

ЦЕНТР СУСПІЛЬНИХ МЕДІА
ЗА ПІДТРИМКИ МІЖНАРОДНОГО ФОНДУ «ВІДРОДЖЕННЯ»
ТА ПРОГРАМИ СПРИЯННЯ ПАРЛАМЕНТУ

ВИДАННЯ ІНІЦІЙОВАНЕ КОМІТЕТОМ
ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПИТАНЬ
СВОБОДИ СЛОВА ТА ІНФОРМАЦІЇ І
РЕКОМЕНДОВАНЕ ДЛЯ ВИКОРИСТАННЯ В
АДМІНІСТРАТИВНІЙ ТА СУДОВІЙ ПРАКТИЦІ



НАУКОВО-ПРАКТИЧНИЙ КОМЕНТАР ДО **ЗАКОНУ УКРАЇНИ** «ПРО ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ»

Науково-практичний коментар до
ЗАКОНУ УКРАЇНИ
«ПРО ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ»

КИЇВ
2012

ЦЕНТР СУСПІЛЬНИХ МЕДІА
ЗА ПІДТРИМКИ МІЖНАРОДНОГО ФОНДУ «ВІДРОДЖЕННЯ»
ТА ПРОГРАМИ СПРІЯННЯ ПАРЛАМЕНТУ

ЗАКОН УКРАЇНИ “ПРО ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ”

Науково-практичний коментар

Видання ініційоване Комітетом Верховної Ради України з питань
свободи слова та інформації і рекомендоване для використання
в адміністративній та судовій практиці



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



Київ
2012

ЗМІСТ

| | |
|---|-----|
| ПРО КОМЕНТАР | 3 |
| СПИСОК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ | 9 |
| ВСТУП | 10 |
| НАУКОВО-ПРАКТИЧНИЙ КОМЕНТАР ДО ЗАКОНУ УКРАЇНИ “ПРО ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ” | 33 |
| ПРЕАМБУЛА | 34 |
| РОЗДІЛ I. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ | 41 |
| РОЗДІЛ II. ПОРЯДОК ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ | 59 |
| РОЗДІЛ III. СУБ'ЄКТИ ВІДНОСИН У СФЕРІ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ | 199 |
| РОЗДІЛ IV. РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ ЗА ІНФОРМАЦІЙНИМ ЗАПИТОМ | 253 |
| РОЗДІЛ V. ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ РОЗПОРЯДНИКІВ ІНФОРМАЦІЇ | 295 |
| ПРИКІНЦЕВІ ПОЛОЖЕННЯ | 321 |
| ПРО АВТОРІВ | 334 |

Авторський колектив:
Роман Головенко
Дмитро Котляр
Оксана Нестеренко
Тарас Шевченко

Загальна редакція – Дмитро Котляр

Редактор – Андрій Шевченко
Координатор проекту – Василь Самохвалов

Київ, 2012

Підписано до друку: 29.12.2011 р.
Зам. № 012 від 29.12.2011 р.
Наклад 3500 прим.
Друк СПД Гончарук А.Б.

АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ:

Роман Головенко (розділи IV та V Закону)
Дмитро Котляр (розділи II, III та VI Закону)
Оксана Нестеренко (вступ, преамбула та розділ I Закону)
Тарас Шевченко (стаття 11 та Розділ III Закону)

Загальна редакція – **Дмитро Котляр**

Редактор – **Андрій Шевченко**
 Координатор проекту – **Василь Самохвалов**

Публікацію здійснено завдяки фінансовій підтримці Міжнародного фонду «Відродження».

Ця публікація також фінансово підтримана Відділом демократії і врядування Місії USAID в Україні, Молдові та Білорусі відповідно до умов угоди AID-121-A-00-03-00008 (Програма сприяння Парламенту II: Програма розвитку законотворчої політики).

Думки і твердження, висловлені в публікації, відображають особисту позицію авторів і можуть не співпадати з позицією Міжнародного фонду «Відродження», USAID, ПСП II чи Університету штату Огайо.

Електронна версія Коментаря розміщена на сайті Комітету Верховної Ради України з питань свободи слова та інформації:
<http://komsvobslova.rada.gov.ua/komsvobslova/control/uk/>

ПРО КОМЕНТАР

Це видання містить постатейний науково-практичний коментар до Закону України «Про доступ до публічної інформації», що був ухвалений 13 січня і набув чинності 9 травня 2011 року.

Закон «Про доступ до публічної інформації» визначає механізми реалізації одного з основоположних прав людини – права на отримання інформації, зокрема, про діяльність органів влади.

Він містить багато новацій, які раніше не використовувалися в українському законодавстві і потребують пояснень щодо їх практичного застосування. Цей Коментар ініційований Комітетом Верховної Ради України з питань свободи слова та інформації, який Законом «Про Комітети Верховної Ради України» наділений правом в межах своєї компетенції «надавати роз'яснення щодо застосування положень законів України».

Текст Коментаря підготовлений авторитетними медіа-юристами, які входили до складу робочих груп з підготовки Закону «Про доступ до публічної інформації» та нової редакції Закону «Про інформацію» – Романом Головенком, Дмитром Котляром, Оксаною Нестеренко і Тарасом Шевченком. При підготовці коментаря до статей 13 та 23 допомогу надав Роман Куйбіда.

У Коментарі розкрито терміни, що вживаються в Законі, детально роз'яснено зміст його положень та наведено приклади і рекомендації щодо його застосування.

У випадках, коли це необхідно, автори роз'яснюють механізм застосування норм Закону у взаємодії з іншими законами України – зокрема, з новою редакцією Закону «Про інформацію», яка ухвалювалася і набула чинності синхронно із Законом «Про доступ до публічної інформації». Для розуміння Закону у світлі міжнародних стандартів у Коментарі використовувалися практика Європейського суду з прав людини, Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів та інші документи. При підготовці Коментаря також було враховано першу адміністративну та судову практику застосування Закону після набуття ним чинності.

При тлумаченні положень Закону, особливо спірних, автори виходили з його головних принципів – забезпечення права на доступ до інформації, презумпції відкритості публічної інформації, максимального спрощення отримання інформації.

Коментар розрахований на якнайширше коло читачів, але, насамперед, на тих, хто використовує Закон у своїй щоденній діяльності, – державних службовців, службовців місцевого самоврядування, суддів, журналістів, громадських активістів.

Підготовку Коментаря та його друк координувала Фондація “Центр суспільних медіа”. Видання стало можливим завдяки фінансовій підтримці Міжнародного фонду “Відродження” та Програми сприяння Парламенту України.



АНДРІЙ ШЕВЧЕНКО

**ГОЛОВА КОМІТЕТУ ВР УКРАЇНИ З ПИТАНЬ СВОБОДИ СЛОВА ТА ІНФОРМАЦІЇ,
АВТОР ЗАКОНУ УКРАЇНИ “ПРО ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ”**

Правда відкриває нові світи і руйнує несправедливі режими.

... Чверть століття назад, після аварії на Чорнобильській АЕС, на вулиці Києва вийшли десятки, а пізніше – сотні тисяч громадян. Вони вимагали від комуністичної влади **правди** – про трагедію у Чорнобилі і про наслідки катастрофи для здоров'я українців. Режим, який безуспішно намагався приховати цю інформацію від свого народу, тоді лише починав усвідомлювати, що це початок його кінця: збурена чорнобильською брехнею хвиля гніву повернеться в

береги лише після падіння комуністичної влади та проголошення Україною незалежності.

Тому сьогодні Закон “Про доступ до інформації” – це не просто ще один документ. Це потужний інструмент правди, який повертає громадянину України його найголовніший статус у країні – статус господаря, який наймає владу і контролює її роботу.

Чим унікальний Закон? Історією його прийняття. В суперечках і переговорах, через ультиматуми і компроміси, з вуличними демонстраціями та журналістськими демаршами – Закон народжувався складно і достойно. Він був ініційований громадянським суспільством, підтриманий урядом Юлії Тимошенко, його відстоювали міжнародні організації і українські журналісти, а ухвалений він був консенсусно владою та опозицією – неймовірний для української політики результат спільної роботи.

Як Закон працює на практиці? Непросто. Переважна більшість органів влади запізнюються зі змінами у своїй роботі. Через рік після його ухвалення більш, ніж 50 законів та кодексів досі потребують змін, щоб усунути юридичні неузгодженості. Найбільший виклик – зміна філософії чиновника – взагалі виглядає завданням на роки вперед. Водночас Закон виявив і десятки тисяч українців – у владі, в громадянському суспільстві, в журналістиці, – які своєю щоденною працею ці зміни наближають.

Що робити далі? Із цим Законом в руках змушувати владу стати відкритою. Журналістські розслідування про урядову корупцію, відкритий генплан розвитку міста, опубліковані розрахунки комунальних тарифів та елітних пільг – все це не просто маленькі перемоги у війні з несправедливістю. Це єдиний спосіб збудувати країну, в якій кожен відчуватиме себе господарем і у якій державна служба буде почесною і достойною справою.

В Україні – з її радянським минулим та корупційним сьогоднішнім – немає іншого шляху: або змінитися, або на її владу чекає те саме, що і після Чорнобиля чверть століття тому. Вірю, що Закон про доступ і Коментар, який Ви тримаєте в руках, – це внесок в успішну, чесну і справедливу Україну!



ЮРІЙ МІРОШНИЧЕНКО

**ПРЕДСТАВНИК ПРЕЗИДЕНТА У ВЕРХОВНІЙ РАДІ УКРАЇНИ,
НАРОДНИЙ ДЕПУТАТ УКРАЇНИ**

Хто володіє інформацією, той володіє світом! Це важливо мати на увазі, стверджуючи, що ухвалені парламентом Закон “Про доступ до публічної інформації” та новий Закон “Про інформацію” за своїм змістом є революційними. Адже тепер кожен українець здобув право в найкоротші терміни отримати всю інформацію щодо рішень, які ухвалює влада від його імені.

Важливими ці закони є ще і тому, що наближають українське законодавство до європейських стандартів. ОБСЄ та Єврокомісія привітали Україну із при-

йняттям згаданих документів. Світова спільнота переконана: такий крок суттєво покращить політичний імідж України.

