертої статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації».



Примітка:

Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду №10 від 26.09.2016 р. «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до

публічної інформації» у пункті 12.4 зазначає, що «відмова у задоволенні запиту на цій підставі можлива **лише за наявності одночасно двох обставин**: встановлення розпорядником інформації розміру плати за копіювання або друк, повідомлення розпорядником інформації запитувачу інформації про розмір та способи сплати фактичних витрат на копіювання та/або друк запитаної інформації.

Копії запитуваних документів виготовляються за кошти запитувача інформації, а не за кошти розпорядника інформації, тому **посилання розпорядника інформації на відсутність бюджетних коштів та пропозиція ознайомитися з інформацією за його місцезнаходженням замість надання копій документів, як того просить запитувач інформації, фактично є неправомірною відмовою в наданні інформації».**



37. Чи можна відмовити у наданні запитуваної інформації у зв'язку з тим, що така інформація розміщена у загальнодоступних джерелах?

Стаття 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» дає вичерпний перелік підстав для відмови в задоволенні запиту на інформацію. На доповнення частина 2 статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» визначає, що 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 Ради Європи про доступ до офіційних документів у статті 6 «Форми доступу до офіційних документів» дає інший підхід до цього питання.

Зокрема, у частині третій статті 6 Конвенції передбачено, що

державний орган може надати доступ до офіційного документа, вказавши заявнику легкодоступні альтернативні джерела.

Пояснювальний звіт до Конвенції тлумачить це положення так. Ідеться про те, що доступ може бути надано через направлення запитувача до легкодоступних альтернативних джерел. Наприклад, якщо документ опублікований в інтернеті та є легкодоступним для конкретного запитувача, державні органи можуть направити його до такого альтернативного джерела. У будь-якому разі необхідно оцінювати, чи є документ «легкодоступним» у кожному конкретному випадку: наприклад, не кожен запитувач може мати доступ до інтернету. Щодо «доступності» Конвенція також бере до уваги вартість витрат на копіювання інформації.

Насамперед нагадаємо, що відповідно до Загальних положень (п.1) Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів **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. Крім того, жодні положення Конвенції не виправдовують зниження наявних стандартів національних законів і практик, якщо такі стандарти вищі, ніж ті, які передбачено Конвенцією.

Заперечення проти надання розпорядникам можливості перенаправляти запитувача інформації до загальнодоступних джерел полягають, зокрема, в такому:

1 За загальним правилом, викладеним у статті 302 Цивільного кодексу України, фізична особа, яка поширює інформацію, зобов'язана переконатися в її достовірності. Також фізична особа, яка поширює інформацію, отриману з офіційних джерел (інформація органів державної влади, органів місцевого самоврядування, звіти, стенограми тощо), не зобов'язана перевіряти її достовірність та не несе відповідальності в разі її спростування. Отже, інформація, що була повідомлена органом державної влади, органом місцевого самоврядування

у межах їх повноважень і через офіційні джерела (зокрема, офіційні сторінки таких органів у мережі Інтернет), вважається достовірною, і фізична особа не має відповідати за наслідки поширення такої інформації. В усіх інших випадках саме на фізичну особу, що поширює інформацію, покладається відповідальність за її розповсюдження.

2 Так само підстави звільнення особи, яка поширює інформацію, від відповідальності викладені у статті 42 Закону України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні». Редакція, журналіст не несуть відповідальності за публікацію відомостей, які не відповідають дійсності, принижують честь і гідність громадян і організацій, порушують права і законні інтереси громадян або являють собою зловживання свободою діяльності друкованих засобів масової інформації і правами журналіста, якщо вони містяться у відповіді на запит на інформацію, поданий відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації», або у відповіді на звернення, подане відповідно до Закону України «Про звернення громадян».

Отже, зобов'язання розпорядників публічної інформації надавати її у відповідь на запит (навіть у випадку, коли ця інформація оприлюднена в офіційному джерелі) забезпечує журналістів та інших суб'єктів, які виступають «громадськими контролерами», від безпідставних звинувачень у поширенні неправдивої інформації.

Судова практика щодо застосування норм Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів ще не сформована, тож радимо розпорядникам дотримуватися правила, встановленого національним законодавством, а саме частиною другою статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації».





38. Чи потрібно щось змінювати у роботі з доступом у зв'язку з ратифікацією Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів?

Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів (надалі – Конвенція) була прийнята ще 2009 року у м. Тромсе (Норвегія) і з того часу є відкритою для підписання.

Україна підписала Конвенцію 12 квітня 2018 року та ратифікувала 20 травня 2020 року, ставши десятою країною, яка це зробила. Цим наша держава «запустила її в дію». Конвенція набула чинності 1 грудня 2020 року.

Конвенція – міжнародний документ, який стане обов'язковим для країн, що її ратифікували. Серед них Боснія і Герцеговина, Естонія, Литва, Молдова, Норвегія, Угорщина, Україна, Фінляндія, Чорногорія та Швеція.

У цій Конвенції закладено мінімальні стандарти доступу до публічної інформації, наприклад, право ознайомитись із оригіналом документа чи отримати його копію у будь-якій доступній формі, право отримати у розумний строк інформацію на запит, право оскаржити відмову розпорядника тощо. Всі ці положення і гарантії фактично уже закладені в основу Закону України «Про доступ до публічної інформації». Український закон розроблявся на основі саме цієї Конвенції, а тому повністю відповідає принципам, закладеним у її тексті. Іншими словами, Україна уже фактично дотримується положень Конвенції.

! Розпорядникам інформації варто мати на увазі, що норми Конвенції мають пряму дію, тому у своїй роботі, наприклад, надаючи відповідь на запит, вони можуть посилатись на відповідні положення Конвенції.

Отже, з 1 грудня 2020 року на рівні із законом «Про доступ до публічної інформації» сферу доступу до інформації регулює і Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів.

Важливо. У статті 1 Конвенції закладено норму, що встановлює пріоритет національного законодавства над положеннями Конвенції, якщо воно має більше гарантій для запитувача – у таких випадках буде застосовуватись саме національне законодавство. !

Наприклад, у частині третій статті 6 Конвенції міститься положення, яке надає право розпорядникам інформації відсилати запитувача до легкодоступних альтернативних джерел, де розміщено запитуваний документ, наприклад, публікації такого документа на сайті. Проте у частині другій статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» такі дії вважаються неправомірною відмовою, за що передбачена адміністративна відповідальність.

Окрім того, розпорядникам варто мати на увазі, що, ратифікуючи Конвенцію, Україна зробила два застереження:

1 Визначила, які саме розпорядники відповідно до національного законодавства розуміються під «державними органами», а отже підпадатимуть під дію норм Конвенції.

2 Заявила, що внаслідок збройної агресії Російської Федерації виконання Україною зобов'язань, передбачених Конвенцією, на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях, Автономній Республіці Крим та місті Севастополі не гарантується до повного відновлення конституційного ладу України на цих територіях. Окрім того, Україна не визнає та не відповідає за створені всупереч законодавству України органи на цих тимчасово окупованих територіях.

Докладніше про застереження описано у Законі України «Про ратифікацію Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів» від 20.05.2020 р.

Підсумовуючи зазначимо, що:

- 1 розпорядникам не потрібно змінювати організацію роботи із забезпечення права на доступ до публічної інформації у зв'язку з набуттям чинності Конвенції, адже Закон України «Про доступ до публічної інформації» відповідає її положенням;
- 2 у своїй роботі розпорядники повинні керуватись положеннями Конвенції, проте надавати перевагу Закону України «Про доступ до публічної інформації», якщо щодо відповідного питання у ньому закріплено більші гарантії для запитувача.

Водночас Конвенція передбачає створення першої в світі міжнародної системи моніторингу у сфері доступу до публічної інформації. Іншими словами, буде досліджуватись, як країни-підписанти ефективно імплементували положення Конвенції. Для цього буде створено два моніторингові органи, у роботі яких будуть брати участь і українські експерти.

1. Група спеціалістів із доступу до офіційних документів – орган, до складу якого увійдуть незалежні та висококваліфіковані фахівці у сфері доступу до офіційних документів. Мета цього органу – стежити за ефективністю застосування країнами-підписантами положень Конвенції. Для цього група може надавати свою експертну думку з питань застосування положень Конвенції, вносити пропозиції щодо його покращення, обмінюватися інформацією та звітувати про значні досягнення, а також надавати свої пропозиції Консультації Сторін. Крім цього, група подаватиме звіти про достатність закріплених у законодавстві країн-підписантів заходів і практичних дій, здійснених для втілення положень Конвенції.

2. Консультації Сторін – орган, до складу якого входитиме по одному представникові від країн-підписантів Конвенції та який буде розглядати доповіді, думки та пропозиції Групи спеціалістів з доступу до офіційних документів, надавати рекомендації та пропозиції Сторонам, вносити пропозиції щодо змін до Конвенції та надавати оцінку запропонованим змінам відповідно до порядку, визначеного статтею 19 Конвенції, тощо.

Розділ 3.

Оскарження дій або бездіяльності розпорядників інформації



Розділ 3. Оскарження дій або бездіяльності розпорядників інформації



1. Кому оскаржити порушення права на доступ до інформації?

Порушення права на доступ до публічної інформації можна оскаржити:

- 1 Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини;
- 2 керівнику розпорядника або до вищого органа управління;
- 3 у суді.

Подача скарги до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини ґрунтується на нормах законів України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»⁵³, «Про звернення громадян», а також приписах статті 212-3 та пункту 8-1 частини першої статті 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП), які надають право уповноваженим особам Секретаріату Омбудсмена складати протоколи про адміністративні правопорушення у справах про порушення права на інформацію та права на звернення.

У разі безпідставної відмови у наданні запитуваної інформації (в повному обсязі або частково) чи порушенні строків її надання, вчинення інших правопорушень у сфері доступу до публічної

⁵³ Див., зокрема, пункти 11, 12, 14 частини першої статті 13 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», які передбачають, що Уповноважений Верховної Ради України з прав людини має право, зокрема, направляти у відповідні органи акти реагування Уповноваженого у разі виявлення порушень прав і свобод людини і громадянина для вжиття цими

інформації – про це доцільно повідомити офіс Уповноваженого з прав людини. Секретаріат Омбудсмена має право провести відповідну перевірку та скласти протокол про адміністративне правопорушення, передбачене статтею 212-3 КУпАП. Крім того, Уповноважений з прав людини має право видати приписи про усунення порушень права на доступ до публічної інформації, що нерідко справляє швидкий вплив на правопорушників і допомагає поновити права запитувачів.

Звертаючись до офісу Омбудсмена, важливо пам'ятати, що заяви чи скарги повинні відповідати вимогам Закону України «Про звернення громадян». Крім того, необхідно враховувати, що відповідно до вимог частин другої, четвертої статті 17 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» звернення подаються Уповноваженому в письмовій формі **протягом року після виявлення** порушення прав і свобод людини і громадянина. За наявності виняткових обставин цей строк може бути подовжений Уповноваженим, але не більше ніж до двох років. Уповноважений **не розглядає** тих звернень, які розглядаються судами, зупиняє вже розпочатий розгляд, якщо заінтересована особа подала позов, заяву або скаргу до суду.

Це означає, що звернення до Уповноваженого з прав людини бажано направляти одразу після виявлення порушення прав запитувача до пред'явлення позову до суду. В таких випадках Омбудсмен може допомогти поновити порушені права без судового розгляду, що значно зекономить час та гроші. Крім того, звернення «по гарячих слідах» зазвичай дає можливість не пропустити строк позовної давності та звернутись до суду у разі прийняття Уповноваженим з прав людини негативного рішення за скаргою.

Іншим дієвим способом захисту права на отримання публічної інформації є подання скарги на неправомірні дії чи

органами заходів; перевіряти стан додержання встановлених прав і свобод людини і громадянина відповідними державними органами, зокрема й тими, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, здійснюють виконання судових рішень, вносити в установленому порядку пропозиції щодо поліпшення діяльності таких органів у цій сфері; здійснювати інші повноваження, визначені законом; <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80>.

бездіяльність посадової особи, що відповідає за доступ до публічної інформації, до її керівника чи навіть до вищого органу управління. Зокрема, такі скарги були ефективними, коли незаконні рішення медичних установ оскаржувались до обласного управління охорони здоров'я, яке поновлювало права запитувача. Головний офіс Служби безпеки України не раз виправляв протиправні рішення підпорядкованих йому територіальних органів і зобов'язував надати запитану публічну інформацію. Тому цей порядок вартий того, щоб ним активно користуватись для захисту порушених прав на інформацію.

Якщо ж жоден із наведених способів захисту права на доступ до публічної інформації не дав бажаного результату, і права запитувача поновити не вдалось – доцільно звернутись із позовом до суду. Варто зауважити, що пред'явлення позову не залежить від оскарження дій або бездіяльності розпорядника у порядку підпорядкування, а також від звернення запитувача до офісу Омбудсмена.



2. Особливості оскарження дій або бездіяльності розпорядників інформації до адміністративного суду

а) Які порушення права на доступ до публічної інформації можна оскаржити до суду (чи потрібно при цьому дотримуватись досудового порядку врегулювання спору)

Запитувач має право оскаржити до суду такі порушення своїх прав:

- 1 відмову в задоволенні запиту на інформацію;
- 2 відстрочку задоволення запиту на інформацію;
- 3 ненадання відповіді на запит на інформацію;
- 4 надання недостовірної або неповної інформації;

- 5 несвоєчасне надання інформації;
- 6 невиконання розпорядниками обов'язку оприлюднювати інформацію відповідно до статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації»;
- 7 інші рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації, що порушили законні права та інтереси запитувача.