Законом передбачено порядок реалізації права громадян на публічну інформацію та чіткі процедури роботи з такою інформацією для органів влади. Тепер кожна людина може звернутися із запитом на отримання публічної інформації (незалежно від того, стосується це її особисто чи ні), не пояснюючи причин. І суб'єкт владних повноважень, отримавши запит, має упродовж 5 робочих днів відповісти. Дані ж, які стосуються безпосередньо захисту життя, свободи людини, техногенних аварій, катастроф, стану довкілля, небезпечних природних явищ, якості харчових продуктів і предметів побуту, мають надаватися ще швидше – за 48 годин. Окрім того, всі органи державної влади також будуть зобов'язані розміщувати на офіційних сайтах інформацію про свою діяльність.

Робота над законопроектом була непростою. Ухвалення згаданих документів стало б цілком неможливим без принципової та послідовної позиції Президента України. Адже проект закону про доступ до публічної інформації більше двох років знаходився на розгляді в парламенті. І був прийнятий завдяки політичній волі Віктора Януковича. Депутати як парламентської більшості, так і опозиції змогли дійти порозуміння, об'єднатися задля розвитку української демократії. Закони стали результатом консенсусу. Завдяки цьому за документ проголосувала велика кількість парламентаріїв – 408!

Така єдність позицій і глави держави, і народних депутатів – не випадкова, адже ми розглядаємо згадані закони не лише як елемент відкритості та підконтрольності влади, а й як важливий інструмент адміністративної реформи, забезпечення більшої прозорості у діяльності владних інститутів, боротьби з корупцією.

Я маю велику надію, що ці документи будуть надалі дієвим механізмом поглиблення демократії в нашій країні та поліпшенню якості життя громадян, сприятимуть зростанню відкритості нашої держави і суспільства. Одне слово, стануть ще одним кроком України на шляху до перетворення її на європейську країну високих демократичних стандартів.

СПИСОК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ:

| | |
|------------------|--|
| АРК | – Автономна Республіка Крим |
| ВАСУ | – Вищий адміністративний суд України |
| ДСК | – “Для службового користування” |
| ЄКПЛ | – Європейська конвенція про права людини |
| ЄСПЛ, Суд | – Європейський суд з прав людини |
| Закон | – Закон України “Про доступ до публічної інформації” |
| КАС | – Кодекс адміністративного судочинства України |
| КК | – Кримінальний кодекс України |
| КпАП | – Кодекс України про адміністративні правопорушення |
| КПК | – Кримінально-процесуальний кодекс України |

ВСТУП

Усюди відбувається також безперервна інформаційна війна між культом секретності та групами громадян, які виступають за ширший доступ [до інформації].

Елвін Тоффлер¹

ПРАВО НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ: ІСТОРІЯ УТВЕРДЖЕННЯ В ПРАВОВИХ СИСТЕМАХ СВІТУ

Існує нерозривний зв'язок між дотриманням права на доступ до інформації та якістю законодавства в цій сфері. Ухвалення спеціальних законодавчих гарантій щодо права на доступ до інформації суттєво поліпшує ситуацію з його забезпеченням.

Сьогодні понад 90 країн світу прийняли закони щодо доступу до публічної інформації². З-поміж 56 держав-членів Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ) право на доступ до інформації про діяльність влади на рівні Конституції закріпила 21 країна³, 45 держав-членів ОБСЄ мають спеціальні закони про доступ до інформації⁴.

Проте перш, ніж право на доступ до інформації знайшло своє втілення в правових системах багатьох країн світу та міжнародно-правових документах, воно пройшло у своєму розвитку декілька етапів. З-поміж значимих процесів та подій у цьому контексті можна виділити такі:

- 1 Елвін Тоффлер – американський соціолог та футуролог, один з авторів концепції постіндустріального суспільства.
- 2 Waiting for Transparency in Luxembourg: Eleven Years and Counting, <http://www.access-info.org/en/european-union/176-luxembourg-transparency-eleven-years-and-counting>.
- 3 Албанія, Австрія, Бельгія, Білорусь, Болгарія, Чехія, Естонія, Фінляндія, Грузія, Греція, Молдова, Нідерланди, Норвегія, Польща, Португалія, Румунія, Сербія, Словаччина, Словенія, Швеція, Іспанія.
- 4 Access to Information Laws: Overview and Statutory Goals, <http://right2info.org/access-to-information-laws>.

1. Зародження права на доступ до інформації в рамках свободи слова та друку.
2. Перші законодавчі спроби закріпити право на доступ до інформації у Швеції, Франції, штатах Вірджинія, Массачусетс (США), Польщі (друга половина XVIII ст.).
3. Закріплення в конституціях європейських держав принципу публічності та відкритості при здійсненні державної влади та повільне утвердження гласності в Російській імперії (XIX ст.).
4. Визнання на міжнародному рівні свободи інформації фундаментальним правом людини (1948 р.).
5. Закріплення права на доступ до інформації на національному рівні в країнах усталених демократій (70-ті р. XX ст.).
6. Виокремлення права на доступ до інформації зі свободи інформації на міжнародному рівні (кінець 70-х – початок 80-х рр. XX ст.).
7. Утілення права на доступ до інформації в посткомуністичних державах та країнах Азії та Африки, що розвиваються; продовження процесу прийняття законів щодо доступу до інформації в країнах Західної Європи, а також розширення змісту права на доступ до інформації (почався з кінця XX ст.).

Перший задокументоване епізод, що свідчить про прагнення володіти достовірною інформацією про події у своїй країні, відносять до періоду правління китайського імператора Тайцзун (627–649 рр.). Під час свого правління імператор, щоб зробити діяльність чиновників прозорою, запровадив “імператорський цензорат” – особливу групу високоосвічених “учених чиновників”, які мали за обов'язок не лише вести облік розпоряджень та листування чиновників, але й критикувати уряд і самого імператора⁵. Імператорський цензорат доповідав про факти халатності, порушень та хабарництва китайських чиновників. За відсутності засобів масової інформації цензорат у Китаї певною мірою виконував роль преси⁶. С. Лембл стверджує, що існування імператорського цензорату було обумовлено гуманістичною філософією конфуціанства⁷. Можна також висловити припущення, що імператор Тайцзун вирішив створити “імператорський цензорат”, бо розумів: свобода інформації вкрай важлива для здійснення ефективного управління.

У слов'ян же бажання бути поінформованими проявилось у традиції виносити на загальне обговорення спірні питання колективного життя. Ця традиція існувала в древніх слов'янських містах⁸.

5 Lamble S. Freedom of Information, a Finnish clergyman's gift to democracy // Freedom of Information Review. – 2002. – № 97. – February, http://members.optusnet.com.au/~slamble/freedom_of_information.html.

6 Там само.

7 Там само.

8 Корконосенко С. Г. Основы журналистики: Учеб. для вузов. – М.: Аспект Пресс, 2001. – С. 252.

Загалом для Європи право знати – це традиція⁹, що розвивалася поступово: від зародження преси – до розуміння, що свободи преси замало, якщо держава всі відомості про свої справи зберігає в таємниці. Дослідження історії законодавчого закріплення права бути поінформованим дозволяє стверджувати, що незважаючи на те, що окремі його складові були визнані як суб’єктивні права ще у XVIII ст., у цілому право на доступ до інформації як самостійне суб’єктивне право виокремилася з принципу гласності, свободи слова та друку в другій половині XX ст.

Власна історія права на доступ до інформації починається з моменту прийняття закону Швеції 1766 р., що було результатом зусиль А. Чанденіуса¹⁰, та закріплення “права знати” у французькій Декларації прав людини і громадянина 1789 р. Після Швеції право громадян бути поінформованими про дії влади було проголошено в Декларації прав Вірджинії¹¹, прийнятій Конвентом 12 червня 1776 р. (включена до Конституції Вірджинії) та штату Массачусетс (1780 р.)¹². Зокрема в Декларації про права штату Массачусетс було передбачено, що “оскільки вся влада походить від народу, то окремі посадові особи й агенти уряду, яким доручається будь-яка влада, чи то законодавча, чи то виконавча або судова, є його представниками та повіреними, тому зобов’язані в будь-який час звітувати”¹³. Окремі аспекти права бути проінформованим про дії влади були включені й до Конституції США 1787 р., зокрема, в останній були проголошені такі способи інформування громадян, як публікація журналів про засідання парламенту США та звітів про надходження і витрачання усіх державних коштів.

Опосередковане право бути поінформованим було проголошено також Конституцією Польщі (1791). Зокрема, Основний закон гарантував “вільному польському народу ... право нагляду за будь-якою виконавчою владою”¹⁴. Це положення нагадує певною мірою положення Білля про права штату Массачусетс та французької Декларації прав людини і громадянина, хоча у порівнянні з останніми із цієї норми складно вивести “право знати”.

9 Рихтер А.Г. Правовые основы журналистики: Учебник. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: ВК, 2009. – С. 119.

10 Андерс Чайденіус (Anders Chydenius) (1729-1803) – мислитель, священик, політичний діяч Швеції (Швеції-Фінляндії). Один із видатних лібералів та реформаторів Швеції XVIII ст.

11 Вірджинська декларація прав 12 червня 1776/ Американська демократія. Ідеологічні основи американської системи. Статті та вибір документів Романа Борковського/ Пер. з англ.; Під ред. Н. Рільницької: Сучасність. – С. 59-61.

12 Constitution of Massachusetts October 25, 1780, <http://www.lonang.com/exlibris/organic/1780-mdr.htm>.

13 Constitution of Massachusetts October 25, 1780, <http://www.lonang.com/exlibris/organic/1780-mdr.htm>.

14 Konstytucja 3 Maja. Ustawa Rz. dowa z 3 maja 1791 r., <http://www.polishconstitution.org/index1.html>.

У науковій дослідницькій літературі зазначається, що Декларація прав людини та громадянина (1789) і Конституція Франції (1791) стали прикладом для наслідування в багатьох європейських країнах. Дійсно, у конституціях Бельгії (1831), Нідерландів (1848), Пруссії (1850), Португалії (1826), Швейцарії (1848) та інших європейських держав знайшли своє втілення положення щодо заборони цензури. Вони також проголошували свободу слова та друку (з певними обмеженнями, що були передбачені законом), публічність засідань парламентів (таємні засідання були винятком). У деяких конституціях, зокрема у Конституції Франції, містилось положення, згідно з яким обговорення, що відбувались у парламенті, могли бути опубліковані. Наприклад, ст. 84 Конституції Норвегії (1814) передбачала, що парламентські дебати мають публікуватися в пресі, за винятком випадків, коли парламент більшістю голосів ухвалить рішення про заборону публікації цих відомостей¹⁵. Але на відміну від Конституції 1791 р. та Якобінської конституції (не була введена в дію), конституції інших європейських держав не закріплювали права вимагати звіту від службових осіб та права стежити за використанням податків. Тим більше вони не передбачали безкоштовний доступ до офіційних документів, як це було передбачено законом Швеції (1766 р.).

Що ж до самої Франції, то хоча Конституції 1795 р. та 1799 р. не проголошували право громадянина вимагати звіту від посадових осіб, проте вони встановлювали, що вищі органи державної влади зобов’язані інформувати громадян про свою діяльність. Згідно зі ст. 64 Конституції Франції (1795) “звіти про хід засідання (Ради старійшин та ради п’ятиста) мають оприлюднюватися. Звітувати про свою діяльність повинні також урядові установи”¹⁶. Статті 308, 310 передбачали, що детальні списки всіх витрат, що були здійснені міністрами, а також всі надходження від податків та державних доходів мають публікуватися на початку кожного року. Опублікуванню підлягали також списки витрат окремих департаментів, витрати трибуналів, адміністрацій для розвитку науки та на громадські інституції. Оприлюдненню підлягали звіти про витрати бюджету¹⁷. Конституція Франції (1799) встановлювала, що всі витрати міністрів мають оприлюднюватися (ст. 57)¹⁸. Можна стверджувати, що положення стосовно доступу до інформації, які містились у конституціях Франції кінця XVIII ст., були такими ж революційними, як і закон Швеції (1766 р.). Однак уже в тексті Конституції Франції (1848 р.) праву на доступ до відомостей про

15 Конституция Норвегии 1814 г. // Конституции буржуазных стран / Ред. К. Панков. – М.; Л.: Гос. соц.-экон. изд-во, 1936. – Том II: Средние и малые страны. – С. 579.

16 Конституция Франции 1795 г. // Документы истории Великой французской революции. / Отв. ред. А. В. Адо. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1990. – Т.1. – С. 314–349.

17 Конституция Франции 1795 г. // Документы истории Великой французской революции. / Отв. ред. А. В. Адо. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1990. – Т.1. – С. 314–349.

18 Конституция Французской Республики 22 февраля VIII года 1799 г. // Конституции и законодательные акты буржуазных государств в XVII–XIX вв. (Англия, США, Франция, Италия, Германия): Сб. док. / Под ред. П. Н. Галанзы. – М.: Гос. изд-во юрид. лит., 1957. – С. 427.

діяльність органів влади не знайшлося місця. Цю прогалину було певною мірою усунуто в прийнятому 29 липня 1881 р. Законі “Про свободу друку”¹⁹.

XIX ст. стало часом поступового утвердження права на свободу друку та принципу відкритості влади в більшості європейських країн. Причина, через яку лише у XIX ст. оприлюднення та поширення відомостей набуває важливого значення, коріниться, на думку дослідників другої половини XIX ст., головним чином у тих радикальних змінах, що їх спричинила Французька буржуазна революція. Великий вплив на розвиток гласності мало також відродження економічного життя, процвітання виробництва. Держава XIX ст. потребувала безпосередньої участі громадян у здійсненні своїх функцій²⁰.

На відміну від Франції та інших європейських країн, певні зрушення в бік більшої відкритості влади в Російській імперії почали відбуватися лише в другій половині XIX ст.²¹. Зокрема, для публіки стали відкритими засідання міських дум та земських зібрань²².

Що ж стосується радянських часів, то відомо, що приховуючи справжні факти своєї діяльності, радянські диктатори водночас витрачали мільйони на пропаганду, аби виправдати своє правління в очах поневолених громадян²³. Ю. М. Батурич згадує, що так звана гласність з'явилася за бажанням тодішнього керівництва партії-держави й була дарована суспільству на зразок октройованої конституції. Більше того: сама гласність була не правом, а привілеєм. Гласність мала персоналізований характер і надавалася у межах певного періоду часу, кампанії, теми або навіть конкретного матеріалу. Той факт, що певному автору було дозволено вільно викласти власну позицію в статті, сам по собі не створював прецеденту ні для нього, ні для інших журналістів²⁴. У той же час у СРСР були громадяни, які боролися за свої права, зокрема й за «право знати». Рух за права людини в СРСР розпочався саме з руху за свободу слова та гласність. Днем народження правозахисного руху в країні “світлого

майбутнього” вважається “Мітинг гласності”, що відбувся 5 грудня 1965 р. на Пушкінській площі в Москві²⁵. Демонстранти тримали в руках плакати з лозунгами: “Вимагаємо гласності суду над Синявським та Данієлем!” та “Поважайте Радянську Конституцію!”²⁶.

У 1967 більш ніж 150 видатних діячів літератури, науки та мистецтв, – серед них Л. Копелев, П. Капіца, А. Сахаров – направили до Верховної Ради СРСР колективне звернення про необхідність прийняття закону “Про поширення, пошук та отримання інформації” і скасування попередньої цензури з посиленням на ст. 125 Конституції СРСР. Це була не просто пропозиція, автори звернення пропонували поставити на обговорення Верховної Ради СРСР конкретний законопроект. Він містив усього сім статей і більше нагадував декларацію, ніж закон, але вперше в Радянському Союзі пропонувалося на законодавчому рівні передбачити не лише право на свободу друку та слова, а й право шукати й отримувати будь-яку інформацію (ст. 4)²⁷. Проект, розроблений громадськістю, був першим проектом закону про доступ до інформації в Радянському Союзі. І хоча, за словами авторів журналу “Меморіал”, влада залишила без уваги це звернення, можна припустити, що проект “Про друк”, який обговорювало Політбюро ЦК КПРС восени 1968 р., став своєрідною реакцією на це звернення.

В Україні правозахисний рух зародився на початку 1960-их років. Відомий радянський дисидент Василь Овсієнко розповідає, що правозахисний рух в Україні виникав як складова частина національно-визвольного: він поєднував у собі вимогу індивідуальних прав із “національними правами” – колективним правом на національно-культурну ідентичність та національну державність. Оскільки і культурні, і політичні домагання можна було формулювати та захищати лише за умови дотримання такого фундаментального права, як свобода слова, то захист прав людини стали вважати вирішальною для цього передумовою²⁸.

9 листопада 1976 р. була створена Українська громадська група сприяння виконанню гельсінкських угод, серед пріоритетів якої, зокрема, було утвердження свободи слова та інформації. Членами-засновниками Групи були, зокрема, Микола Руденко, Олесь Бердник, Петро Григоренко, Іван Кандиба, Левко Лук'яненко, Мирослав Маринович та інші, пізніше до Групи приєднали-

19 Спасович В. Новый французский закон о печати // Журн. Гражд. и уголов. права. – СПб.: Изд. С.-Петерб. юрид. о-ва., 1882. – Кн. 1. – С. 84.

20 Энциклопедический словарь / Начатый И. А. Андреевским, продолжен под ред. К. К. Арсеньева и О. О. Петрушевского. – СПб.: Типолитограф. И. А. Ефрона, 1893. – Т. 8. – С. 820.

21 Большая энциклопедия. Словарь общедоступных сведений по всем отраслям знаний: В 22 т. / Под ред. С. Н. Южакова. – СПб.: Библиогр. Ин-т (Мейер) в Лейпциге и Вене и Типолитограф. Книгоиздат. Т-ва «Просвещения», 1896. – Т. 7. – С. 10.

22 Сergygin B. O. Конституційний принцип гласності в діяльності органів державної влади України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Сergygin Віталій Олександрович. – Х., 1998. – С. 20–25.

23 Рэнд, А. Добродетель эгоизма / Айн Рэнд; С добавлением статей Натаниэля Брандена; Пер. С. англ. - М.: Альпина Паблишерз, 2011. - 146 с.

24 Федотов М. А. Право массовой информации в Российской Федерации. – М.: Междунар. отношения, 2002. – С. 46.

25 Алексеева Л. История инакомыслия в СССР: Новейший период. – М.: Хельсин.группа, 2006. – С. 208.

26 Там само, С. 218.

27 О распространении, отыскании и получении информации: Проект специального союзного Закона // Мемориал. – 2000. – № 20. – С. 34–38.

28 Українська громадська група сприяння виконанню Гельсінкських угод: В 4 т. / Харк. правозахис. група; Упоряд. Є. Захаров; Ред.: Л. Богораз, О. Данієль. – Х.: Фоліо, 2001. – Т. 1: Особистості. – С. 12.

ся В'ячеслав Чорновіл, Василь Стус, інші відомі правозахисники та громадські активісти. Згідно з установчою Декларацією Групи²⁹ її метою було знайомити українську громадськість із Загальною декларацією прав людини та домогтися, щоб цей міжнародний правовий документ став основним у відносинах між особою і державою. Для вільного обміну інформацією та ідеями Група намагалася акредитації в Україні представників зарубіжної преси, створення незалежних прес-агентств тощо. Група збирала інформацію про права людини в Україні і, спираючись на ст. 19 Загальної декларації прав людини, поширювала її в СРСР та за його межі. Група діяла всупереч жорстоким репресіям з боку комуністичної влади.

Тим часом у країнах західних демократій журналісти та громадські активісти усвідомили, що для суспільної дискусії замало мати лише свободу слова та преси – вкрай важливим для громадськості є також доступ до урядової інформації. Саме це усвідомлення переростає в кампанії за прийняття законів, мета яких – подолати надмірну секретність влади. На той час відповідні закони діяли лише у двох країнах – Швеції та Фінляндії. У Данії перший закон щодо доступу до інформації був прийнятий 1964 р., але він мав обмежену дію, тому вже у 1970 р. було прийнято Закон “Про доступ до публічно-правових документів у адміністративних файлах”.