Законодавство України у справах про порушення права на доступ до публічної інформації не встановлює процедури досудового врегулювання спору. Попереднє оскарження до вищого органу управління та/або до Уповноваженого з прав людини, як уже зазначалось, не є обов'язковою умовою для звернення до суду. Всі наведені способи правового захисту можна використовувати окремо незалежно один від одного.

б) Підсудність (територіальна та юрисдикційна), строки звернення із позовом до суду, судовий збір та вимоги до позову, які потрібно враховувати

Підсудність. Спори фізичних чи юридичних осіб із розпорядником публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності у частині доступу до публічної інформації належать до юрисдикції адміністративних судів (див. частину третю статті 23 Закону України «Про доступ до публічної інформації», пункт 7 частини першої статті 19 КАС України).

Згідно з вимогами статті 20 КАС України такі справи підсудні окружному адміністративному суду.

Позов пред'являється за вибором позивача або до адміністративного суду за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем його проживання (перебування, знаходження), або до адміністративного суду за місцезнаходженням відповідача, якщо останній є суб'єктом владних повноважень. Якщо ж відповідачем виступає розпорядник публічної інформації, який не є суб'єктом владних повноважень, – такі справи територіально підсудні лише адміністративному суду за місцезнаходженням відповідача (стаття 25 КАС України).

Строки звернення до суду. Важливо пам'ятати, що позов до суду потрібно подавати **в межах строку звернення** до суду,

визначеного статтею 122 КАС України. Для справ про захист права на доступ до публічної інформації такий строк становить **шість місяців**⁵⁴. Він обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів, тобто з моменту отримання відмови у наданні інформації, надання неповної, недостовірної інформації, або закінчення визначеного законом строку для надання відповіді на запит (якщо відповіді надано не було).

У разі подання позову після закінчення строку звернення до суду така заява залишається без руху, про що приймається відповідна ухвала. Позивачеві надається десять днів із дня вручення ухвали для того, щоб подати заяву про поновлення строку звернення до адміністративного суду. Така сама процедура застосовується і тоді, коли позивач просив поновити пропущений строк звернення до суду, подавши відповідну заяву разом із позовом, але суд її відхилив, визнавши наведені причини пропуску строку не поважними.

Якщо особа скористається наданою можливістю і протягом 10 днів направить до суду заяву про поновлення строку звернення разом із документами, які підтверджують поважність причин його недотримання, – суд може поновити пропущений строк і відкрити провадження у справі. Якщо ж вимоги суду не будуть виконані й у визначений судом строк до канцелярії заява не надійде або суд визнає додатково наведені причини пропуску строку неповажними – позовна заява залишиться без розгляду. Її разом з іншими позовними матеріалами буде повернуто позивачеві.

Трапляються випадки, коли суд, розв'язуючи питання про відкриття провадження у справі, не помічає пропуску строку звернення. Ця проблема може виявитись пізніше, вже під час судового розгляду справи. Втім, наслідки пропуску строку одні й ті самі – позовна заява залишається без розгляду. Тому, подаючи позов після спливу строку звернення до суду, необхідно одночасно додавати до нього заяву про поновлення строку звернення з документами, які підтверджують поважність причин пропуску строку.

⁵⁴ Див. частину другу статті 122 КАС України.

Судовий збір. За подання позову необхідно сплачувати судовий збір. Ставки судового збору визначаються Законом України «[Про судовий збір](#)». Відповідно до його приписів судовий збір справляється від прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого законом на 1 січня календарного року, в якому відповідна заява або скарга подається до суду, – у відсотковому співвідношенні до ціни позову та у фіксованому розмірі.

У справах про захист права на доступ до публічної інформації з вимогами немайнового характеру позивач – фізична особа повинен сплатити судовий збір за ставкою 0,4 розміру прожиткового мінімуму на одну працездатну особу (в 2020 році це дорівнює 840,80 грн.) за кожну таку вимогу. Якщо ж зазначений позов подаватиме юридична особа або фізична особа-підприємець, сума збору зростає до одного розміру прожиткового мінімуму на одну працездатну особу (в 2020 році ця сума становить 2 102,00 грн.) за кожну позовну вимогу немайнового характеру.

Важливим є також питання про визначення кількості позовних вимог, бо за кожну з них, як ми вже зазначали, необхідно сплачувати судовий збір окремо. 5 лютого 2016 року пленум Вищого адміністративного суду України прийняв постанову №2 «Про судову практику застосування адміністративними судами окремих положень Закону України від 08.07.2011 р. №3674-VI «Про судовий збір» у редакції Закону України від 22.05.2015 р. №484-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сплати судового збору» . Цією постановою суддям адміністративних судів рекомендовано враховувати аналіз практики застосування адміністративними судами окремих положень Закону України від 08.07.2011 р. №3674-VI «Про судовий збір» у редакції Закону України від 22.05.2015 р. №484-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сплати судового збору»⁵⁵.

⁵⁵ Див. Постанову Пленуму Вищого адміністративного суду України від 05.02.2016 №2 «Про судову практику застосування адміністративними судами окремих положень Закону України від 8 липня 2011 року №3674-VI «Про судовий збір» у редакції Закону України від 22 травня 2015 року 484-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сплати судового збору» за посиланням: http://www.vasu.gov.ua/plenum/post_plenum/postanova_plenumu_2_2016-02-05/.

Зокрема, суддям надано такі вказівки щодо визначення кількості вимог немайнового характеру: *«перевіряючи правильність сплати позивачем судового збору та визначаючи кількість вимог немайнового характеру, звернених до суду, необхідно враховувати, що вимога про визнання протиправними акта, дії чи бездіяльності як передумови для застосування інших способів захисту порушеного права (скасувати або визнати нечинним рішення чи окремі його положення, зобов'язати ухвалити рішення, вчинити дії чи утриматися від їх вчинення тощо) як наслідків протиправності акта, дії чи бездіяльності є однією вимогою»* (див. аркуш 14).

Вимоги до позову. Позовна заява подається в письмовій формі і повинна містити вимоги щодо предмета спору та їх обґрунтування. [Стаття 160](#) КАС України встановлює перелік відомостей, які повинні бути відображеними у позові, й із якими необхідно обов'язково ознайомитись перед її складанням. Недотримання зазначених вимог може призвести до залишення позову без руху, а у разі їх неусунення у строк, встановлений судом, – до повернення матеріалів позову без розгляду.

До позовної заяви потрібно додати її копії, а також копії відповідних документів, зазначених у додатку, відповідно до кількості учасників справи. Крім того, до позову обов'язково додається **оригінал** документа про сплату судового збору у встановлених порядку та розмірі або документи, які підтверджують підстави звільнення від сплати судового збору відповідно до закону.

Разом із позовом запитувач повинен подати всі наявні у нього докази, якими він хоче підтвердити обставини справи та свої вимоги. Позивач може додати до позовної заяви копії відповідних доказів, засвідчивши їх у встановленому законом порядку, якщо докази мають письмову чи електронну форму. Засвідчення доказів здійснюється шляхом проставлення на кожній сторінці документу напису такого змісту: «Згідно з оригіналом», прізвище, ім'я, по-батькові позивача чи його представника, дата, підпис».

Перед подачею до суду кожен примірник позовної заяви

та копії документів, зазначених у додатку, необхідно добре прошити (скріпити) між собою (це можна зробити за допомогою степлера).

в) Загальна та спрощена процедури розгляду справ, обов'язок доказування

Справи про захист права на доступ до публічної інформації можуть розглядатись як у порядку загального, так і спрощеного позовного провадження. Зокрема, пункт 1 частини першої статті 263 КАС України передбачає, що за правилами спрощеного позовного провадження без повідомлення учасників справи (у письмовому провадженні) розглядаються, зокрема, справи щодо оскарження бездіяльності суб'єкта владних повноважень або розпорядника інформації щодо розгляду звернення або запиту на інформацію. Отже, як бачимо, позови, пов'язані із ненаданням відповіді на запит, дозволено розглядати відповідно до порядку, який існує в спрощеному позовному провадженні.

Питання про те, за якими правилами буде розглядатись та чи інша судова справа (відповідно до порядку, який існує у загальному чи спрощеному провадженні), вирішує суд в ухвалі про відкриття провадження. В цьому самому процесуальному рішенні він визначає строки підготовки та направлення сторонам тих чи інших заяв по суті справи (зокрема, відзив на позов, а також можливість подачі відповіді на відзив та заперечень, які у спрощеному провадженні не є обов'язковими, строки їх подання).

Процедури розгляду справ відповідно до порядку, який існує у загальному і спрощеному провадженні, мають низку відмінностей.

Наприклад, розгляд справи згідно з порядком, що існує у загальному позовному провадженні, передбачає обов'язковість проведення підготовчого судового засідання, під час якого суд, зокрема, розв'язує питання про вступ у справу інших осіб, заміну неналежного відповідача, розглядає заяви та клопотання сторін тощо. Крім того, відповідно до цієї процедури усні судові слухання відбуваються шляхом проведення судових засідань із викликом учасників судового розгляду, під час яких позивач та відповідач мають можливість висловити свою позицію, краще пояснити

наведені аргументи, а також виступити у дебатах, надавши правову оцінку дослідженим доказам.

Водночас у справах, які розглядаються за правилами спрощеного позовного провадження, підготовче засідання не проводиться, а судові засідання для розгляду справи по суті не є обов'язковими і можуть призначатись судом лише у разі необхідності або за наявності відповідного клопотання хоча б однієї із сторін. Нерідко справа розглядається в письмовому провадженні, під час якого суд досліджує ті письмові докази, які сторони надали разом із позовом та відзивом на нього. На практиці це означає, що у справах про захист права на доступ до публічної інформації, які можуть розглядатись за правилами спрощеного позовного провадження (і нерідко саме так і розглядаються), необхідно всі аргументи ретельно виписувати вже у позовній заяві, не залишаючи їх на потім, бо іншої можливості може і не бути. Крім того, до позовної заяви необхідно надавати всі наявні у позивача докази або їх належним чином засвідчені копії. У разі відсутності таких і неможливості їх отримати самостійно (що буває вкрай рідко), зазначати в позові, у кого вони зберігаються, додаючи клопотання про їх витребування судом.

Під час розгляду справ, пов'язаних із захистом права на доступ до публічної інформації, важливо також враховувати розподіл обов'язків доказування. За загальним правилом, кожна сторона повинна довести ті обставини, на яких ґрунтуються її вимоги та заперечення. Втім, в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, до яких належить більша частина справ про захист права на доступ до публічної інформації, обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності **покладається на відповідача.**

Оскарження судових рішень, прийнятих у справах, розглянутих відповідно до порядку, який існує у спрощеному позовному провадженні, також має свої особливості, на яких варто зупинитись докладніше.

2) Апеляційне та касаційне оскарження судових рішень у справах про доступ до публічної інформації та їх особливості

Рішення окружного адміністративного суду у справах про захист права на доступ до публічної інформації можна оскаржити в апеляційному порядку. У разі подання апеляційної скарги рішення суду першої інстанції не набирає законної сили.

Апеляційна скарга подається протягом 30 днів із дня проголошення рішення суду, а у разі, якщо судове засідання проводилось і під час слухань оголошено лише вступну та резолютивну частину рішення суду, – зазначений строк обчислюється з дня складання повного судового рішення. Від дати складання повного рішення суду відраховується також строк апеляційного оскарження рішення, ухваленого судом під час розгляду справи відповідно до порядку письмового провадження.

Утім, на практиці дуже рідко стається так, що ухвалене судом повне рішення видається учасникам справи одразу після завершенні судового засідання (розгляду). Тому КАС України встановлює правило, відповідно до якого учасник справи, якому повне рішення суду не було вручено у день його проголошення або складання, має право на поновлення пропущеного строку на апеляційне оскарження рішення суду у разі, якщо апеляційна скарга подана протягом 30 днів із дня вручення йому повного рішення. Строк на апеляційне оскарження також може бути поновлений у разі його пропуску з інших поважних причин.

Необхідно звернути увагу на те, що відповідно до пункту 15.5 «Перехідних положень» до КАС України до дня початку функціонування Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи **апеляційні та касаційні** скарги подаються учасниками справи до відповідних судів або через них, а матеріали справ витребовуються та надсилаються судами **за правилами, що діяли до набрання чинності цією редакцією Кодексу**; у разі порушення порядку подання апеляційної чи касаційної скарги відповідний суд повертає таку скаргу без розгляду.

Оскільки попередня редакція КАС України передбачала, що апеляційні скарги подаються через окружний адміністративний суд, який ухвалив оскаржуване рішення, то наразі апеляційні скарги так само необхідно подавати через суд першої інстанції,



який потім направляє їх разом із матеріалами справи для апеляційного розгляду.