У США на той час діяв Закон “Про адміністративну процедуру” (1946 р.), який передбачав, що матеріали офіційних протоколів слід оприлюднювати для громадськості. Однак цей закон фактично не гарантував права на доступ до урядової інформації. Зокрема, закон дозволяв урядовій структурі обмежити доступ до своїх документів, “якщо з'являються вагомні підстави” або “в інтересах самої громадськості”. Більше того: урядовець мав можливість приймати рішення про оприлюднення інформації залежно від того, чи запитувач документа мав причину бути ознайомленим із його змістом, а також залежно від того, як він (чи вона) збирався використовувати надану інформацію. Оскаржити відмову будь-якого урядовця було неможливо³⁰. Очевидно, що цей закон не міг задовольнити громадськість Сполучених Штатів, тому після тривалої кампанії, організованої конгресменом К. Моссом, який очолював комітет Палати представників із нагляду за діями уряду, у 1966 році парламент США ухвалив Закон “Про свободу інформації” (Freedom of Information Act)³¹.

29 Декларація Української громадської групи сприяння виконанню Гельсінкських угод // Українська громадська група сприяння виконанню Гельсінкських угод: В 4 т. / Харківська правозахисна група; Упоряд. В. Овсієнко; Ред.: І. Рапп, В. Овсієнко – Х.: Фоліо, 2001. – Т. 2: Документи і матеріали. 9 листопада 1976 - 2 липня 1977. – С. 22-24..

30 Бамстед Р. А. Право знати // Вільна преса / За ред. Г. Беррелла. – Віргінія: Інформ. агентство США, 1992. – С. 17.

31 О свободе информации: Закон США / Войниканис Е. А., Якушев М. В. Информация. Собственность. Интернет: Традиция и новеллы в современном праве. – М.: Волтерс Клувер, 2004. – С. 146–164.

Через декілька років після прийняття Закону “Про свободу інформації” у США один за одним спалахнули скандали, котрі довели, що надмірна секретність уряду США становить велику небезпеку для народу Сполучених Штатів. 13 червня 1971 року “New York Times”, а 18 червня “Washington Post” почали публікувати матеріали “надсекретного” дослідження, що детально відтворювало історію втягування США у війну у В'єтнамі³². Ця справа, яка нині відома всьому світу від назвою “Пентагонські документи”, викликала обурення в суспільстві й вимогу більшої інформаційної відкритості уряду США. Ще більший резонанс спричинив “Уотергейтський скандал”, що стався наступного року³³. А результатом цієї боротьби стало ухвалення ще низки законів, котрі разом із Законом “Про свободу інформації” створили дієвий механізм реалізації права на доступ до інформації у США – зокрема, це закони “Про конфіденційність” (1974 р.), “Про уряд у денному світлі” (1976 р.), “Про викривачів” (1978)³⁴.

Із прийняттям Закону “Про свободу інформації” (США) починається новий період утвердження права на доступ до інформації, а саме – етап закріплення цього фундаментального права на національному рівні в країнах усталеної демократії. Так, закони, що забезпечують реалізацію та захист права на доступ до інформації, було прийнято в Норвегії (1970 р.), Франції та Нідерландах (1978 р.), Австралії (1982 р.), Канаді (1983), Австрії (1987) та ін.

Серед країн західних демократій серйозний опір прийняттю законів чинили уряди Великої Британії та Німеччини. У Великій Британії тривалий час точились запеклі дебати про необхідність прийняття такого закону. Все завершилось ухваленням закону лише у 2000 р. (набув чинності у 2005 р.). Подібна ситуація склалась і в Німеччині. Досить довго в цій країні існувала система непрозорого управління, що походила ще з пруської традиції здійснення правління. Починаючи з 1977 р., відповідно до §§ 29, 30 Закону «Про адміністративні процедури» був закріплений принцип обмеженої публічної відкритості матеріалів адміністративної справи та право знайомитися з ними забезпечувалося лише учасникам адміністративної процедури³⁵. Хоча тривалий час законодавство Німеччини не гарантувало права на інформацію, ще до ухвалення Закону «Про свободу інформації», журналісти мали змогу запиту-

32 Справа «Пентагонівські документи» // Свобода преси. Рішення Верховного Суду США: Пер. з англ. / Під ред. Морін Гарісон та Стіва Гілберта. – К.: Оптима, 2004. – С. – 86.

33 Швердяев С. Н. Проблемы конституционно-правового регулирования информационных отношений в Российской Федерации: дис. канд. юр.наук: 12.00.02 / Швердяев Станислав Николаевич. – М., 2002. – С. 111.

34 Майкл Д. Правительство при свете дня // Рос. бюл. по правам человека. – 1994. – Вып.2// <http://www.hrights.ru/text/b2/Chapter7.htm>

35 Ці дані взято із статті проф. Маттіаса Россі “Вступ до Закону «Про врегулювання доступу до інформації Федерації»”, що була розміщена в матеріалах “До робочого візиту та фахової розмови української делегації з питань інформаційного права, 6-12 червня 2010 р., м. Бонн”, яка була організована німецьким Фондом міжнародного співробітництва.

вати інформацію про дії влади на підставі Закону «Про пресу». Водночас цей закон гарантував лише можливість отримати інформацію чи роз'яснення про діяльність влади, але не копію офіційного документа.

Зміни почали відбуватися у зв'язку з вимогами Європейського Співтовариства щодо необхідності забезпечити екологічну безпеку. Окрім інших аспектів, ця концепція передбачала також забезпечення доступу до інформації про стан довкілля, тобто фактично процес утвердження права на доступ до інформації у Німеччині почався з утвердження доступу до екологічної інформації. Після прийняття Директиви Європейського Співтовариства стосовно інформації про стан навколишнього середовища, яка, за словами професора Маттіаса Россі, враховуючи її обов'язковість до виконання, прорвала греблю закритості документів в органах управління і призвела до прийняття Закону «Про інформацію про навколишнє середовище»³⁶.

Згодом проект федерального закону про свободу інформації розробило Міністерство внутрішніх справ Німеччини, проте після подій 11 вересня 2001 р. роботу над документом зупинили: тоді домінувало уявлення, що прозорість управління принципово суперечить інтересам громадської безпеки (Маттіас Россі)³⁷. З рештою, коли стало зрозуміло, що федеральний уряд не вдаватиметься до формальної законодавчої ініціативи, – стверджує Маттіас Россі, – фракції «Союз 90-х/Зелені» та СДПН перехопили ініціативу і досить швидко проект закону, що народився в стінах парламенту, незважаючи на певний спротив уряду, був представлений на розгляд законодавчому органу й не без певних труднощів ухвалений. Прийнятий у 2005 році закон Федеративної Республіки Німеччини «Про врегулювання доступу до інформації Федерації» набрав чинності 1 січня 2006 р.³⁸

Серед країн, що входять до Євросоюзу, на час друку цього Коментаря закони про доступ до інформації не прийняли лише Кіпр, Мальта, Люксембург³⁹ та Іспанія⁴⁰.

Починаючи зі зламу ХХ-ХХІ ст. право на доступ до інформації здобуло законодавче визнання у посткомуністичних країнах, а також у низці країн Африки та Азії. Закони про доступ до інформації було прийнято в Албанії (1999 р.),

36 Там само.

37 Там само.

38 Міжнародний досвід ухвалення та реалізації законів про свободу інформації, <http://www.pravo.org.ua/?w=r&i=&d=380>

39 На практиці уряд надав доступ до урядової інформації для представників громадськості та помістив велику кількість урядової інформації на офіційному веб-сайті.

40 В Іспанії відповідний закон знаходиться в стані розробки і його ухвалення планується найближчим часом.

Болгарії (2000 р.), Боснії та Герцеговині (2000 р.), Польщі (2001 р.), Південно-Африканській Республіці (2000 р.), Зімбабве (2002 р.) та ін. Серед країн колишнього Радянського Союзу спеціальні закони, що регулюють порядок реалізації та захисту права на доступ до інформації, прийнято в Латвії, Литві, Естонії, Вірменії, Молдові, Азербайджані, Узбекистані, Російській Федерації, Таджикистані.

Дослідники відзначають дуже різну якість законів у країнах, що пішли шляхом закріплення права на доступ до інформації у законах. На практиці це означає ще ширший діапазон застосування цього права на практиці. Це пов'язано з низкою причин: різна ментальність та правова культура, різний рівень розвитку громадянського суспільства, різні мотиви, які спонукали до ухвалення таких законів у кожній конкретній країні (від осмисленої еволюції громадянських свобод – до імпортованого міжнародною спільнотою “щеплення”, яке має прискорити демократичні перетворення).

Через це нерідко – зокрема, у деяких посткомуністичних країнах – закони про доступ до інформації часом виглядають лише формальним жестом, що має засвідчити “демократичність” уряду, який зовсім не ставить за мету укріпити право на доступ до інформації реальними гарантіями. Так, ухвалений 19 лютого 2009 р. Закон Російської Федерації “Про забезпечення доступу до інформації про діяльність державних органів влади та органів місцевого самоврядування” дозволяє обмежувати доступ до інформації без пояснення легітимної цілі такого обмеження і без співвідношення цієї цілі з громадським інтересом. А закон про доступ до інформації Таджикистану дозволяє обмежувати доступ до інформації не лише законами, а й підзаконними нормативно-правовими актами⁴¹. Тим не менше еволюція світового права дозволяє зафіксувати узагальнене уявлення про важливість гарантій доступу до інформації, а також визнані міжнародні стандарти у цій сфері.

41 О праве на доступ к информации: Закон Республики Таджикистан, http://www.icnl.org/programs/location/nis/resources/access_to_info.doc

ПРАВО НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ: МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ СТАНДАРТИ

Визнання “права знати” на міжнародному рівні відбувалось за таким самим сценарієм, що й утвердження права на доступ до інформації в окремих країнах: спочатку йшлося лише про свободу інформації без покладання на державу обов’язку гарантувати доступ до інформації, яка знаходиться в її розпорядженні.

Подією, що передувала визнанню на міжнародному рівні права на доступ до інформації, стало проголошення на першій сесії Генеральної Асамблеї ООН (1946) свободи інформації як фундаментального права людини, критерієм усіх свобод, захисту яких Об’єднані Нації себе присвятили (Резолюція 59 (I))⁴². У подальшому право на свободу інформації знайшло своє закріплення в Загальній декларації прав людини (1948) і Міжнародному пакті про громадянські та політичні права (1966).