У разі оскарження рішення окружного адміністративного суду, ухваленого у справі про захист права на доступ до публічної інформації за правилами спрощеного позовного провадження без повідомлення сторін (тобто у письмовому провадженні), апеляційний розгляд справи також може **відбутись без повідомлення учасників справи** за наявними матеріалами⁵⁶. Знаючи про це, сторонам варто ретельно готувати свої апеляційні скарги (або відзиви на них), оскільки це може бути єдиною можливістю належним чином представити свою позицію перед судом.



Постанова суду апеляційної інстанції набирає законної сили з дати її прийняття, але може бути оскаржена в касаційному порядку. В касаційному порядку оскаржуються також рішення суду першої інстанції після апеляційного перегляду справи.

Варто зазначити, що частина 5 статті 328 КАС України **забороняє оскаржувати в касаційному порядку** судові рішення у справах незначної складності та інших справах, розглянутих за правилами спрощеного позовного провадження. Отже, частина судових рішень у справах про захист права на доступ до публічної інформації, які розглядались за правилами спрощеного провадження, можуть залишитись без перегляду судом касаційної інстанції.

Однак із наведеного правила є винятки. Закон дозволяє відкрити касаційне провадження у разі оскарження судових рішень, ухвалених за процедурою спрощеного позовного провадження, якщо існує хоча б одна з нижчезазначених підстав:

-  касаційна скарга стосується питання права, яке має фундаментальне значення для формування єдиної правозастосовної практики;
-  особа, яка подає касаційну скаргу, позбавлена можливості спростувати обставини, встановлені оскарженим судовим рішенням, при розгляді іншої справи;

⁵⁶ Див. статтю 311 КАС України.

-  справа становить значний суспільний інтерес або має виняткове значення для учасника справи, який подає касаційну скаргу;
-  суд першої інстанції відніс справу до категорії справ незначної складності помилково.

Касаційна скарга на судове рішення подається безпосередньо до суду касаційної інстанції, тобто до Верховного Суду, протягом 30 днів із дня його проголошення. Якщо в судовому засіданні оголошувались лише вступна та резолютивна частини судового рішення або розгляд справи відбувався без виклику учасників справи, зазначений строк обчислюється з дня складення повного судового рішення. Учасник справи, якому повне судове рішення не було вручено у день його проголошення або складення, має право на поновлення пропущеного строку на касаційне оскарження, якщо касаційна скарга подана протягом тридцяти днів з дня вручення йому оскаржуваного судового рішення.

Постанова суду касаційної інстанції набирає законної сили з дати її прийняття. Рішення суду касаційної інстанції є остаточними і оскарженню не підлягають.



3. Як відбувається оскарження дій або бездіяльності розпорядників інформації до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини?


Порушення вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації» може мати наслідком притягнення до одного з наступних видів відповідальності: дисциплінарної, адміністративної або кримінальної.

Дисциплінарне стягнення накладає керівник або вищий орган розпорядника, до адміністративної відповідальності особа може бути притягнена за рішенням суду (винесеним за результатами

розгляду протоколу про адміністративне правопорушення), а до кримінальної відповідальності посадова особа розпорядника може бути притягнена судом у випадку, якщо суд визнає у діях особи склад кримінального злочину, передбаченого статтею 171 Кримінального кодексу України «Перешкоджання законній професійній діяльності журналістів».

! Оскарження порушень у сфері доступу до інформації відбувається відповідно до вимог Закону України «Про звернення громадян» та Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини».

Схематично процедура притягнення до адміністративної відповідальності відбувається так:

-  До Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини надходить скарга від особи, яка вважає, що її право на доступ до публічної інформації порушене.
-  Представник Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини здійснює провадження щодо перевірки фактів порушення права на доступ до інформації з метою його поновлення та запобігання порушенням у майбутньому.
-  У разі виявлення підстав для притягнення до адміністративної відповідальності за порушення права на інформацію уповноважена особа Секретаріату Уповноваженого складає відповідний протокол про адміністративне правопорушення за статтею 212³ Кодексу України про адміністративні правопорушення.
-  Протокол та необхідні додані матеріали (запит на інформацію, відповідь розпорядника) пересилаються на розгляд суду.
-  Суд розглядає справу про вчинення адміністративного правопорушення та ухвалює рішення.

Розгляд справи про адміністративне правопорушення за статтею 212³ КУпАП, що надійшла від уповноваженої особи Секретаріату Уповноваженого, здійснює місцевий суд загальної юрисдикції. Натомість, якщо запитувач вирішить оскаржувати

дії розпорядника до суду самостійно, маючи на меті лише визнання таких дій протиправними, тоді справу розглядатиме адміністративний суд.

У випадку звернення до Уповноваженого та до суду з одного і того самого питання розпочатий розгляд такого звернення Уповноваженим зупиняється.



Примітка:

Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду №10 від 26.09.2016 р. «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації» в пункті 13 зазначає, що: «Частиною третьою статті 23 закону №2939-VI, пунктом 7 частини другої статті 17 КАС України встановлено, що оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників публічної інформації до суду здійснюється відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України».

Громадянин подає скаргу, оформлену відповідно до вимог статті 5 Закону України «Про звернення громадян». Звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини подаються у письмовій формі. У зверненні має бути зазначено прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина, викладено суть порушеного питання. Скаржник має вказати найменування органу державної влади, місцевого самоврядування чи посадової особи, які порушили права, та зазначити, у чому полягає порушення прав. Також скаржникові варто поінформувати працівників Секретаріату Уповноваженого, яких заходів ужито для поновлення прав скаржника, до яких органів чи посадових осіб він уже звертався (долучити копії їхніх відповідей та інші документи, необхідні для розгляду звернення). Важливо також вказати, чи звертався скаржник по захист порушених прав до суду. У скарзі також має бути викладена суть прохання, письмове звернення повинно бути підписане заявником із зазначенням дати. При поданні звернення в інтересах третіх осіб потрібно надавати копії документів, що посвідчують повноваження на представництво їхніх інтересів.

В електронному зверненні також має бути зазначено електронну поштову адресу, на яку заявнику може бути надіслано відповідь, або відомості про інші засоби зв'язку з ним. Застосування електронного цифрового підпису при надсиланні електронного звернення не вимагається, хоча замість сканування фотокопіювання тощо аркушів звернення з підписом краще скористатися сучасними сервісами, наприклад можливістю підписання документів на порталі «Дія». Електронний підпис є кращим верифікатором особистості аніж письмовий підпис, який неможливо перевірити. Питання, пов'язані із застосуванням електронних підписів та направленням електронних документів, врегульовані законами України «Про електронні довірчі послуги» та «Про електронні документи та електронний документообіг».

Звернення, оформлене без дотримання зазначених вимог, повертається заявнику з відповідними роз'ясненнями не пізніше ніж через 10 днів від дня його надходження. Електронне звернення необхідно оформляти згідно з вимогами до оформлення письмового звернення. Письмове звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини може бути прийняте під час особистого прийому у громадській приймальні Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини також можна надсилати на електронну пошту: hotline@ombudsman.gov.ua

Відповідно до статті 17 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» Уповноважений приймає та розглядає звернення громадян України, іноземців, осіб без громадянства або осіб, які діють в їхніх інтересах, відповідно до Закону України «Про звернення громадян». Звернення подаються Уповноваженому в письмовій формі протягом року після виявлення порушення прав і свобод людини і громадянина. За наявності виняткових обставин цей строк може бути подовжений Уповноваженим, але не більше ніж до двох років.

При розгляді звернення 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.

Уповноважений не розглядає тих звернень, які розглядаються судами, зупиняє вже розпочатий розгляд, якщо зацікавлена особа подала позов, заяву або скаргу до суду.

Повідомлення про прийняття звернення до розгляду або відмову у прийнятті звернення до розгляду надсилається в письмовій формі особі, яка його подала. Відмова у прийнятті звернення до розгляду повинна бути вмотивованою.



Примітка:

Варто звернути увагу скажників, що термін на притягнення до адміністративної відповідальності відповідно до статті 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення, становить лише 3 місяці з дати вчинення правопорушення, а отже скаргу щодо порушення права на доступ до інформації до Уповноваженого варто надсилати невідкладно.



4. Що належить до компетенції Уповноваженого при розв'язанні питання щодо застосування інструментів парламентського контролю при розгляді скарг на порушення права на інформацію?






Парламентський контроль відповідно до положень Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» полягає у постійному нагляді за додержанням

конституційних прав і свобод людини і громадянина та захисту прав кожного на території України і в межах її юрисдикції. Цей вид контролю застосовується щодо відносин, які виникають при реалізації прав і свобод людини і громадянина між громадянином України, незалежно від місця його перебування, іноземцем чи особою без громадянства, які перебувають на території України, та органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими і службовими особами.







Уповноважений здійснює свою діяльність незалежно від інших державних органів та посадових осіб. Діяльність Уповноваженого доповнює існуючі засоби захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина, не відмінняє їх і не тягне перегляду компетенції державних органів, які забезпечують захист і поновлення порушених прав і свобод.

До Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини оскаржують практично будь-які порушення прав людини, гарантовані Конституцією України, міжнародними договорами, ратифікованими Україною та законами України, проте варто пам'ятати, що засоби впливу, які надають повноваження з парламентського контролю, є досить обмеженими.

Метою парламентського контролю, який здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, є, зокрема:

-  захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України;
-  додержання та повага до прав і свобод людини і громадянина;
-  запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина або сприяння їх поновленню;
-  запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод;
-  сприяння правовій інформованості населення та захист конфіденційної інформації про особу.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (та його представники) може, окрім іншого:

-  безперешкодно відвідувати органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, бути присутнім на їх засіданнях;
-  на ознайомлення з документами, зокрема й тими, що містять інформацію з обмеженим доступом, та отримання їх копій в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форми власності, органах прокуратури, зокрема й справи, які знаходяться в судах;
-  вимагати від посадових і службових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності сприяння проведенню перевірок діяльності підконтрольних і підпорядкованих їм підприємств, установ, організацій, виділення спеціалістів для участі у проведенні перевірок, експертиз і надання відповідних висновків;
-  запрошувати посадових і службових осіб, громадян України, іноземців та осіб без громадянства для отримання від них усних або письмових пояснень щодо обставин, які перевіряються по справі;
-  направляти у відповідні органи акти реагування Уповноваженого у разі виявлення порушень прав і свобод людини і громадянина для вжиття цими органами заходів;
-  перевіряти стан додержання встановлених прав і свобод людини і громадянина відповідними державними органами, зокрема й тими, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, здійснюють виконання судових рішень, вносити в установленому порядку пропозиції щодо поліпшення діяльності таких органів у цій сфері.

Щодо захисту права на доступ до публічної інформації та права громадян на звернення Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (та його представники) наділений повноваженнями складати протоколи про



! вчинення адміністративних правопорушень, передбачених статтею 212³ Кодексу України про адміністративні правопорушення. Детально склад правопорушень, передбачених цією статтею, розглянуто у наступному питанні.

Задля усунення таких порушень, відновлення права громадян на доступ до інформації Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та його представники направляють до порушників приписи з вимогою усунення допущених порушень.

Актами реагування Уповноваженого щодо порушень положень Конституції України, законів України, міжнародних договорів України стосовно прав і свобод людини і громадянина є конституційне подання Уповноваженого та подання Уповноваженого до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та їх посадових і службових осіб.

Подання Уповноваженого – акт, який вноситься Уповноваженим до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадовим і службовим особам для вжиття відповідних заходів у місячний строк щодо усунення виявлених порушень прав і свобод людини і громадянина.








Варто зазначити, що невиконання законних вимог Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини є адміністративним правопорушенням і тягне відповідальність, передбачену статтею 188⁴⁰ Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Для забезпечення діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини утворюється Секретаріат та призначаються представники (з окремих напрямів забезпечення права та у всіх регіонах держави).



5. Які порушення у сфері доступу до інформації можуть бути оскаржені до Уповноваженого?












Частиною другою статті 212³ «Порушення права на інформацію та права на звернення» Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачена 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.

Окремим складом адміністративного правопорушення є неоприлюднення інформації, обов'язкове оприлюднення якої передбачено законами України «Про доступ до публічної інформації» та низкою інших законів: «Про оцінку впливу на довкілля», «Про особливості доступу до інформації у сферах постачання електричної енергії, природного газу, тепlopостачання, централізованого постачання гарячої води, централізованого питного водопостачання та водовідведення», «Про доступ до архівів репресивних органів комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років», «Про відкритість використання публічних коштів» та «Про запобігання корупції». Відповідальність за таке порушення передбачена частиною першою статті 212³ Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Також варто вирізняти такий окремий склад адміністративного правопорушення, як обмеження доступу до інформації, якщо це прямо заборонено законом. Низка законів України встановлюють спеціальні категорії інформації, обмеження доступу до яких прямо заборонено. Така інформація надається у відповідь на запит без застосування «трискладового тесту».

До таких категорій, зокрема, належать передбачені у:

-  статті 21 Закону України «Про інформацію»;
-  частині другій статті 60 Закону України «Про запобігання корупції»;
-  частині шостій статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації»;
-  статті 11 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань»;
-  частині другій статті 20 Закону України «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів»;
-  частині третій статті 15 Закону України «Про Національний архівний фонд та архівні установи»;
-  частині п'ятій статті 24 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»;
-  частині одинадцятій статті 17 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»;
-  частині сьомій статті 19 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»;
-  статті 5 Закону України «Про захист персональних даних»;
-  частині першій статті 32 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень».