Водночас передбачене цими документами право збирати інформацію породжувало лише право отримувати інформацію із загальнодоступних джерел. На момент розробки Загальної декларації прав людини (1948 р.) і Міжнародного пакту про громадянські та політичні права (1966 р.) (МПГПП) основну мету ст. 19 Пакту автори вбачали в забезпеченні вільного обігу інформації й свободи слова, а також свободи масової інформації⁴³.

Запитання, “чи впливає із змісту ст. 19 право на доступ до інформації”, почало розглядатися ООН лише в 1993 р., коли була запроваджена посада Спеціального доповідача з питань заохочення та захисту права на свободу поглядів та вільного їх вираження⁴⁴. Уперше питання існування права на доступ до інформації було розглянуто в доповіді E/CN.4/1995/32 Спеціального доповідача ООН, у якій він наголосив, що свобода збирати інформацію, котра гарантована в ст. 19 МПГПП, стосується інформації в тому обсязі, в якому вона є загальнодоступною⁴⁵. Разом із тим доповідач звернув увагу на те, що свобода інформації буде позбавлена будь-якої ефективності, якщо позбавити лю-

дей доступу до інформації. Доступ є основою демократичного стилю життя. У доповіді 1998 р. доповідач уже розглядав право на доступ до інформації не лише як частину свободи висловлювання, а як окреме право⁴⁶. У цій доповіді, а також у подальших доповідях - 1999⁴⁷, 2000⁴⁸, 2004⁴⁹, 2005⁵⁰ рр. – державам нагадувалося, що вони мають забезпечувати своїм громадянам право на доступ до інформації, якою володіють органи державної влади.

Окрім визнання права на доступ до інформації, 1998 рік – це також рік, коли Організація Об’єднаних Націй прийняла Конвенцію ООН “Про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля”. Ця Конвенція була ухвалена ООН в Ааргусі (Данія) 25 червня 1998 р.⁵¹ Як зазначається в Конвенції, метою її ухвалення є сприяння захисту права кожної людини нинішнього і майбутнього покоління жити в навколишньому середовищі, сприятливому для її здоров’я та добробуту. Кожна зі Сторін гарантує право на доступ до інформації, на участь громадськості в процесі ухвалення рішень і на доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, відповідно до положень цієї Конвенції.

Може виникнути запитання: невже актуальність права на доступ до інформації міжнародна спільнота усвідомила лише у 90-х роках минулого століття? Звичайно, ні. Уперше питання доступу до інформації на наднаціональному рівні було винесено на обговорення Ради Європи 21–23 вересня 1976 р. в м. Гразі, де було проведено колоквиум на тему: “Свобода інформації – обов’язок державних органів забезпечувати доступ до інформації”⁵². Висновки колоквиуму розглядалися Координаційним комітетом прав людини на його третьому засіданні (8–12 травня 1978 р.), де й було вирішено заснувати Комітет експер-

42 Сопозыв международной конференции по вопросу о свободе информации: Резолюция 59 (1) первой сессии Генеральной Ассамблеи ООН от 14 дек. 1946 г., <http://www.un.org/russian/ga/1/docs/res1.htm>.

43 Хижняк В. С. Право человека на информацию: Механизм реализации / Под ред. В. Т. Кабышева. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1998. – С. 7.

44 Об учреждении мандата специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и на их свободное выражение: Резолюция Экон. и соц. совета ООН 1993 г. – С. 13, <http://www.un.org/russian/documen/ecosoc/ecoso cres.htm>.

45 Доклад Специального докладчика г-на Абида Хусейна, документ E/CN.4/1995/32 / Экон. и соц. совет ООН. – С. 10, <http://www.un.org/russian/documen/hr/expression/hrcomrep1.htm>.

46 Доклад Специального докладчика г-на Абида Хусейна, документ E/CN.4/1998/40 / Экон. и соц. совет ООН. – С. 10, <http://www.un.org/russian/documen/hr/expression/hrcomrep1.htm>.

47 Доклад Специального докладчика г-на Абида Хусейна, документ E/CN.4/1999/64 / Экон. и соц. совет ООН. – С. 6, <http://www.un.org/russian/documen/hr/expression/hrcomrep1.htm>.

48 Доклад Специального докладчика г-на Абида Хусейна, документ E/CN.4/2000/63 / Экон. и соц. совет ООН. – С. 18–9, <http://www.un.org/russian/documen/hr/expression/hrcomrep1.htm>.

49 Доклад Специального докладчика г-на Амбеи Лигабо, документ E/CN.4/2004/62 / Экон. и соц. совет ООН. – С. 28, <http://www.un.org/russian/documen/hr/expression/hrcomrep1.htm>.

50 Доклад Специального докладчика г-на Амбеи Лигабо, документ E/CN.4/2005/64 / Экон. и соц. совет ООН. – С. 15, <http://www.un.org/russian/documen/hr/expression/hrcomrep1.htm>.

51 Конвенция про доступ до информации, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, ратифікована Законом України № 832-ХІV від 06.07.99 р. // Правове регулювання інформаційної діяльності в Україні: Станом на 1 січ. 2001 р. / Упоряд. С. Е. Демський; Відп. Ред. С. П. Павлюк. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – С. 62–67.

52 Про доступ до інформації, що перебуває в розпорядженні державних органів: Рек. № R (81) 19 Ком. міністрів державам-членам Ради Європи // Доступ до інформації та електронне урядування / Авт. упоряд. М. С. Демкова, М. В. Фігель. – К.: Факт, 2004. – С. 189–190.

тів для вивчення пропозицій, висловлених на колоквиумі. Комітет запропонував підготувати рекомендацію державам-членам із цього питання. Парламентська Асамблея Ради Європи схвалила 1 лютого 1979 р. Рекомендацію № 854 (1979) про доступ громадськості до інформації, що є в розпорядженні державних органів, і свободу інформації⁵³. Беручи до уваги цю Рекомендацію, Комітет Міністрів Ради Європи затвердив у 1981 році Рекомендацію Rec(81)19E “Про доступ до інформації, що є в розпорядженні державних органів”⁵⁴. У 2002 р. Комітет Міністрів Ради Європи схвалив нову розширену Рекомендацію Rec(2002)2 “Про доступ до офіційних документів” (2002)⁵⁵.

Остаточним визнанням права на доступ до інформації європейською спільнотою стало ухвалення Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів (CETS №205), яка була відкрита для підписання в червні 2009 р. Це перший у світі юридично обов’язковий для держав-учасниць багатосторонній міжнародний договір з цього питання. Україна на момент друку Коментаря не підписала цю Конвенцію; сама Конвенція набере чинності після 10 ратифікацій⁵⁶.

Варто також звернути увагу, що ст. 10 Європейської конвенції з прав людини, згідно з практикою Європейського суду з прав людини, до останнього часу не охоплювала право на доступ до інформації про діяльність органів публічної влади⁵⁷. Суд у своїх рішеннях посилається на те, що свобода отримувати інформацію, згадана у ст. 10 Конвенції, перш за все стосується доступу до загальних джерел інформації і спрямована насамперед на те, щоб заборонити державі перешкоджати особі в отриманні інформації, яку інші особи бажають надати (поширити)⁵⁸. На думку Суду, “дуже складно вивести зі статті 10 загальне право доступу до адміністративних даних і документів”⁵⁹. При цьому Європейський суд у своїй практиці тлумачення положень Конвенції поступово наближається до визнання права на доступ до інформації, що знаходиться у володінні органів публічної влади.

53 Про доступ до інформації, що перебуває в розпорядженні державних органів: Рек. № R (81) 19 Ком. міністрів державам-членам Ради Європи // Доступ до інформації та електронне урядування / Авт.-упоряд. М. С. Демкова, М. В. Фігель. – К.: Факт, 2004. – С. 190.

54 Там само.

55 Про доступ до офіційних документів: Рек. Rec (2002) 2 Ком. міністрів Ради Європи від 21.02.2002 р. // Бюл. Бюро інформації Ради Європи в Україні 10 / Редкол.: А. Дмитрук, Т. Іваненко, О. Павличко. – К.: Бюро інформації Ради Європи в Україні. – С. 86.

56 Станом на серпень 2011 р. Конвенцію ратифікували 3 країни (Норвегія, Угорщина, Швеція), ще 11 країн підписали, але поки що не ратифікували цей документ.

57 Гомьен Д., Харрис Д., Зваак Л. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика. – М.: Изд-во МНИМП, 1998. – С. 379.

58 *Sdruzeni Jihoceske Matky v. Czech Republic*, заява № 19101/03, рішення щодо прийнятності від 10.07.2006; *Leander v. Sweden*, заява № 9248/81, рішення від 26.03.1987.

59 *Loiseau v. France*, заява № 46809/99, рішення щодо прийнятності від 18.11.2003.

У рішенні 2006 року про прийнятність у справі “*Sdruzeni Jihoceske Matky proti Cechii*”⁶⁰ Суд, хоча й визнав заяву очевидно необґрунтованою, встановив, що відмова державного органу надати доступ до документів (які стосувалися побудови атомної станції) була втручанням у право отримувати інформацію, передбачене статтею 10. Пізніше, у справі “*Tarsasag A Szabadsagjogokert proti Ugorщини*”⁶¹, Суд, по суті, визнав право отримувати суспільно важливу інформацію від органів державної влади – хоча й будував аргументацію навколо перешкоджання державою вільному обігові інформації, необхідної для суспільної дискусії та суспільного контролю за органами влади, а не через порушення загального права на доступ до адміністративної інформації⁶².

В іншій справі Суд наголосив, що доступ до оригіналів документальних джерел для проведення історичного дослідження був визначальною складовою використання заявником права на свободу вираження поглядів (“*Kenedi proti Ugorщини*”)⁶³.

Отже, за останні роки було ухвалено міжнародно-правові документи, які визнають право на доступ до інформації основоположним правом людини, а представники Організації Об’єднаних Націй, Ради Європи, ОБСЄ у своїх доповідях звертають увагу на те, що право на доступ до інформації є необхідною умовою для участі громадян в ухваленні державних рішень, запорукою розвитку демократії та фундаментом у боротьбі з корупцією.

Основними документами, які визначають міжнародні стандарти права на доступ до публічної інформації, на сьогодні є:

- 1) Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів від 18.06.2009;
- 2) Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (ратифікована Законом України № 832-XIV від 06.07.99 р.);
- 3) Йоганесбурзькі принципи. Національна безпека, свобода висловлювань і доступ до інформації;

60 Див. посилання вище.