Крім того, забороняється обмежувати доступ шляхом віднесення до конфіденційної такої інформації: щодо

використання бюджетних коштів юридичними особами, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим; пов'язаної з виконанням особами делегованих повноважень суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, серед яких надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг; щодо умов постачання суб'єктами господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями, товарів, послуг та 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; аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися і загрожують здоров'ю та безпеці громадян.



Примітка:

Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду №10 від 26.09.2016 р. «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації» в пункті 7.2 зазначає, що «не може бути обмежено доступ до інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, зокрема й до копій відповідних документів, умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно. При дотриманні вимог, передбачених частиною другою статті 6 закону про доступ, вказану інформацію може бути обмежено в доступі, коли оприлюднення або надання такої інформації може заподіяти шкоду інтересам національної безпеки, оборони, розслідуванню чи запобіганню злочину».

Частина четверта статті 212³ Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачає відповідальність

за обмеження доступу до такої інформації або віднесення такої інформації до інформації з обмеженим доступом.

Надавати інформацію варто на кожне питання запити. Ігнорування навіть одного питання з декількох, поставлених у запиті, – це надання неповної інформації, що тягне за собою юридичну відповідальність.

Крім того, відповідно до статті 171 Кримінального кодексу України умисне перешкоджання законній професійній діяльності журналістів є кримінальним правопорушенням. Об'єктом такого злочину є встановлений порядок здійснення законної професійної діяльності журналістів, їх право на вільне вираження поглядів і переконань, право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію, необхідну їм для реалізації ними своїх прав, свобод та законних інтересів. Перешкоджання законній професійній діяльності журналістів – це протиправне створення будь-яких перепон, обмежень, заборон щодо одержання, використання, поширення та зберігання інформації окремим журналістом (журналістами) чи засобом масової інформації. Отже, ненадання відповіді на запит, ненадання повної та достовірної інформації, неправомірне обмеження в доступі до інформації, недопуск журналістів на засідання колегіальних органів розпорядників є перешкоджанням законній діяльності журналістів, передбаченим частиною першою статті 171 Кримінального кодексу України.

Отже, порушення права на доступ до публічної інформації, яке полягає у неправомірній відмові в наданні інформації, несвоєчасному або неповному наданні інформації, наданні інформації, що не відповідає дійсності, у випадках, коли така інформація підлягає наданню на запит громадянина чи юридичної особи відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації», утворює склад адміністративного правопорушення, передбаченого статтею 212³ КУпАП.





А якщо таке діяння перешкоджало законній діяльності журналістів, Офіс Уповноваженого Верховної Ради України з

прав людини направляє матеріали до слідчих органів Міністерства внутрішніх справ з метою визначення, чи не складала такі дії складу злочину, передбаченого статтею 171 Кримінального кодексу України.






6. Який алгоритм дій працівників Секретаріату Уповноваженого під час розгляду скарг щодо порушення права на інформацію?

Основними документами, які регулюють алгоритм дій працівників Секретаріату Уповноваженого під час розгляду скарги щодо порушення права на інформацію, є:

-  *Порядок здійснення провадження Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, затверджений наказом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 12.08.2013 р. зі змінами;*
-  *Положення про регіональні представництва Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, затверджене наказом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 19.02.2013 р. зі змінами;*
-  *Порядок оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення, затверджений наказом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 16.02.2015 р. зі змінами;*
-  *Регламент організації та проведення моніторингових візитів та перевірок із дотримання прав людини і громадянина на інформацію та звернення, затверджений наказом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 17.09.2019 р.*

! Провадження Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини – це комплекс заходів, які здійснюються з метою парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини, сприяння їх поновленню, запобігання виникненню умов, що створюють можливості порушення прав та свобод людини.

Підставами відкриття провадження можуть бути відомості про порушення прав і свобод людини і громадянина, які містяться у:

-  зверненнях громадян України, іноземців, осіб без громадянства чи їх представників (повноваження яких оформлені у встановленому законодавством порядку);
-  повідомленнях підприємств, установ, організацій, зокрема й громадських;
-  зверненнях народних депутатів.

Повідомлення про прийняття звернення до розгляду або відмову у прийнятті звернення до розгляду надсилається у письмовій формі особі, яка його подала.

Провадження також може бути відкритим за власною ініціативою Уповноваженого: 1) при безпосередньому виявленні порушень прав і свобод людини і громадянина працівниками Секретаріату, зокрема й у результаті здійснення дослідження системних проблем щодо забезпечення прав та свобод людини; 2) при наявності інформації про порушення прав і свобод людини і громадянина в повідомленнях, опублікованих в засобах масової інформації, оприлюднених у мережі Інтернет. Наприклад, протокол про порушення права може бути складено в ході перевірки (виїзної чи безвиїзної) чи в ході моніторингу офіційних сайтів розпорядників, Єдиного державного вебпорталу відкритих даних чи Єдиного вебпорталу використання публічних коштів.

Питання необхідності вжиття конкретних визначених заходів розв'язується за результатами опрацювання та аналізу кожного звернення. Відповідно вибір тих чи інших заходів, що мають

бути вжиті під час провадження, належить до дискреційних повноважень посадових осіб Секретаріату Уповноваженого.

Зокрема, щодо правопорушень в сфері доступу до публічної інформації відповідальним працівником Секретаріату Уповноваженого вживаються такі заходи:

- 1** здійснення аналізу чинного законодавства, судової практики, а також вивчення повноважень розпорядника інформації на предмет віднесення запитуваної заявником інформації до публічної, з'ясування чи зобов'язаний такий розпорядник відповідно до його повноважень володіти такою інформацією;
- 2** за результатами оцінки чинного законодавства до відповідного розпорядника інформації надсилається запит (у виняткових випадках подання Уповноваженого), у разі необхідності відповідальних осіб запрошують у Секретаріат Уповноваженого для надання пояснень;
- 3** залежно від категорії та складності справи, з метою з'ясування інформації щодо можливого володіння в того чи іншого розпорядника запитуваної інформації можливе направлення запитів до інших суб'єктів інформаційних відносин (у випадках повідомлення органом чи установою порушником неконкретної інформації, повідомлення недостовірної інформації);
- 4** після отримання всіх відповідей проводиться їх аналіз та перевірка на відповідність наданих позицій чинному законодавству, за результатами розв'язується питання щодо необхідності вжиття інших заходів реагування;
- 5** у разі неможливості встановити особу-порушника з отриманих матеріалів, а також через недостатність інформації для констатації факту порушення можливе направлення повторного запиту-вимоги або проведення відповідної виїзної перевірки.

Відповідно до статті 251 Кодексу України про адміністративні правопорушення доказами в справі про адміністративне правопорушення є будь-які фактичні дані, на основі яких

у визначеному законом порядку орган (посадова особа) встановлює наявність чи відсутність адміністративного правопорушення, винність даної особи в його вчиненні та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. Ці дані встановлюються протоколом про адміністративне правопорушення, поясненнями особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілих, свідків, висновком експерта, речовими доказами тощо. Отже, питання щодо складання протоколів про адміністративне правопорушення може бути розв'язане лише після повної перевірки обставин справи та отримання необхідної інформації;

- 6 встановивши особу-порушника (якщо це порушення строків надання відповіді, в такому разі порушником може бути будь-яка особа, з вини якої сталася затримка), розв'язується питання щодо запрошення такої особи до Секретаріату Уповноваженого для складання та ознайомлення зі змістом протоколу про адміністративне правопорушення або здійснення виїзду до відповідної установи для складання та вручення його на місці;
- 7 перед будь-яким відібранням пояснень щодо суті справи особі обов'язково роз'яснюється зміст статті 63 Конституції України, а у разі складання протоколу про адміністративне правопорушення – права та обов'язки, передбачені статтею 268 Кодексу України про адміністративні правопорушення;
- 8 у процесі складання протоколу уповноважена особа фіксує у протокол відомості про особу, яка притягається до відповідальності. Відповідно до статті 256 Кодексу України про адміністративні правопорушення у протоколі про адміністративне правопорушення зазначаються: дата і місце його складання, посада, прізвище, ім'я, по батькові особи, яка склала протокол; відомості про особу, яка притягається до адміністративної відповідальності (у разі її виявлення); місце, час вчинення і суть адміністративного правопорушення; нормативний акт, який передбачає відповідальність за це правопорушення; прізвища, адреси свідків і потерпілих, якщо вони є; пояснення особи, яка притягається до адміністративної

відповідальності; інші відомості, необхідні для вирішення справи;

- 9 у результаті складання протоколу особі пропонується зробити відповідні позначки щодо ознайомлення з правами, визначеними у статті 63 Конституції України та статті 268 Кодексу України про адміністративні правопорушення, повідомляється про можливість внесення додаткових пояснень у зміст протоколу, а також позначку про отримання другого примірника з додатками;
- 10 після вручення формується адміністративна справа, до якої додається інший примірник протоколу про адміністративне правопорушення з копіями посвідчення та посадової інструкції уповноваженої особи, яка його склала, а також за необхідності – з іншими документами. Адміністративна справа разом із супровідним листом направляється у відповідний суд для розгляду та ухвалення рішення;
- 11 у випадку, якщо особа відмовилась від прийняття та ознайомлення з примірником протоколу, один примірник протоколу про адміністративне правопорушення направляється їй поштою цінним листом з описом вкладення. В супровідному листі особі обов'язково роз'яснюються її права, визначені у статті 63 Конституції України та статті 268 Кодексу України про адміністративні правопорушення. До адміністративної справи в такому разі долучається один із екземплярів опису вкладення з відповідним поштовим штампом про прийняття до відправки;
- 12 якщо за результатами розгляду протоколу про адміністративне правопорушення рішенням суду особу визнано винною в скоєнні такого діяння, виконавець провадження готує до розпорядника інформації – порушника відповідну вимогу з метою поновити порушене право особи;
- 13 у випадку, якщо розпорядник інформації відмовляється поновлювати право особи на інформацію, уповноваженою особою складається протокол про адміністративне правопорушення за статтею 188⁴⁰ (невиконання законних

вимог Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини);

14 якщо за результатами розгляду протоколу про адміністративне правопорушення рішенням суду особу визнано винною в скоєнні такого діяння, виконавець провадження повторно готує до розпорядника інформації – порушника відповідну вимогу з метою поновити порушене право особи.

Відповідно до пункту 6.1 вказаного вище Порядку здійснення провадження Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, провадження завершується шляхом надання остаточної відповіді авторів звернення за результатами з'ясування обставин справи після вжиття передбачених Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» заходів, спрямованих на запобігання порушенням прав і свобод людини або сприяння їх поновленню.



Примітка:

Постанова КАС у складі Верховного Суду від 10.07.2020 р. у справі №420/647/19⁵⁷ зазначає: «Сам по собі протокол про адміністративне правопорушення не є рішенням суб'єкта владних повноважень у розумінні Кодексу адміністративного судочинства, а тому позовні вимоги, спрямовані на фактичне визнання його протиправним, не підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства».




⁵⁷ Постанова КАС у складі Верховного Суду від 10.07.2020 р. у справі №420/647/19 <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90329347>



7. Які обставини при розгляді скарги можуть впливати на тривалість строків її розгляду та здійснення провадження в Секретаріаті Уповноваженого?

Здійснення провадження щодо порушення права на доступ до інформації – комплексна процедура, на хід якої впливають як змістовні, так і процедурні чинники.

Серед змістовних чинників, які впливають на тривалість строків розгляду, можна виокремити:

-  питання визначення належного розпорядника інформації та специфіки його діяльності (наприклад, у працівників Секретаріату Уповноваженого в окремих випадках виникає необхідність вивчення специфіки документообігу та обліку інформації в того чи іншого розпорядника, яка дає можливість з'ясувати наявність у нього зафіксованої та відображеної публічної інформації, котра цікавила запитувача);
-  оцінку характеру та специфіки інформації (наприклад, працівникам Секретаріату Уповноваженого необхідно оцінити суспільний інтерес у поширенні інформації та дослідити обставини, що свідчать на користь чи проти розкриття інформації);
-  з'ясування обставин, які свідчать про особливий статус запитувача чи володільця інформації (наприклад, з'ясування обставин, які свідчать про роль запитувача у висвітленні суспільної дискусії, його особливого статусу як «громадського контролера»).

Як уже зазначалося у попередньому розділі, провадження за скаргами щодо порушення права на інформацію, які надходять до

Секретаріату Уповноваженого, відбувається на підставі *Порядку здійснення провадження Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини*, затвердженого наказом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 12.08.2013 р. зі змінами.

Кожен, хто бере участь у здійсненні провадження Уповноваженого, керується Конституцією України, Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, іншими нормативно-правовими актами України, актами Уповноваженого та керівника Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Контроль за здійсненням провадження у розумні строки забезпечують Представники Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (надалі – Представник Уповноваженого), керівники структурних підрозділів Секретаріату, до компетенції яких належить справа про порушення прав і свобод людини і громадянина.

Під час провадження кожна дія або рішення повинні бути виконані або прийняті в розумні строки. Розумними вважаються строки, що є об'єктивно необхідними для виконання таких дій та прийняття рішень. Критерієм для визначення розумності строків провадження є складність провадження, яка визначається з урахуванням кількості порушень, щодо яких здійснюється провадження, обсягу та специфіки дій, необхідних для здійснення провадження, тощо.

Безумовно, скарги зацікавлені в якомога швидшому розгляді скарги, адже строк для притягнення до адміністративної відповідальності досить невеликий – 3 місяці з моменту вчинення правопорушення. Як свідчить судова практика, на жаль, не всі випадки складання протоколів завершуються притягненням порушника до відповідальності, й цьому є низка причин.

Перша з них – невчасне звернення до Уповноваженого. Стаття 17 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» передбачає, що Уповноважений приймає та розглядає звернення громадян України, іноземців, осіб без громадянства або осіб, які діють в їхніх інтересах, відповідно до

Закону України «Про звернення громадян». Звернення подаються Уповноваженому в письмовій формі протягом року після виявлення порушення прав і свобод людини і громадянина. За наявності виняткових обставин цей строк може бути подовжений Уповноваженим, але не більше ніж до двох років.

У той самий час у статті 17 Закону України «Про звернення громадян» передбачено, що скарга на рішення може бути подана до органу або посадовій особі вищого рівня протягом одного року з моменту його прийняття, але не пізніше одного місяця з часу ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням. Скарги, подані з порушенням зазначеного терміну, не розглядаються.

Проте статтею 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачено, що адміністративне стягнення може бути накладене не пізніше ніж через три місяці з дня вчинення правопорушення, а при правопорушенні, яке продовжує відбуватися, не пізніше ніж через три місяці з дня його виявлення, коли справи про адміністративні правопорушення відповідно до цього кодексу підвідомчі суду (судді).

Отже, скаржникові для успішного оскарження порушення права на доступ треба пам'ятати про те, що скаргу варто подавати невідкладно. В інакшому випадку суд не встигне розглянути справу у передбачений законом строк і не притягне винну особу до відповідальності.

Друга важлива обставина, яка впливає на тривалість строків розгляду скарги та здійснення провадження Уповноваженим, це поведінка посадової особи, на яку складається протокол. Для вчасного оформлення матеріалів провадження суттєве значення має належна поведінка працівників розпорядника, їх готовність докласти зусиль для з'ясування обставин справи та усунення порушення.

Особа, щодо якої складено протокол про адміністративне правопорушення, має бути ознайомена з її правами і обов'язками, передбаченими статтею 268 Кодексу України про адміністративні правопорушення та статтею 63 Конституції України, про що має бути зазначено у протоколі.

Працівники Секретаріату на відміну від працівників поліції не

мають права затримувати порушника для складання протоколу. Особі, щодо якої складається протокол про адміністративне правопорушення, пропонується надати письмове пояснення та зауваження по суті вчиненого правопорушення. Пояснення та зауваження або вносяться до протоколу, або додаються до протоколу окремо.

Проте відповідальні особи, щодо яких надійшли скарга та відбувається провадження, нерідко ухиляються від ознайомлення зі своїми правами та обов'язками при складанні протоколу та відмовляються від надання пояснень та зауважень по суті вчиненого правопорушення, а також від ознайомлення з протоколом. Уповноважена на складання протоколу особа має право запрошувати особу, що притягається до адміністративної відповідальності, з метою отримання пояснень та ознайомлення її з протоколом про адміністративне правопорушення, а також інших осіб для отримання від них усних або письмових пояснень щодо обставин, які перевіряються у справі.

Працівники Секретаріату Уповноваженого вживають всіх можливих заходів, щоб належним чином дотриматися процедури складання протоколу та забезпечити права особи, на котру складається протокол, адже розв'язання питання щодо його складання або не складання має бути зваженим та відповідати цілям та меті здійснення парламентського контролю за дотриманням права на доступ до інформації.

У разі якщо особа, щодо якої складено протокол про адміністративне правопорушення, відмовляється від ознайомлення з таким протоколом або в неї відсутні зауваження щодо змісту протоколу, уповноважена особа, що складає протокол, робить про це відповідний запис у протоколі, який засвідчується підписом уповноваженої особи. У разі відмови особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, від підписання протоколу, в ньому робиться запис про це. Особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, має право викласти мотиви своєї відмови від його підписання, які додаються до протоколу.



8. Хто несе відповідальність за порушення вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації»?

Питання визначення особи, відповідальної за порушення вимог законодавства про доступ до публічної інформації, нерідко є ключовим для притягнення винної особи до відповідальності.

За загальним правилом винною є та особа, чий підпис стоїть у відповіді на запит, проте посадові особи Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини 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 із доступу до публічної інформації. Стаття 14 Закону України «Про доступ до публічної інформації» передбачає, що розпорядники інформації зобов'язані мати спеціальні структурні підрозділи або призначати відповідальних осіб для забезпечення доступу запитувачів до інформації та оприлюднення інформації.

Згідно зі статтею 16 Закону України «Про доступ до публічної інформації» відповідальні особи з питань доступу до публічної інформації обробляють запити, що пройшли реєстрацію в установленому розпорядником інформації порядку. Розпорядник інформації відповідає за визначення завдань та забезпечення діяльності структурного підрозділу або відповідальної особи з питань доступу до публічної інформації розпорядників інформації, відповідальних за опрацювання, систематизацію, аналіз та контроль щодо задоволення запиту на інформацію, надання консультацій під час оформлення запиту, а

також за оприлюднення інформації, передбаченої цим законом.

Оскільки адміністративна відповідальність згідно з чинним законодавством України є персоналізованою, тобто покладається на фізичну особу, протокол щодо вчинення адміністративного правопорушення складається на посадову особу, до обов'язків якої належить здійснення певної дії щодо забезпечення доступу до інформації (наприклад оприлюднення інформації, прийом та реєстрація запитів, направлення відповідей). Зазвичай у розпорядника інформації на кожному етапі розгляду запиту на інформацію відповідальність несе окрема особа, відповідальна за доступ, або керівник відділу з доступу до інформації.

Важливо, щоб відповідні повноваження щодо забезпечення доступу до інформації були відображені у посадовій інструкції такої особи.

Розпорядникові не достатньо видати внутрішній акт, який визначає структурний підрозділ чи окрему особу відповідальними з питань доступу. Питання визначення відповідальних осіб із питань доступу до публічної інформації є завершеним тільки тоді, коли відповідні обов'язки внесені у посадові інструкції службовця розпорядника. Судова практика йде тим шляхом, що у випадку, коли обов'язки з виконання тієї чи іншої вимоги не було покладено на конкретного працівника і було скоєно адміністративне правопорушення, то до відповідальності притягують керівника розпорядника, оскільки він зобов'язаний організувати доступ до публічної інформації.

У багатьох розпорядників розробка детальних та якісних посадових інструкцій є найбільш проблемним питанням. Відома практика, коли в розпорядників (міських, обласних рад) окремі підрозділи (управління, департаменти, служби) є окремими юридичними особами. В такому випадку відповідальна за доступ до інформації особа має бути призначена в кожному окремому підрозділі, й усі внутрішні нормативні документи, які регулюють порядок доступу до інформації, мають бути прийняті у встановленому порядку (наприклад наказами по департаментах).

Негативним наслідком дроблення на окремі юридичні особи в структурі розпорядника публічної інформації є те, що в окремих

департаментів, секторів або інших структурних підрозділів міських, обласних рад відповідальними за доступ до публічної інформації призначають осіб, котрі не мають необхідної фахової підготовки.



Примітка:

У рішенні [№280/1349/19](#)⁵⁸ районний суд Житомирської області, розглядаючи справу про адміністративне правопорушення, яке полягало у неоприлюдненні наборів відкритих даних, встановив: «... голова міської ради ОСОБА_1 не вжив достатніх заходів для визначення підрозділу та/або особи, відповідальної за оприлюднення наборів даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, на порталі, а тому несе персональну відповідальність за неоприлюднення радою наборів даних, передбачених Положенням про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 21.10.2015 р. №835, обов'язок оприлюднення яких визначено у статті 10-1 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

⁵⁸ Рішення № 280/1349/19 <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83734964>

Розділ 4.

ЗРАЗКИ



Розділ 4. Зразки



Зразок запиту на доступ до публічної інформації

кому – назва розпорядника інформації: органу чи установи

адреса/E-mail

ПІБ запитувача

адреса для листування, E-mail, контактний телефон

Запит на інформацію

На підставі статті 34 Конституції України та статті 5 Закону України «Про інформацію» кожен має право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації, необхідної для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів.

Згідно зі статтею 5 Закону України «Про доступ до публічної інформації» доступ до інформації забезпечується шляхом надання інформації за запитами на інформацію, при цьому відповідно до статті 19 цього самого закону 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.

Відповідно до частини 5 статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» **не може бути обмежено доступ до інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, зокрема й до копій відповідних**



Зразок запиту на ознайомлення і виготовлення копій документів, що містять публічну інформацію

_____ *кому – назва розпорядника інформації: органу чи установи*

_____ *(адреса місцезнаходження розпорядника інформації)*

_____ *(телефон, інші засоби зв'язку)*

_____ *(ПІБ/найменування запитувача інформації)*

_____ *(адреса запитувача інформації)*

_____ *(телефон, інші засоби зв'язку)*

ЗАПИТ⁶⁰

(відповідно до порядку, визначеного статтею 14 Закону України «Про доступ до публічної інформації»)

Відповідно до пункту 4 частини 1 статті 14 Закону України «Про доступ до публічної інформації» розпорядник інформації зобов'язаний визначити спеціальні місця для роботи запитувачів із документами чи їх копіями, а також надавати право запитувачам робити виписки з них, фотографувати, копіювати, сканувати їх, записувати на будь-які носії інформації тощо.

Зважаючи на те, що при здійсненні професійної діяльності журналіста⁶¹ існує необхідність у ознайомленні з документами, які перебувають у розпорядженні _____

_____ *(зазначити назву розпорядника публічної інформації, до якого спрямовано запит)*

⁶⁰ Це може бути також заява.

⁶¹ Ця інформація зазначається там, де це доречно.

прошу надати для ознайомлення та для виготовлення фото-/ксерокопій документи, що містять публічну інформацію, а саме:

1) _____

(Чітко зазначити яку саме інформацію запитувач хоче отримати або зазначити вид, назву, реквізити чи зміст документа, щодо якого зроблено запит, якщо запитувачу це відомо)

2) _____

Звертаємо Вашу увагу на те, що відповідно до частини 2 статті 1, пункту 1 частини 1 статті 3 Закону України «Про доступ до публічної інформації» публічна інформація є відкритою, крім випадків, передбачених законом; право на доступ до публічної інформації гарантується обов'язком розпорядників інформації надавати інформацію за запитом на інформацію. Крім того, частина 2 статті 19 названого закону передбачає, що запитувач має право звернутись до розпорядника інформації із запитом на інформацію, незалежно від того, стосується інформація його особисто чи ні.

З повагою

«__» _____ 20__ року _____ / _____ /

підпис

ПІБ



Зразок скарги до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини

Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини

вул. Інститутська, 21/8, м. Київ, 01008

(прізвище і м'я, по батькові заявника)

(адреса)

E-mail: _____, тел.: _____

Шановна(-ний) _____!

Звертаюсь до Вас у зв'язку з порушенням мого права на доступ до публічної інформації. До суду з цього питання я ще не звертався(-лася).

(описати, куди звертався(-лася) і яку інформацію просив(-ла) надати на запит)

_____ (копія запиту додається).

Листом від _____ року мені відмовлено у наданні зазначеної інформації та документів (копія відповіді додається).
Таке рішення мотивовано тим, що _____

_____.

Зазначена відмова у наданні запитуваної інформації порушує моє право на доступ до публічної інформації, яка має великий суспільний інтерес. Це спонукає мене звернутись із цією скаргою

до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з проханням про вжиття заходів реагування з метою поновлення моїх прав та притягнення винних осіб до відповідальності, встановленої законодавством України.

Звертаю Вашу увагу на те, що у запиті я просив(-ла) надати інформацію, яка **за режимом доступу є відкритою** (обґрунтувати чому) _____

_____.

Відмова у наданні відкритої за режимом доступу інформації не ґрунтується на законі.

Зазначена відповідь є незаконною та необґрунтованою ще й тому, що вона не відповідає вимогам частини 1 та пункту 3 частини 4 статті 22 Закону України «Про інформацію». Зокрема, в ній не наведено жодної з підстав, встановлених законом, для відмови у наданні публічної інформації. Крім того, ця відповідь не містить належного обґрунтування відмови у наданні запитаної інформації з посиланням на відповідний нормативний акт, який дозволяє приймати зазначене рішення (цей абзац використовується за потреби у разі, якщо відмова не відповідає наведеним нормам закону).

Навіть більше, стаття 20 Закону України «Про доступ до публічної інформації» встановлює, що строк підготовки відповіді на запит про доступ до публічної інформації не може перевищувати 5 (п'яти) робочих днів. Відповідь на мій запит було надано через _____ (зазначити кількість днів, місяців), що підтверджено запитом на публічну інформацію та відповіддю на нього (цей абзац використовується за потреби у разі, якщо відмова не відповідає наведеним нормам закону).

Розпорядником публічної інформації було грубо порушено мої права на доступ до публічної інформації, яка має великий суспільний інтерес (цей абзац використовується за потреби у разі, якщо порушено право на отримання суспільно важливої інформації. В такому випадку необхідно пояснити суспільну значущість запитаної інформації).