61 “Справа «*Tarsasag A Szabadsagjogokert proti Ugorщини*». Історичне рішення Європейського суду з прав людини”, <http://www.khpg.org/index.php?id=1241463238>.

62 *Tarsasag A Szabadsagjogokert v. Hungary*, заява № 37374/05, рішення від 14.04.2009, параграфи 35-39.

63 *Kenedi v. Hungary*, заява № 31475/05, рішення від 26.05.2009, параграф 43.

- 4) документи міжнародної організації “Артикль 19” (Article 19), зокрема: “Право громадськості знати. Принципи законодавства про свободу інформації”, Модельний закон про свободу інформації⁶⁴;
- 5) “Про доступ до офіційних документів”, Рекомендація Rec (2002) 2 Комітету Міністрів Ради Європи від 21.02.2002;
- 6) “Про доступ до інформації, що перебуває в розпорядженні державних органів”, Рекомендація № R (81) 19 Комітету Міністрів Ради Європи від 25.11.1981;
- 7) “Про доступ громадськості до інформації, що є в розпорядженні державних органів, і свободу інформації”, Рекомендація № 854 (1979) Парламентської Асамблеї Ради Європи;
- 8) “Про право на недоторканість приватного життя”, Резолюція № 1165 (1998) Парламентської Асамблеї Ради Європи;
- 9) практика Європейського суду з прав людини.

Відповідно до перелічених міжнародних документів основними міжнародними стандартами у сфері права на доступ до інформації є:

- принцип максимальної відкритості – уся інформація у володінні публічних органів є відкритою, крім передбачених законом винятків;
- відомості, доступ до яких закривається, мають бути ясними, описуватися вузько і відповідати контролю згідно з “трискладовим тестом”, а саме: 1) інформація повинна мати відношення до легітимної мети, передбаченої законом; 2) оприлюднення інформації повинно загрожувати спричиненням суттєвої шкоди вказаній легітимній меті; 3) шкода, яка може бути заподіяна вказаній меті, має бути вагомішою, ніж суспільний інтерес в отриманні інформації;
- обсяг інформації, доступ до якої обмежується, про публічну особу має бути значно меншим, ніж обсяг інформації про приватну особу;
- процедура доступу до інформації має бути чітко визначеною, а загальний строк надання інформації за запитом – стислим;
- передбачено не лише право на доступ до інформації, якою володіють органи державної влади та місцевого самоврядування, а й до інформації, яка належить приватним організаціям, якщо оголошення цієї інформації зменшить ризик шкоди головним суспільним інтересам;
- наявність спеціальний позасудовий механізм захисту права на доступ до інформації (інформаційний уповноважений);
- захист “викривачів” (“whistleblowers”).

64 Див. український переклад:
http://www.parliament.org.ua/index.php?action=draft_art&dtopic=4&ar_id=7&as=2,
http://www.medialaw.kiev.ua/userimages/book_files/Freedom%20of%20expressions_A19.pdf.

ПРАВО НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ: ІСТОРІЯ УТВЕРДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

Ухвалення Верховною Радою України на початку 2011 р. Закону «Про доступ до публічної інформації» та нової редакції Закону України «Про інформацію» стало подією, яку українська медіа-спільнота, правозахисники та експерти очікували більше десяти років. Адже незалежні дослідження останніх років доводили, що незадовільний стан забезпечення права на доступ до інформації значною мірою був обумовлений недосконалим законодавством у цій сфері.

Ухвалення Верховною Радою України на початку 2011 р. Закону «Про доступ до публічної інформації» та нової редакції Закону України «Про інформацію» стало подією, яку українська медіа-спільнота, правозахисники та експерти очікували більше десяти років. Адже незалежні дослідження останніх років доводили, що незадовільний стан забезпечення права на доступ до інформації значною мірою був обумовлений недосконалим законодавством у цій сфері.

Вперше в Україні право на доступ до публічної інформації знайшло своє втілення в Законі України “Про інформацію” (1992 р.). Ухвалення такого закону на початку 90-х років здавалося революцією у сфері прозорості державного управління, проте практика його застосування показала, що через суттєві недоліки та прогалини він не встановлював дієвого механізму реалізації права на доступ до інформації. За словами В. Речицького, Закон “Про інформацію” 1992 року швидко вичерпав свій потенціал і вже не відповідав потребам суспільно-політичного та громадського життя. Він суттєво розходився з міжнародними і, зокрема, європейськими стандартами забезпечення доступу населення до урядової та іншої офіційної інформації, не містив у собі відповідних юридичних і організаційних гарантій такого доступу. Отже, Закон “Про інформацію” вже не сприяв, а навпаки гальмував реалізацію права на інформацію⁶⁵.

З кожним роком рух за вдосконалення законодавчих гарантій права на доступ до інформації набирив своїх обертів і до розпочатої в науковій літературі дискусії довкола цієї проблеми долучалося все більше вчених та експертів.

65 Речицький В. Пояснювальна записка до проекту Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про інформацію” // Свобода інформації та право на приватність в Україні. Том 1. Доступ до інформації: hic et nunc! / Харківська правозахисна група; Худож.-оформлювач О. Герчук – Харків: Фоліо, 2004. – С. 161-162

Фахівці Р. Романов⁶⁶, А. В. Грищенко⁶⁷, В. О. Горобцов⁶⁸, М. С. Демкова⁶⁹, Л. М. Задорожня⁷⁰, О. В. Зеркаль⁷¹, В. О. Серьогін⁷², Т. М. Слінько⁷³, Ю. М. Тодика⁷⁴, С. А. Чукот, Г. Г. Почепцов⁷⁵ та інші висловлювали різні міркування щодо модернізації українського законодавства у сфері регулювання права на доступ до інформації. У фаховій літературі було представлено шість основних підходів:

- 1) прийняття Інформаційного кодексу, яким буде передбачений порядок доступу до інформації⁷⁶;
- 2) розробка спеціального закону про право на доступ до інформації;
- 3) підготовка нової редакції Закону «Про інформацію»;

66 Романов Р. В пошуках досконалої моделі правового регулювання доступу до інформації // Свобода інформації та право на приватність в Україні / Харк. правознавч. група – Х.: Фоліо, 2004. – Т. 1: Доступ до інформації: hic et nunc! – С. 73 – 81.

67 Грищенко А. В. Аналіз законотворчості в Україні в контексті прав людини на інформацію // Вісн. акад. праці і соціал. відносин федерації профспілок України: Наук.-практ. зб. – К., 2000. – № 5 (8). – С. 19–29.

68 Горобцов В. О. Проблеми визначення поняття «інформації», «інформаційного законодавства» і «інформаційного права» // Держава і право: Зб.наук. пр. Юрид. і політ. науки. Вип. 10. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – С. 203–205; Горобцов В. О. Законодавче регулювання правової інформації // Держава і право: Зб. наук. пр. Юрид. і політ. науки. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – Вип. 12. – С. 150–155; Горобцов В. О. Проблеми правового захисту персональних даних в Україні та Канаді (порівняльний аналіз) // Держава і право: Зб. наук. пр. Юрид. і політ. науки. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – Вип. 11. – С. 161–166.

69 Демкова М. С. Інформаційне право: стан та перспективи розвитку в Україні (з «круглого столу») // Право України. – 2004. – № 5. – С. 169 – 171; Демкова М. С. Сучасні проблеми розвитку інформаційного законодавства України // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: Матеріали XII регіон. наук.-практ. конф., 9–10 лют. 2006 р. – Львів: Юрид. ф-т Львів. ун-ту ім. І. Франка, 2006. – С. 143–145.

70 Задорожня Л. Щодо законодавчого врегулювання деяких аспектів прав громадян на інформацію // Прав. інформатика. – 2005. – № 1. – С. 5–16; Задорожня Л. Деякі питання врегулювання права громадян на інформацію в законодавстві України // Прав. інформатика. – 2007. – № 1. – С. 31–39.

71 Зеркаль О. В. Свободный доступ к информации. Некоторые аспекты соответствия правового режима обеспечения свободного доступа к информации на Украине европейским и международным аспектам // Юрид. практика. – 2003. – № 48. – С. 15.

72 Тодика Ю., Серьогін В. Вдосконалення законодавства про інформацію з обмеженим доступом – вимога сьогодення // Вісн. Акад. прав. наук України. – 1999. – № 4. – С. 42–49.

73 Слінько Т. Н. Правовое обеспечение экологической гласности: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Слінько Татьяна Николаевна. – Х.: 1993. – 187 с.

74 Тодика Ю., Серьогін В. Вдосконалення законодавства про інформацію з обмеженим доступом – вимога сьогодення // Вісн. Акад. прав. наук України. – 1999. – № 4. – С. 42–49.

75 Почепцов Г. Г., Чукот С. А. Інформаційна політика: Навч. посіб. – К.: Знання, 2006. – 663 с.

76 Горобцов В. О. Проблеми визначення поняття «інформації», «інформаційного законодавства», і «інформаційного права» // Держава і право: Зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. Вип.10: Зб.наук.праць: Научное издание. - К.: Ін-т держави і права НАН України, 2001. - С. 205.

- 4) ухвалення нової редакції Закону «Про інформацію» з одночасним ухваленням Закону «Про доступ до публічної інформації»;
- 5) ухвалення спеціальних законів, які б визначали доступ до інформації певного виду, наприклад, закону про доступ до правової інформації, закону про доступ до екологічної інформації, закону про доступ до інформації персонального характеру;
- 6) закріплення процедури доступу до інформації в Кодексі загальних адміністративних процедур (Адміністративно-процедурному кодексі).

Серед усіх представлених підходів найбільш раціональною виглядала пропозиція ухвалення Закону України «Про доступ до публічної інформації» з одночасним скасуванням Закону України «Про інформацію» – це дозволило би уникнути дублювання у регулюванні відносин з доступу до інформації. Натомість Верховна Рада України пішла іншим шляхом - ухвалення оновленої редакції Закону «Про інформацію» та прийняття спеціального Закону «Про доступ до публічної інформації». При цьому із Закону «Про інформацію» було вилучено всі положення щодо забезпечення доступу до публічної інформації. Таке рішення (прийняття двох законів) було обумовлено необхідністю узгодження політичних позицій різних фракцій парламенту та стало, по суті, результатом політичного компромісу.