Відповідно до статті 24 Закону України «Про доступ до публічної інформації» особи, які безпідставно відмовили у наданні публічної інформації, надали її несвоєчасно, притягуються до

встановленої законодавством України відповідальності.

Частини друга та третя статті 212-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення встановлюють відповідальність, зокрема, за порушення Закону України «Про доступ до публічної інформації», а саме: необґрунтоване віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом, ненадання відповіді на запит на інформацію, ненадання інформації, **неправомірна відмова в наданні інформації, несвоєчасне** або неповне **надання інформації**, надання недостовірної інформації (див. частину 2 статті 212-3 КУпПА), а також за обмеження доступу до інформації або віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом, якщо це прямо заборонено законом (див. частину 3 статті 212-3 КУпПА).

Відмова _____
в наданні інформації на мій запит має ознаки вищенаведеного правопорушення, передбаченого статтею 212-3 КУпАП.

Відповідно до частини 1 статті 2 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» зазначений закон поширюється на відносини, що виникають при реалізації прав і свобод людини і громадянина між громадянином України, незалежно від місця його перебування, іноземцем чи особою без громадянства, які перебувають на території України, та органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими і службовими особами.

Крім того, пункти 11, 12, 14 частини 1 статті 13 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» передбачають, що Уповноважений Верховної Ради України з прав людини має право, зокрема, направляти у відповідні органи акти реагування Уповноваженого у разі виявлення порушень прав і свобод людини і громадянина для вжиття цими органами заходів; перевіряти стан дотримання встановлених прав і свобод людини і громадянина відповідними державними органами.

Згідно з пунктом 8-1 частини 1 статті 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення у справах про правопорушення, передбачені статтею 212-3 КУпАП (крім порушень права на інформацію відповідно до Закону України «Про адвокатуру та

адвокатську діяльність»), протоколи про правопорушення мають право складати уповноважені особи секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

На підставі вищевикладеного та керуючись статтями 6, 19, 22, 24 Закону України «Про доступ до публічної інформації», статтями 212-3, 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення, статтями 2, 13 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»,

ПРОШУ:

1. Провести перевірку на предмет вчинення адміністративних правопорушень посадовими особами _____ у зв'язку з _____ (наприклад, несвоєчасністю надання відповіді на запит та протиправною відмовою у наданні інформації на запит щодо доступу до публічної інформації).

2. У випадку виявлення ознак складу адміністративного правопорушення – вирішити питання щодо складання протоколу про адміністративне правопорушення за статтею 212-3 КУпАП щодо відповідальних осіб.

3. Направити до _____ акти реагування на вищезазначені порушення мого права на доступ до публічної інформації з метою сприяння поновленню мого права на інформацію.

Додаток:

1. Копія запиту.
2. Копія відповіді на запит.
3. Скриншот, який підтверджує направлення запиту.
4. Копія конверта зі штепелем.
5. Інші документи, якими обґрунтовано скаргу.

«_____» _____ 20__ року _____ / _____ /



Зразок позовної заяви про захист права на доступ до публічної інформації

До _____ окружного адміністративного суду

_____ адреса суду

Позивач:

ПІБ позивача

вул. _____ буд. _____, кв. _____ м. _____,

_____ *індекс* _____

реєстраційний номер облікової картки

платника податків _____

адреса електронної пошти: _____,

тел.: _____

Відповідач:

(назва відповідача)

юридична адреса: вул. _____, буд. _____, м.

_____, _____ *індекс* _____;

ідентифікаційний код юридичної особи

(ЄДРПОУ): _____

тел.: _____

про визнання відмови⁶² у наданні публічної інформації протиправною та зобов'язання вчинити певні дії

ПОЗОВНА ЗАЯВА

I. Зміст позовних вимог, виклад обставин, якими обґрунтовується позов, докази.

Я, _____, з метою підготовки журналістського матеріалу для видання «_____»⁶³ «___» _____ 20__ року направив(-ла) запит до _____, в якому просив(-ла) надати таку публічну інформацію:

⁶² Або зазначається інша дія чи бездіяльність розпорядника, внаслідок якої порушено право на доступ до публічної інформації.

⁶³ Ця інформація вказується там, де це доречно.

1) _____;

2) _____

(копія запиту додається, оригінал знаходиться у відповідача).

Листом від «__» _____ 20__ №_____ відповідач відмовив мені у наданні зазначених відомостей та документів, посилаючись на те, що, на його думку, _____

_____ (копія відповіді додається, оригінал знаходиться у мене).

Із зазначеної відповіді видно, що відповідач не заперечує наявності у нього запитуваних відомостей та документів. Отже, він є належним розпорядником цієї публічної інформації.

Вважаю таку відмову у наданні інформації (документів) незаконною, зважаючи на таке:

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

Відповідно до пункту ____ частини ____ статті 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації» розпорядниками публічної інформації є, зокрема, _____

(обґрунтувати, чому відповідач є належним розпорядником запитаної публічної інформації)

Отже, публічна інформація, яку я, як запитувач(-ка), просив(-ла) надати, зафіксована на матеріальних носіях (в письмових документах), є готовим продуктом, який зберігається у відповідача – належного розпорядника публічної інформації.

Щодо відкритості запитуваної інформації та зобов'язання відповідача надати її на запит необхідно зазначити таке _____

(обґрунтувати відкритість запитаної інформації, наприклад, навести аргументи, зазначені нижче).

Відповідно до частини 5 статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» **не може бути обмежено доступ до інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, зокрема й до копій відповідних документів, умов отримання цих коштів чи майна, прізвищ, імен, по батькові фізичних осіб та найменувань юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно.**

Відповідно до пункту 2 частини 1 статті 1 Закону України «Про відкритість використання публічних коштів» **публічні кошти** – кошти державного бюджету, бюджету Автономної Республіки Крим та **місцевих бюджетів**, кредитні ресурси, надані під державні та місцеві гарантії, кошти Національного банку України, державних банків, державних цільових фондів, Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, а також кошти суб'єктів господарювання державної і комунальної власності, отримані ними від їхньої господарської діяльності.

Відповідач, як _____, при здійсненні своєї діяльності використовує бюджетні або, іншими словами, публічні кошти.

Частина 1 статті 3 Закону України «Про відкритість використання публічних коштів» встановлює зміст інформації про використання публічних коштів, що підлягає оприлюдненню, та строки її опублікування. Вона передбачає, що оприлюдненню підлягає, зокрема, **інформація про стан виконання договорів**, укладених у попередні звітні періоди, з усіма додатками, які є їх невід'ємною частиною (предмет договору, виконавець (найменування, ідентифікаційний код юридичної особи, місцезнаходження, прізвище, ім'я та по батькові керівника), вартість договору, ціна за одиницю (за наявності), процедура закупівлі або обґрунтування її відсутності з посиланням на закон, обсяг платежів за договором у звітному періоді, наявність або відсутність претензій і штрафних санкцій, що виникли в результаті виконання договору, **акти виконання договору (акти наданих послуг, приймання-передачі, виконаних робіт)**

за наявності). Інформація про використання публічних коштів, зокрема й акти виконаних робіт, підлягають оприлюдненню на Єдиному вебпорталі використання публічних коштів.

Аналіз норм Закону України «Про відкритість використання публічних коштів» та частини 5 статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» дає підстави для висновку про те, що акти виконаних робіт належать до документів, які є підставою для розпорядження бюджетними коштами, підтверджують виконання певних робіт підрядником та їх прийняття замовником і є підставою для здійснення розрахунків за договором підряду, що визнає і відповідач. Тому вони підпадають під визначення «відповідних документів» про розпорядження бюджетними коштами.

Зазначена інформація є відкритою публічною інформацією, про що прямо зазначено в Законі України «Про відкритість використання публічних коштів» та частині 5 статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації», приписи яких наведено вище. Закон України «Про відкритість використання публічних коштів», крім того, прямо зобов'язує органи влади та місцевого самоврядування оприлюднювати акти виконаних робіт для публічного доступу.

Тому позиція відповідача про те, що _____, є хибною і суперечить вищенаведеним правовим нормам.

Крім того, _____ (за необхідності й там, де це доречно, ватро обґрунтувати наявність суспільного інтересу до запитаної інформації, наприклад, як це зроблено далі) _____, документи, які є підставою для розпорядження бюджетними коштами, належать до інформації, яка має суспільний інтерес.

Стаття 29 Закону України «Про інформацію», зокрема, передбачає, що предметом суспільного інтересу вважається інформація, яка свідчить про можливість порушення прав людини, введення громадськості в оману, негативні наслідки діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб тощо.

Інформація про розпорядження публічними (бюджетними) коштами становить значний суспільний інтерес, оскільки це кошти платників податків. Крім того, у зазначеній сфері нерідко

фіксуються зловживання, що спонукає громаду контролювати законність та ефективність витрачання зазначених коштів. Це неможливо зробити, не маючи можливості ознайомлення із відповідними актами виконаних робіт. Оскільки запитувана інформація має великий суспільний інтерес, вона підлягає наданню на запит.

Крім того, звертаємо увагу суду на те, що згідно з вимогами частини 2 статті 77 КАС України в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача.

II. Інші заяви.

1) Я, _____ ПІБ позивача _____, заявляю, що мною не подано іншого позову до цього самого відповідача з тим самим предметом та з тих самих підстав.

2) Заходи забезпечення доказів або позову до подання позовної заяви не здійснювались.

3) Досудове врегулювання спору законом не передбачено і не застосовувалось.

4) Відповідно до пункту 7 частини 1 статті 19 КАС України юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема, у спорах фізичних чи юридичних осіб із розпорядником публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності у частині доступу до публічної інформації. Згідно з вимогами статті 20 КАС України ця справа підсудна окружному адміністративному суду.

5) Судові витрати складаються із витрат на судовий збір. За 1 (одну) вимогу немайнового характеру (визнання відмови у наданні публічної інформації протиправною та зобов'язання вчинити певні дії) мною сплачено судовий збір у розмірі _____. Прощу зазначені судові витрати стягнути з відповідача на мою користь.

Окремо звертаємо увагу суду на те, що 5 лютого 2016 року Пленум Вищого адміністративного суду України прийняв Постанову №2 «Про судову практику застосування адміністративними судами окремих положень Закону України від 8 липня 2011 року №3674-

VI «Про судовий збір» у редакції Закону України від 22 травня 2015 року 484-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сплати судового збору» (http://www.vasu.gov.ua/plenum/post_plenum/postanova_plenumu_2_2016-02-05/). Цією постановою суддям адміністративних судів рекомендовано враховувати аналіз практики застосування адміністративними судами окремих положень Закону України від 08.07.2011 р. №3674-VI «Про судовий збір» у редакції Закону України від 22.05.2015 р. №484-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сплати судового збору». Відповідно до цього документа суддям надано такі вказівки щодо визначення кількості вимог немайнового характеру *«перевіряючи правильність сплати позивачем судового збору та визначаючи кількість вимог немайнового характеру, звернених до суду, необхідно враховувати, що вимога про визнання протиправними акта, дії чи бездіяльності як передумови для застосування інших способів захисту порушеного права (скасувати або визнати нечинним рішення чи окремі його положення, зобов'язати прийняти рішення, вчинити дії чи утриматися від їх вчинення тощо) як наслідків протиправності акта, дії чи бездіяльності є однією вимогою»* (див. аркуш 14).

На підставі вищевикладеного та керуючись статтею 1, частини 5 статті 6, пунктом 1 частини 1 статті 13, Закону України «Про доступ до публічної інформації», статтями 1, 3 Закону України «Про відкритість використання публічних коштів», статтею 29 Закону України «Про інформацію», статтями 160, 245 КАС України,

ПРОШУ:

1. Відкрити провадження у цій справі.
2. Визнати відмову у наданні запитаної мною публічної інформації незаконною і зобов'язати _____ (повна назва відповідача) _____ надати мені таку публічну інформацію (документи):
 - 1) _____;
 - 2) _____.
3. Стягнути з відповідача на користь позивача судові витрати.

4. Справу розглянути за участі позивача (за бажанням).

Додаток:

1. Копія позовної заяви з додатком документів (усього 2 пакети документів).
2. Копія запиту на доступ до публічної інформації;
3. Копія відповіді на запит;
4. Копія посвідчення журналіста (за наявності).
5. Оригінал квитанції про сплату судового збору.

З повагою

« ____ » _____ 20__ року _____ / ____ ПІБ позивача ____ /



Зразок відмови на запит у випадку, коли розпорядник не володіє інформацією

XXXX Офіційний бланк XXXXXX

Дата відповіді № _____

на № _____ від _____ року

Прізвище, ім'я, по батькові запитувача

Адреса запитувача

Шановна(-ий) _____!

У відповідь на Ваш інформаційний запит від _____ року (вх. № _____ від _____ року) повідомляємо, що *(назва органу влади, до якого було надіслано запит)* запитуваною інформацією про _____ **не володіє і не зобов'язане володіти відповідно до компетенції, передбаченої законодавством.**

Відповідно до положень статті 1 Закону України «Про доступ до публічної інформації» публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим законом.

Відповідно до пункту першого частини першої статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» розпорядник інформації має право відмовити в задоволенні запиту у випадку, якщо він не володіє і не зобов'язаний відповідно до його компетенції, передбаченої законодавством, володіти інформацією, щодо якої зроблено запит.

З огляду на зазначене, на підставі пункту 1 частини першої статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» повідомляємо Вам про відмову у задоволенні вказаного запиту.

Водночас повідомляємо, що *(назва належного розпорядника)* володіє запитуваною Вами інформацією. У зв'язку з цим на виконання вимог частини третьої статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» направляємо вказаний запит до належного розпорядника, *(назва належного розпорядника)*.

Відповідно до статті 23 Закону України «Про доступ до публічної інформації» Ви можете оскаржити відмову у наданні інформації до *(вказати: керівника розпорядника/вищого органу)* або до суду у порядку, передбаченому Кодексом адміністративного судочинства України.

З повагою

Назва посади

власноручний підпис

*ПІБ посадової особи,
що підписує документ*

*Особа відповідальна за розгляд запиту: –
вик. прізвище та ініціали і повна назва посади
номер телефону*



Зразок відмови на запит у разі, коли не сплачено відшкодування фактичних витрат на копіювання або друк

XXXX Офіційний бланк XXXXXX

Дата відповіді № _____

на № _____ від _____ року

Прізвище, ім'я, по батькові запитувача

Адреса запитувача

Шановна(-ий) _____!

У відповідь на Ваш лист від _____ року (вх. № _____ від _____ року) щодо надання інформації про _____ повідомляємо.

Обсяг запитуваної Вами інформації становить 100 сторінок.

Відповідно до Розпорядження про затвердження фактичних витрат на копіювання або друк, затвердженого _____, вартість однієї сторінки становить _____.

_____ року листом від _____ року вих. № _____ на Ваш попередній запит _____ Вам було надіслано безкоштовні 10 сторінок запитуваної інформації, а також рахунок для сплати відшкодування витрат на копіювання та друк 90 сторінок. Станом на сьогодні підтвердження сплати вказаного рахунку для сплати відшкодування витрат на копіювання та друк не надходило.

Відповідно до пункту 3 частини першої статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» розпорядник інформації має право відмовити в задоволенні запиту у випадку, коли особа, яка подала запит на інформацію, не оплатила передбачені статтею 21 цього Закону фактичні витрати, пов'язані з копіюванням або друком.

З огляду на зазначене вище, на підставі пункту 3 частини першої статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» повідомляємо Вам про відмову у задоволенні Вашого запиту.

Додатково повідомляємо, що запитувана інформація буде надана Вам після оплати рахунку на відшкодування витрат на копіювання та друк документів.

Рахунок для здійснення відповідної оплати додається.

Відповідно до статті 23 Закону України «Про доступ до публічної інформації» Ви можете оскаржити відмову у наданні інформації до *(вказати: керівника розпорядника/вищого органу)* або до суду у порядку, передбаченому Кодексом адміністративного судочинства України.

Додаток на ____ арк.

Дякуємо за Ваш запит.

З повагою

Назва посади

власноручний підпис

*ПІБ посадової особи,
що підписує документ*

*Особа відповідальна за розгляд запиту: –
вик. прізвище та ініціали і повна назва посади
номер телефону*



Зразок відмови на запит, якщо не дотримано вимог до нього

XXXX Офіційний бланк XXXXXX

Дата відповіді № _____

на № _____ від _____ року

Прізвище, ім'я, по батькові запитувача

Адреса запитувача

Шановна(-ий) _____!

У відповідь на Ваш запит від _____ року (вх. № _____ від _____ року) щодо надання інформації про _____ повідомляємо.

Відповідно до пункту 4 частини першої статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» розпорядник інформації має право відмовити в задоволенні запиту у випадку, коли не дотримано вимог до запиту на інформацію, передбачених частиною п'ятою статті 19 цього закону.

Згідно з частиною п'ятою статті 19 Закону 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.

Повідомляємо, що Вами не було дотримано вимог до запиту, передбачених у пункті ____ частини п'ятої статті 19 цього Закону, а саме не вказано _____. У зв'язку з цим Ваш запит не підлягає задоволенню.

Додатково повідомляємо, що Ви можете надіслати повторний

запит, з дотриманням вказаних вище вимог.

З огляду на зазначене вище, на підставі пункту 4 частини першої статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» повідомляємо Вам про відмову у задоволенні Вашого запиту.

Відповідно до статті 23 Закону України «Про доступ до публічної інформації» Ви можете оскаржити відмову у наданні інформації до *(зазначити: керівника розпорядника/вищого органу)* або до суду у порядку, передбаченому Кодексом адміністративного судочинства України.

З повагою

Назва посади

власноручний підпис

*ПІБ посадової особи,
що підписує документ*

Особа відповідальна за розгляд запиту: –

вик. прізвище та ініціали і повна назва посади

номер телефону



Зразок відмови на запит у випадку, якщо він має ознаки звернення громадян

XXXX Офіційний бланк XXXXXX

Дата відповіді № _____

на № _____ від _____ року

Прізвище, ім'я, по батькові запитувача

Адреса запитувача

Шановна(-ий) _____!

У відповідь на Ваш запит від _____ року (вх. № _____ від _____ року) щодо надання інформації про _____ повідомляємо таке.

Відповідно до положень статті 1 Закону України «Про доступ до публічної інформації» публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим законом.

Важливою ознакою публічної інформації є її попередня фіксація на матеріальному носії. Закон регулює відносини щодо доступу до інформації, яка вже існує, і не вимагає у відповідь на запит створювати інформацію (зокрема й роз'яснювати законодавство, створювати довідки, витяги чи надавати пояснення).

Зокрема, для задоволення Вашого запиту необхідно створити інформацію (а саме **роз'яснити законодавство; вжити відповідних заходів реагування тощо**), відповідно порядок розгляду Вашого запиту регулюється **Законом України «Про звернення громадян» та Законом України «Про безоплатну правову допомогу»**.

З огляду на зазначене вище, на підставі пункту 1 частини

першої статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» повідомляємо Вам про відмову у задоволенні Вашого запиту відповідно до порядку, визначеного цим Законом.

Водночас інформуємо, що з огляду на принцип добросовісності та розсудливості відповідь на порушені Вами питання буде надіслано в порядку та строки, передбачені **Законом України «Про звернення громадян» (Законом України «Про безоплатну правову допомогу»)**.

Відповідно до статті 23 Закону України «Про доступ до публічної інформації» Ви можете оскаржити відмову в наданні інформації до *(азначити: керівника розпорядника/вищого органу)* або до суду у порядку, передбаченому Кодексом адміністративного судочинства України.

З повагою

Назва посади

власноручний підпис

*ПІБ посадової особи,
що підписує документ*

вик. прізвище та ініціали

номер телефону



Зразок відповіді з виставленням рахунку на відшкодування фактичних витрат

XXXX Офіційний бланк XXXXXX

Дата відповіді № _____

на № _____ від _____ року

Прізвище, ім'я, по батькові запитувача

Адреса запитувача

Шановна(-ий) _____!

У відповідь на Ваш інформаційний запит від _____ року (вх. № _____ від _____ року) повідомляємо, що на перше питання Вашого запиту було підготовлено такі документи: _____, на друге питання запиту: _____.

Загальний обсяг запитуваної Вами інформації становить _____ сторінок формату А4.

Відповідно до Розпорядження про затвердження фактичних витрат на копіювання або друк, затвердженого (вказується внутрішній документ розпорядника, яким затверджено фактичні витрати), вартість однієї сторінки за (вказати тип копіювання) становить _____.

Для отримання інформації Вам необхідно сплатити _____ грн. за такими реквізитами (реквізити також можуть бути надіслані окремо, як додаток до відповіді на запит):

IBAN _____

МФО банку _____

код за ЄДРПОУ _____

платник _____

Водночас надсилаємо Вам безплатні десять сторінок запитуваної інформації.

Додатково повідомляємо, що Ви маєте право ознайомитись із запитуваною інформацією безплатно у спеціальному місці для роботи запитувачів з документами, що розташоване за адресою:

Позначка про наявність додатків (за потреби).
Дякуємо за Ваш запит.

З повагою

Назва посади

власноручний підпис

*ПІБ посадової особи,
що підписує документ*

*вик. прізвище та ініціали
номер телефону*



Зразок відповіді з повідомленням про можливість ознайомитися з документами у спеціальному місці

XXXX Офіційний бланк XXXXXX

Дата відповіді № _____

на № _____ від _____ року

Прізвище, ім'я, по батькові запитувача

Адреса запитувача

Шановна(-ий) _____!

На Ваш запит на інформацію від _____ року (вх. № _____ від _____ року) повідомляємо, що для особистого ознайомлення Вам було підготовлено такі документи:

- 1) на перше питання запити – *повна назва документу*;
- 2) на друге питання запити – *повна назва документу*.

Відповідно до вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації» з копіями запитуваних документів Ви можете ознайомитись у будь-який зручний для Вас час протягом робочого дня (з ___ до ___ години, обідня перерва ___-___) у спеціальному місці для роботи запитувачів із документами та їх копіями, що розташоване за адресою: м. _____, каб. № _____ (кабінет відділу *повна назва відділу і коротка інструкція, як знайти приміщення чи кабінет, якщо це необхідно*). Для осіб з інвалідністю обладнано окремий вхід до приміщення, що розташований за цією самою адресою у внутрішньому дворі будівлі.

Просимо завчасно повідомити про Вашу явку для ознайомлення.

Відповідно до статті 14 Закону України «Про доступ до публічної інформації» під час ознайомлення з копіями документів Ви маєте право робити виписки з них, фотографувати, копіювати, сканувати чи записувати на будь-які носії інформації, зокрема й на флеш-накопичувачі.

Запитувані документи підготовлені як у паперовому, так і в електронному вигляді. Ви можете безплатно скористатися сканером, що знаходиться у спеціальному місці для роботи запитувачів із документами, або власними пристроями.

Звертаємо Вашу увагу, для того щоб пронести власну копіювальну техніку до приміщення (*назва розпорядника*), Вам необхідно *написати заяву на ім'я керівника/отримати спеціальний дозвіл/тощо*. Телефон/фотоапарат/ноутбук дозволено проносити без отримання дозволів/написання заяви/тощо.

Вхід до приміщення розпорядника *вільний/необхідно буде пред'явити документ, що посвідчує особу*. З будь-яких інших питань щодо особистого ознайомлення з документами Ви можете звернутись до головного спеціаліста відділу _____ – *прізвище, ім'я, по-батькові відповідного службовця* за телефоном _____.

Позначка про наявність додатків (за потреби).

Дякуємо за Ваш запит.

З повагою

Назва посади

власноручний підпис

*ПІБ посадової особи,
що підписує документ*

вик. прізвище та ініціали

номер телефону



Формула розрахунку розміру відшкодування витрат (зразок)

Закон України «Про доступ до публічної інформації», як і постанова КМУ №740 не вказують, як повинна розраховуватись фактична вартість копіювання, друку однієї сторінки чи сканування. Проаналізувавши розрахунки таких витрат багатьох розпорядників, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини рекомендує взяти за основу формули, наведені нижче.

Розпорядники інформації можуть враховувати всі або окремі матеріальні витрати, вказані у формулі. Конкретна сума буде відрізнятись від вартості самих матеріальних затрат.

Під час розрахунку враховуються технічні характеристики самого копіювального засобу (наприклад, швидкість друку, норми зносу тощо). Знос техніки можна розрахувати за формулою, наведеною у [Інструкції з обліку основних засобів та інших необоротних активів бюджетних установ](#) (відповідно до [Методичних рекомендацій з бухгалтерського обліку основних засобів суб'єктів державного сектору](#) для копіювальної техніки, знос розраховується відповідно до строку, зазначеного у категорії «Інші машини та обладнання»).

! Всі дані і цифри, зазначені у формулах, взято щодо конкретного копіювального засобу та є лише прикладом такого розрахунку.

Розрахунок фактичних витрат на односторонній друк 1 сторінки аркуша А4

(на прикладі копіювального засобу HP 400 M425)

Приблизний час друку 1 сторінки – 4 секунди

Для розрахунку враховано такі матеріальні затрати:

1. Вартість одного аркуша паперу формату А4
2. Витрати тонера-картриджа

3. Витрати картриджа
4. Витрати електроенергії
5. Знос копіювального пристрою

Матеріальні витрати	Сума (грн.)	Пояснення для розрахунку
<u>1. Вартість одного аркуша паперу формату А4</u>		Вартість одного аркуша визначається так: вартість 1 пачки паперу ділиться на кількість аркушів у ній
98 грн. / 500 арк. = 0,2 грн.	0,2	
<u>2. Витрати тонера-картриджа</u> HP 280X на 1 сторінку формату А4		
260 грн. / 6900 копій = 0,04 грн.	0,04	Витрати на заправку чорнилом картриджа: вартість заправки ділиться на кількість сторінок, на які вона розрахована
<u>3. Витрати картриджа</u> HP 2612A		
160 грн. / 2000 копій = 0,08 грн.	0,08	Вартість самого картриджа розрахована на певну кількість сторінок. Відповідно вираховується його знос: вартість картриджа ділиться на кількість сторінок, на яку він розрахований
<u>4. Витрати електроенергії</u>		
Потужність пристрою HP 400 M425 – 600 Вт (=0,6 кВт)		Потужність копіювального пристрою вказана у його характеристиках 1 кВт = 1000 Вт

Швидкість друку пристрою HP 400 M425: приблизно 1 сторінка за 4 секунди (тобто 1 сторінка за 0,0011 години)		Швидкість друку вказана у характеристиках копіювального пристрою
Спожита енергія для друку/копіювання 1 сторінки: 0,6 кВт*0,0011 год=0,00066 кВт*год		Потужність пристрою у кіловатах множиться на час, витрачений на друк (вказується у годинах). Результат визначається у кіловат-годинах – це одиниця вимірювання кількості виробленої або спожитої енергії
Вартість затраченої енергії за друк 1 сторінки: 0,00066 кВт*год * 1,68 грн.=0,0011 грн.	0,0011	Для Києва вартість електроенергії становить: за 100 кВт*год – 90 грн. (за споживання понад 100 кВт*год діє тариф 168 грн. за 100 кВт*год). Для розрахунку візьмемо тариф 168 грн. за 100 кВт*год (тобто 1,68 грн. за 1 кВт*год). Кількість спожитої електроенергії множиться на вартість електроенергії відповідно до тарифу у конкретному населеному пункті
<u>5. Знос копіювального пристрою</u>		
Вартість пристрою 16 805 грн.		Для розрахунку враховується сума, за яку було придбано відповідний копіювальний засіб.