Починаючи з другої половини 90-х років, народні депутати України, а згодом і Кабінет Міністрів України намагалися ініціювати ухвалення принципово нового нормативного акта щодо доступу до інформації про діяльність влади. Двічі – у 1999 та 2002 рр. – народний депутат України С. Головатий вносив на розгляд Верховної Ради України проект Закону України «Про інформаційну відкритість органів державної влади та вищих посадових осіб України»⁷⁷. Попри прогресивність ідеї законопроект мав суттєві недоліки, через що став об'єктом критики з боку фахівців у інформаційній сфері, зокрема, І. Білана⁷⁸, В. Речицького⁷⁹, О. Нестеренко⁸⁰ та ін. Прийнятий у першому читанні, цей законопроект так і не був ухвалений як закон.

77 Головатий С. П. Закон України «Про інформаційну відкритість органів державної влади та вищих посадових осіб України» // Свобода висловлювань і приватність: Щокварт. дод. до інформ.-аналіт. бюл. Харк. Правознавч. групи «Права людини». – 2000. – № 4. – С. 12–18.

78 Білан І. Л. Коментар до проекту закону «Про інформаційну відкритість органів державної влади та вищих посадових осіб України» // Інформаційна відкритість органів державної влади України / За заг. ред. М. Лациби. – К.: Укр. незалеж. центр політ. дослідж., 2005. – С. 97–104.

79 Речицький В. В. Юридичний коментар Харківської правознавчої групи до проекту Закону України «Про інформаційну відкритість органів державної влади та вищих посадових осіб України» // Свобода висловлювань і приватність: Щокварт. дод. до інформ.-аналіт. бюл. Харк. Правознавч. групи «Права людини». – 2005. – № 3 – С. 7–9.

80 Нестеренко О. В. Чи зможе прийняття законопроект «Про інформаційну відкритість органів державної влади та вищих посадових осіб України» забезпечити інформаційну відкритість влади // Свобода висловлювань і приватність: Щокварт. дод. до інформ.-аналіт. бюл. Харк. Правознавч. групи «Права людини». – 2005. – № 3. – С. 9–11.

Іншим активним учасником процесу реформування законодавства у сфері доступу до інформації було Міністерство юстиції України. Саме це міністерство на виконання доручення Уряду⁸¹ розробило проект Закону України «Про участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення та її доступ до інформації, яка знаходиться у власності органів державної влади, органів місцевого самоврядування»⁸². Розуміючи, що Закон України «Про інформацію» також потребує суттєвих змін у напрямі вдосконалення процедури доступу до інформації та спрощення порядку отримання інформації, паралельно Міністерство юстиції України працювало над проектом нової редакції Закону «Про інформацію».

Свій погляд на те, яким має бути новий Закон «Про інформацію», мали також інші державні органи, зокрема, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, а також громадські організації. Ідея розробки нової редакції Закону «Про інформацію» знайшла своє втілення у трьох альтернативних проектах: 1) проект, розроблений Державним комітетом телебачення і радіомовлення України; 2) проект, підготовлений робочою групою Харківської правозахисної організації (керівник групи – В. Речицький); 3) законопроект, розроблений Міністерством юстиції України на виконання Указу Президента України від 20.01.2006 р. «Про план заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що впливають з її членства в Раді Європи».

У 2006 р. зафіксована перша спроба прийняти спеціальний законопроект про доступ до інформації – в останні місяці роботи Верховної Ради України IV скликання народним депутатом Т. Стецьківим на розгляд парламенту було внесено законопроект «Про доступ до публічної інформації»⁸³. Але оскільки Верховна Рада України IV скликання не встигла його розглянути навіть у першому читанні, законопроект було знято з розгляду.

Нова і – як пізніше з'ясувалося – результативна спроба ухвалити спеціальний закон про доступ до інформації розпочалася 11 липня 2008 р., коли народний депутат України Андрій Шевченко вніс на розгляд парламенту проект Закону «Про доступ до публічної інформації»⁸⁴. Текст цього законопроекту став результатом роботи коаліції громадських організацій у рамках проекту «Гідна Украй-

81 Доручення Кабінету Міністрів України від 2 квітня 2005 р. №15285/1/1-05 (за дорученням Президента України від 29 березня 2005 р. №1-1/167).

82 «Про участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення та її доступ до інформації, яка знаходиться у власності органів державної влади, органів місцевого самоврядування»: Проект Закону, <http://www.radazed.rg.auk/0/8>.

83 «Про доступ до публічної інформації»: проект Закону України від 17.02.2006 р., http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webpr_osc4_1?id=&pf3511=26950. В основу законопроекту був покладений проект, розроблений Центром політико-правових реформ.

84 Проект Закону України «Про доступ до публічної інформації» (реєстраційний номер – 2763; автор – Шевченко А. В.), http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=33015

на». В основу тексту ліг проект, підготовлений Центром політико-правових реформ (автор першого варіанту – Мар'яна Демкова). Міністерство юстиції, яке розробляло свій варіант закону про доступ до інформації, після консультацій з депутатом Шевченком та представниками громадських організацій погодилося не наполягати на реєстрації свого – альтернативного – законопроекту.

У червні 2009 р. Верховна Рада підтримала законопроект у I читанні («за» – 323 голоси).

Для підготовки законопроекту до розгляду у II читанні парламентський Комітет з питань свободи та інформації утворив робочу групу, до якої увійшли як представники органів влади (Мін'юст, СБУ), так і активісти правозахисних і журналістських організацій: Мар'яна Демкова, Роман Головенко, Тетяна Котюжинська, Ганна Красноступ, Оксана Нестеренко, Костянтин Приходько, Василь Самохвалов, Антоніна Черевко, Тарас Шевченко. У червні 2010 р. робоча група завершила свою роботу, підготувавши консенсусний текст законопроекту «Про доступ до публічної інформації».

Тим часом остаточне затвердження законопроекту Верховною Радою виглядало дедалі більш проблематичним – насамперед через політичну кризу, що розпочалася після президентських виборів-2010, та переорієнтацію парламентської більшості на підтримку Президента Януковича.

9 липня 2010 р. за законопроект у цілому проголосувало лише 143 депутати (майже виключно депутати з фракцій БЮТ та НУНС); тоді ж ВР відправила законопроект на повторне друге читання⁸⁵. 2 листопада 2010 р. у ВР був зареєстрований альтернативний – по суті – законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про інформацію» (автори – Олена Бондаренко, Володимир Ландік, Юрій Стець), який одразу зазнав різкої критики з боку медіа-експертів за невідповідність міжнародним стандартам доступу до інформації⁸⁶. Це призвело до ситуації, коли в парламенті одночасно на розгляді опинилися два законопроекти з питань доступу до інформації, які підтримувалися – відповідно – представниками опозиційних фракцій (законопроект Шевченка, схвалений на той час у першому читанні) та парламентською більшістю (законопроект Бондаренко, Ландіка, Стеця).

У цей час ціла низка громадських та журналістських організацій розгорнула публічну кампанію на підтримку ухвалення Закону «Про доступ до публічної інформації». Вуличні пікети, акції у стінах парламенту, численні публікації в медіа зробили закон про доступ до інформації однією з ключових політичних

85 «Рада провалила закон про доступ до інформації», <http://www.pravda.com.ua/news/2010/07/9/5211813/>

86 Шевченко Т. Доступ до інформації По-Регіональному, <http://www.medialaw.kiev.ua/analitics/299>.

тем у країні. Важливу роль зіграла і послідовна позиція європейських інституцій: прийняття нового законодавства про доступ до інформації розглядалося як приведення українського законодавства у відповідність до європейських стандартів та виконання міжнародних обов'язків України, що, зокрема, впливають з її членства в Раді Європи⁸⁷.

У результаті складних політичних переговорів була досягнута домовленість про доопрацювання обох законопроектів з метою пакетного ухвалення двох законів – “Про доступ до публічної інформації” та нової редакції Закону “Про інформацію”. Під тиском громадськості ще до початку цієї роботи була публічно зафіксована домовленість обидва законопроекти привести у неухильну відповідність з визнаними міжнародними стандартами доступу до інформації.

Переговорну групу, яка готувала Закони до ухвалення, очолили народні депутати Андрій Шевченко (фракція Блоку Юлії Тимошенко), Юрій Мірошниченко (представник Президента у ВР, фракція Партії регіонів) та Олена Бондаренко (фракція Партії регіонів). Окрім задіяних раніше фахівців, над остаточною редакцією текстів працювали також Дмитро Котляр, Єгор Соколов, Максим Лациба, Сергій Сапун, Сергій Чаюн, Антоніна Верескун та інші.

Фіналом цієї роботи стали голосування 13 січня 2011 р., коли Верховна Рада 408-ма голосами ухвалила Закон “Про доступ до публічної інформації” та 412-ма голосами – новий Закон “Про інформацію”.

Ухвалений Закон України “Про доступ до публічної інформації” містить реальні механізми, що здатні зробити діяльність влади прозорою. Закон створив нормативну основу для забезпечення гарантій права на інформацію, а саме: були детально прописані всі способи доступу до інформації, які сприяють найбільшій поінформованості громадськості та максимальній відкритості інформації; звужено можливості обмеження на вільний розсуд чиновника доступу до інформації.

Водночас певні важливі новели, що були підготовлені за активної участі неурядових організацій і журналістської спільноти, після доопрацювання у Верховній Раді України⁸⁸ із законів були вилучені, що залишає простір для розширення гарантій права громадян на свободу інформації в Україні⁸⁹.

87 Шевченко А. Про справжніх героїв Закону про доступ до інформації; Українська правда, 4.02.2011; <http://blogs.pravda.com.ua/authors/shevchenko/4d4b30644a218/>

88 Мова йде про законопроект “Про інформацію”, який був зареєстрований А. Шевченко 15.05.2009, та законопроект “Про доступ до публічної інформації” в редакції станом на 08.07.2010.