	<p>Якщо у характеристиках цього засобу вказано, на яку кількість сторінок він розрахований – його вартість можна поділити на цю кількість сторінок. Так можна отримати вартість зносу пристрою за друк однієї сторінки</p>
<p>Знос за рік: 16 800 грн. / 10 років = 1680 грн.</p>	<p>Якщо в характеристиках пристрою не зазначена норма зносу, його можна розрахувати за формулою, наведеною у Інструкції з обліку основних засобів та інших необоротних активів бюджетних установ (відповідно до Методичних рекомендацій з бухгалтерського обліку основних засобів суб'єктів державного сектору). Для копіювальної техніки, знос розраховується відповідно до строку, зазначеного у категорії «Інші машини та обладнання», та становить 10 років</p>
<p>Знос за день: 1680 грн. / 251 = 6,69 грн. (= 7 грн.)</p>	<p>У році є 251 робочий день, тому вказану суму зносу пристрою за рік ділимо на 251 день</p>

Знос за 1 хв.: 7 грн. / 480 хв. = 0,01458 грн. (= 0,015 грн.)		Один робочий день становить 8 робочих годин, або 480 хвилин. Вартість зносу за рік ділимо на 480 хв.
Знос пристрою під час друку/копіювання 1 сторінки (за 4 секунди): 0,015 грн.*0,066 = 0,001 грн.	0,001	Орієнтовний час друку однієї сторінки – 4 секунди. Отже, 1 сторінку пристрій друкує 0,066 хв. (4 / 60 = 0,0666). Множимо вартість зносу за 1 хв. на час, витрачений на друк однієї сторінки, тобто на 0,0666 хв.
Разом (грн.):	0,3221	

Отже, орієнтовна вартість фактичних витрат на друк однієї сторінки на цьому копіювальному пристрої становить приблизно 0,32 грн.

Розрахунок фактичних витрат на сканування 1 сторінки аркуша А4

(на прикладі копіювального засобу HP 400 M425)

Приблизний час сканування 1 сторінки – 10 секунд (у режимі ручного сканування)

Для розрахунку враховуємо такі матеріальні затрати:

1. Витрати електроенергії
2. Знос копіювального пристрою

Матеріальні витрати	Сума (грн.)	Пояснення для розрахунку
<u>1. Витрати електроенергії</u>		

<p>Потужність пристрою HP 400 M425 – 600Вт (= 0,6 кВт)</p>		<p>Потужність копіювального пристрою вказана у його характеристиках 1 кВт = 1000 Вт</p>
<p>Швидкість сканування: приблизно 1 сторінка за 10 секунд (= 1 сторінка за 0,0027 години, що може бути округлено до 0,003 години)</p>		
<p>Спожита енергія для сканування 1 сторінки: $0,6 \text{ кВт} * 0,003 \text{ год} = 0,0018 \text{ кВт*год}$</p>		<p>Потужність пристрою у кіловатах множиться на час, витрачений на сканування (вказується у годинах). Результат визначається у кіловат-годинах – це одиниця вимірювання кількості виробленої або спожитої енергії</p>
<p>Вартість затраченої енергії за сканування 1 сторінки: $0,0018 \text{ кВт*год} * 1,68 \text{ грн.} = 0,003 \text{ грн.}$</p>	<p>0,003</p>	<p>Для Києва вартість електроенергії становить: за 100 кВт*год – 90 грн. (за споживання понад 100 кВт*год діє тариф 168 грн. за 100 кВт*год). Для розрахунку візьмемо тариф 168 грн. за 100 кВт*год (тобто 1,68 грн. за 1 кВт*год). Кількість спожитої електроенергії множиться на вартість електроенергії відповідно до тарифу у конкретному населеному пункті</p>

<u>2. Знос копіювального пристрою</u>		
Вартість пристрою 16 805 грн.		Для розрахунку враховується сума, за яку було придбано відповідний копіювальний пристрій. Якщо у характеристиках цього пристрою вказано, на яку кількість сторінок він розрахований, його вартість можна поділити на цю кількість сторінок. Так можна отримати вартість зносу пристрою за сканування однієї сторінки.
Знос за рік: 16 800 грн. / 10 років = 1680 грн.		Якщо в характеристиках пристрою не зазначена норма зносу, його можна розрахувати за формулою, наведеною у Інструкції з обліку основних засобів та інших необоротних активів бюджетних установ (відповідно до Методичних рекомендацій з бухгалтерського обліку основних засобів суб'єктів державного сектору). Для копіювальної техніки, знос розраховується відповідно до строку, зазначеного у категорії «Інші машини та обладнання», та становить 10 років

<p>Знос за день: 1680 грн. / 251 = 6,69 грн. (= 7 грн.)</p>		<p>У році є 251 робочий день, тому вказану суму зносу пристрою за рік ділимо на 251 день</p>
<p>Знос за 1 хв.: 7 грн. / 480 хв. = 0,01458 грн. (= 0,015 грн.)</p>		<p>Один робочий день становить 8 робочих годин, або 480 хвилин. Вартість зносу за рік ділимо на 480 хв.</p>
<p>Знос пристрою під час сканування 1 сторінки (за 10 секунд): $0,015 \text{ грн.} * 0,17 = 0,00255 \text{ грн.}$</p>	<p>0,003</p>	<p>Орієнтовний час сканування однієї сторінки – 10 секунди. Отже, 1 сторінку пристрій сканує 0,17 хв. ($10 / 60 = 0,1666$, що приблизно дорівнює 0,17 хв.). Множимо вартість зносу за 1 хв. на час, витрачений на сканування однієї сторінки, тобто на 0,17 хв.</p>
<p>Разом:</p>	<p>0,006</p>	

Отже, орієнтовна вартість фактичних витрат на сканування однієї сторінки на цьому копіювальному пристрою становить приблизно 0,006 грн. Тобто фактично менше однієї копійки.



Корисні посилання в мережі Інтернет

Єдиний державний вебпортал відкритих даних

URL: <https://data.gov.ua/>

Єдиний вебпортал використання публічних коштів

URL: <https://spending.gov.ua/>

Огляд Верховним Судом судової практики, що містить правові позиції з питань доступу до публічної інформації за 2018-2019 роки

URL: <http://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/879875>

Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації» від 29.09.2016 р. №10

URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0010760-16>

Наказ Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини «Про затвердження Регламенту організації та проведення моніторингових візитів і перевірок дотримання прав людини і громадянина на звернення та інформацію» від 17.09.2019 р. №93.15/19

URL: <https://cutt.ly/YkhauXz>

Наказ Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини «Про затвердження Порядку здійснення провадження Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у справах» від 12.08.2013 р. №18/02-13

URL: <https://cutt.ly/Tkharw5>

Наказ Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини
«Про порядок оформлення матеріалів про адміністративні
правопорушення» від 16.02.2015 р. №3/02-15

URL: <https://cutt.ly/0hDTBSb>

Проведені заходи, статистика щодо порушень у сфері доступу
до інформації та рекомендації суб'єктам владних повноважень
щодо усунення виявлених порушень тощо у Щорічній доповіді
Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини

<http://www.ombudsman.gov.ua/files/Dopovidi/zvit%20za%202019.pdf>
(стор. 179)

Освітній серіал «Доступ до публічної інформації», розміщений на
платформі «Дія. Цифрова освіта»

<https://osvita.diia.gov.ua/courses>

Про ратифікацію «Конвенції Тромсе» – Конвенції Ради Європи
про доступ до офіційних документів на сторінці Офісу Ради
Європи в Україні

<https://cutt.ly/BhDTCF9>

Курс «Доступ до публічної інформації для громадських активістів»

<https://cutt.ly/2hDT3DR>

Курс «Доступ до публічної інформації для розпорядників»

<https://cutt.ly/XhDT4Zz>

Курс «Доступ до публічної інформації: від А до Я»

<https://cutt.ly/FhDT6pm>



Перелік рішень Європейського суду з прав людини щодо забезпечення виконання вимог статті 10 «Свобода вираження поглядів» Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод

1. «Леандр проти Швеції» (Leander v. Sweden), заявка №9248/81, рішення від 26 березня 1987 року
2. «Гаскін проти Сполученого Королівства» (Gaskin v. the United Kingdom), заявка №10454/83, рішення від 7 липня 1989 року
3. «Гуерра та інші проти Італії» (Guerra and Others v. Italy), заявка №116/1996/735/932, рішення від 19 лютого 1998 року
4. «Сирбу та інші проти Молдови» (Sirbu and Others v. Moldova), заявка №73562/01, 73565/01, 73712/01, 73744/01, 73972/01, 73973/01, рішення від 15 червня 2004 року
5. «Рош проти Сполученого Королівства» (Roche v. the United Kingdom), заявка №32555/96, рішення від 19 жовтня 2005 року
6. «Співдружність матерів Південної Чехії» проти Чеської Республіки» (Sdružení Jihočeské Matky v. the Czech Republic), заявка №19101/03, рішення від 10 липня 2006 року
7. «Угорський союз громадянських прав проти Угорщини» (Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary), заявка №37374/05, рішення від 14 квітня 2009 року
8. «Кенеді проти Угорщини» (Kenedi v. Hungary), заявка №31475/05, рішення від 26 травня 2009 року
9. «Гіллберг проти Швеції» (Gillberg v. Sweden), заявка №41723/06, рішення від 3 квітня 2012 року
10. «Шаповалов проти України» (Shapovalov v. Ukraine), заявка №45835/05, рішення від 31 липня 2012 року

11. «Букур і Тома проти Румунії» (Bucur and Toma v. Romania), заявка №40238/02, рішення від 8 січня 2013 року
12. «Молодіжна ініціатива за права людини» проти Сербії» (Youth Initiative for Human Rights v. Serbia), заявка №48135/06, рішення від 25 червня 2013 року
13. «Австрійська асоціація за збереження, зміцнення і створення економічно здорової сільськогосподарської і лісової власності проти Австрії» (Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung Eines Wirtschaftlich Gesunden Land- und Forstwirtschaftlichen Grundbesitzes v. Austria), заявка №39534/07, рішення від 28 листопада 2013 року
14. «Росьяну проти Румунії» (Roşianu v. Romania), заявка №27329/06, рішення від 24 червня 2014 року
15. «Вебер проти Німеччини» (Weber v. Germany), заявка №70287/11, рішення від 6 січня 2015 року
16. «Гусева проти Болгарії» (Guseva v. Bulgaria), заявка №6987/07, рішення від 17 лютого 2015 року
17. «Угорський Гельсінський Комітет проти Угорщини» (Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary), заявка №18030/11, рішення від 8 листопада 2016 року
18. «Бубон проти Росії» (Bubon v. Russia), заявка №63898/09, рішення від 7 лютого 2017 року
19. «Джанга проти Туреччини» (Cangi v. Turkey), заявка №24973/15, рішення від 29 січня 2019 року
20. «Студіо Моніторі та інші проти Грузії» (Studio Monitori and Others v. Georgia), заявка №44920/09, 8942/10, рішення від 30 січня 2020 року
21. «Центр демократії та верховенства права проти України» (Centre for Democracy and Rule of Law v. Ukraine), заявка №10090/16, рішення від 26 березня 2020 року

Рада Європи – провідна організація із захисту прав людини континенту. Вона об'єднує 47 держав-учасниць, 28 з яких є членами Європейського Союзу. Усі держави – учасниці Ради Європи підписали Європейську конвенцію з прав людини – договір, спрямований на захист прав людини, демократії та верховенства права. Виконання Конвенції державами-членами контролює Європейський суд з прав людини.

www.coe.int

Держави – учасниці Європейського Союзу вирішили поєднати свої ноу-хау, ресурси та долі. Разом вони збудували зону стабільності, демократії та сталого розвитку, зберігаючи при цьому культурне розмаїття, толерантність та громадянські свободи. Європейський Союз прагне поділитися своїми досягненнями та цінностями з країнами та народами за його межами.

www.europa.eu



Уповноважений
Верховної Ради України
з прав людини

Європейський Союз та Рада Європи працюють разом для підтримки свободи медіа в Україні

Фінансується
Європейським Союзом
та Радою Європи



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Впроваджується
Радою Європи