89 Див., зокрема: Захаров Є. Аналіз нових інформаційних законів, <http://khp.org/index.php?id=1297184405>; Шевченко Т. Доступ до інформації по-Регіональному, <http://www.pravda.com.ua/columns/2010/11/3/5541154/>; Головенко Р. Доступ до інформації: до і після законодавчих змін, <http://imi.org.ua/content/view/180864/1>; Нестеренко О. Стислий коментар законопроекту про доступ до публічної інформації, <http://stop-x-files-ua.org/?p=4255>

З рештою, саме лише прийняття Закону “Про доступ до інформації” не може вирішити стратегічної мети – подолання культури секретності в державному апараті, забезпечення реальної відкритості та прозорості публічної адміністрації, надання ефективної можливості кожній особі реалізувати своє право на інформацію. Продовження цієї боротьби в Україні попереду.

Цей історичний екскурс показує, що право на доступ до інформації – процес поступовий.

Право знати органічно пов'язане з зародженням ліберальних демократій. Історія доводить, що державна влада, що шукає власну легітимність у народному суверенітеті, не має іншого виходу, ніж бути зрозумілою для власних громадян. Однак очевидність цієї істини не означає, що влада готова відмовитися від усіх своїх таємниць і здійснювати управління відкрито. Історія права на доступ до інформації – це постійне змагання з перетягування канату між суспільством та владою, в якому про остаточно перемогу не йдеться, а лише про тимчасовий успіх тієї сторони, яка на кожному проміжку часу завоювала ініціативу.

Тому ухвалення закону про доступ до інформації саме по собі не робить владу більш прозорою – будь-яка влада завжди чинитиме опір при спробах громадськості та журналістів відкрити державні сейфи й архіви, щоб побачити, яка інформація приховується від суспільства. Державні та урядові чиновники схильні до секретності, намагаючись перешкодити громадськості дізнатись, що вони робили і роблять.

При цьому закони про доступ до інформації, у разі їх належного застосування, – це надійний механізм, що змушує владу надавати інформацію і бути відкритою. Тому проголошення права на доступ до інформації на рівні конституції країни, а також ухвалення закону про доступ до інформації – це переломний момент в історії утвердження права знати в кожній державі та визначальна перемога громадянського суспільства.

НАУКОВО-ПРАКТИЧНИЙ КОМЕНТАР ДО
ЗАКОНУ УКРАЇНИ
“ПРО ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ”

Закон ухвалений Верховною Радою України – **13 січня 2011 р.**
Опублікований у газеті “Голос України” – **9 лютого 2011 р.**
Набув чинності – **9 травня 2011 р.**

ПРЕАМБУЛА

Цей Закон визначає порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом, та інформації, що становить суспільний інтерес.

1. Закон України “Про доступ до публічної інформації” був розроблений з метою усунення колізій, прогалин у сфері регулювання реалізації права на доступ до інформації та створення ефективного механізму гарантування максимального доступу до інформації, що знаходиться в органах публічної влади України.

Закон також гарантує доступ до інформації, яка знаходиться у приватноправових осіб, якщо вони: 1) фінансуються з державного чи місцевих бюджетів – стосовно інформації щодо використання бюджетних коштів; 2) виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором – стосовно інформації, пов'язаної з виконанням їхніх обов'язків; 3) володіють інформацією 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, іншою інформацією, що становить суспільний інтерес (суспільно необхідна інформація).

2. У преамбулі Закону застерігається право кожного на доступ до інформації, під яким треба розуміти право будь-якої фізичної чи юридичної особи отримувати безпосередньо від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень інформацію, якою вони володіють, у тому числі інформацію про їхню діяльність та офіційні документи, а від приватно-правових юридичних осіб – інфор-

мацію, що становить суспільний інтерес, а також право знайомитися з відомостями про себе.

3. Закон України “Про доступ до публічної інформації” покладає позитивний обов'язок на публічну владу надавати інформацію, створювати відповідні умови для можливості реалізації права на інформацію, а також встановлює правові підстави та умови, лише за наявності яких це право може бути обмежено.

“порядок здійснення та забезпечення”

4. Під “порядком здійснення та забезпечення” необхідно розуміти механізми реалізації та захисту права на доступ до інформації, зокрема процедуру доступу та способи отримання інформації, способи та процедуру оскарження неправомірної відмови у наданні інформації або інших порушень Закону.

“права кожного”

5. Під терміном “кожний”, що визначає суб'єктів права на інформацію, треба розуміти фізичних осіб (громадян України, іноземців, осіб без громадянства), різні види об'єднань громадян (незалежно від того, чи мають вони статус юридичної особи), територіальні громади, а також юридичні особи приватного права. Водночас до кола суб'єктів цього права не можуть бути включені органи публічної влади, оскільки вони не наділені суб'єктивними правами (див. коментар до статті 2 Закону).

“у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом”

6. Під “володінням” у преамбулі та інших положеннях Закону розуміється не юридична правомочність, що є складовою права власності (володіння, користування, розпорядження), а характеристика фактичного стану, тобто факт контролю суб'єкта над певною інформацією як нематеріальним об'єктом (інформація зберігається у суб'єкта в зафіксованому на матеріальному носії вигляді або іншим чином доступна йому). Це важлива позиція, оскільки Закон “Про доступ до публічної інформації” та нова редакція Закону “Про інформацію” відмовилися від юридично хибної конструкції права власності на інформацію.

Це стосується також поняття “розпорядник інформації”, під яким розуміється не особа, що має право розпорядження інформацією (як це було

можливим відповідно до попередньої редакції Закону “Про інформацію”), а особа, у контролі якої знаходиться публічна інформація. Таким чином, у Законі термін “розпорядник” міг би бути замінений термінами “володілець”, “контролер” інформації тощо. Не слід також плутати цей термін з тими, що вживаються в Законі України “Про захист персональних даних” (наприклад, “володілець бази персональних даних”, “розпорядник бази персональних даних”) – останні мають автономне значення і вживаються виключно в цілях відповідного закону.

7. Закон містить автономне визначення терміна “суб’єкт владних повноважень”, що наводиться у статті 13 та відрізняється від визначення, що передбачено, наприклад, статтею 3 Кодексу адміністративного судочинства України (див. коментар до статті 13 Закону). Зокрема, у розумінні Закону не є суб’єктами владних повноважень, і відповідно не є розпорядниками, на яких покладено обов’язок надавати інформацію, посадові та службові особи органів влади. Коло розпорядників, доступ до інформації яких регламентується Законом, визначено в статті 13 Закону.

“інформації, що становить суспільний інтерес”

8. Цей термін згадується у Законі кілька разів (крім преамбули, також у статтях 13 та 21), а також вживається у Законі України “Про інформацію”. Крім того, поняття суспільного інтересу є ключовим при застосуванні “триклядового тесту” для обмеження доступу до інформації (див. коментар до статті 6 Закону). Синонімами цього терміна є “суспільно важлива інформація”, “суспільна значуща інформація”, “суспільно необхідна інформація”.
9. Потреба апелювати до категорії суспільно необхідної інформації (інформації, що становить суспільний інтерес) з’являється щоразу, коли:
 - певна публічна інформація була неправомірно віднесена до інформації з обмеженим доступом і є потреба отримати її. У цьому випадку особа може звернутися до суду з вимогою визнати незаконність дій розпорядника щодо віднесення певної інформації до інформації з обмеженим доступом;
 - юридична особа приватного права або суб’єкт владних повноважень відмовив у наданні інформації через те, що ця інформація є конфіденційною. Відповідно, можливе звернення до суду з вимогою надати інформацію як таку, що становить суспільний інтерес (наприклад, відомості про приватне життя, стан здоров’я вищих посадових осіб);
 - особу притягають до відповідальності за розголошення інформації з обмеженим доступом (можливість звільнення від відповідальності

за поширення суспільно необхідної інформації передбачена ч. 3 ст. 30 Закону “Про інформацію”).

10. Для того, щоб зрозуміти, яка інформація становить суспільний інтерес, необхідно звернутися до ст. 29 Закону України “Про інформацію”, відповідно до якої: “Інформація з обмеженим доступом може бути поширена, якщо вона є суспільно необхідною, тобто є предметом суспільного інтересу, і право громадськості знати цю інформацію переважає потенційну шкоду від її поширення. 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”. Цей перелік предметів суспільного інтересу не є вичерпним – це впливає з уживання сполучника “тощо”. Наведені в Законі “Про інформацію” приклади інформації, що становить суспільний інтерес, ґрунтуються на оціночних категоріях, що може створювати різночитання при застосуванні на практиці.

Практичні поради щодо того, яка інформація становить суспільний інтерес, пропонують автори книги “Свобода інформації: теорія та практика”⁹⁰. Зокрема, Р. Карвер пропонує при вирішенні питання, чи є інформація суспільно необхідною, виходити з того, що суспільний інтерес означає, що громадськість має вигоду від того, що певна інформація стане доступною. Звичайно, він також звертає увагу на той факт, що важко визначити, якою може бути ця вигода, тому що, природно, вона змінюватиметься залежно від ситуації.

Корисними для практичного застосування можуть бути визначення, укладені Комітетом з етики Британської Національної спілки журналістів (NUJ): а) виявлення чи викриття злочину чи серйозного проступку; б) захист суспільного здоров’я чи безпеки; с) запобігання введенню в оману громадськості певними твердженнями чи діями з боку особи чи організації; д) викриття неналежного використання державних коштів чи інших форм корупції в державних органах; е) розкриття потенційних конфліктів інтересів у тих, хто посідає владні і впливові посади; ф) викриття жадібності корпорацій; г) викриття лицемірної поведінки тих, хто займає високі посади⁹¹. Як бачимо, більшість з цих категорій було відображено в статті 29 Закону України “Про інформацію”.

90 Джерело: <http://www.khpg.org/index.php?id=1128746915>.

91 Там само.

Із представлених у науковій літературі думок з приводу того, яка інформація становить суспільний інтерес, заслуговує на увагу визначення, запропоноване В. В. Речицьким, а також критерії, розроблені Н. І. Петровою. В. В. Речицький пропонує до інформації, що становить суспільний інтерес, відносити інформацію, яка: свідчить про загрозу державному суверенітету та територіальній цілісності України, порушення інтересів територіальних громад і права власності народу України; дозволяє здійснити обґрунтований політичний вибір; гарантує обізнаність із подіями та фактами, що безпосередньо впливають на стан і характер життя людини; забезпечує реалізацію конституційних прав, основоположних свобод і обов'язків; запобігає правопорушенням, введенню громадськості в оману, а також шкідливим екологічним та іншим наслідкам від діяльності (бездіяльності) суб'єктів господарювання тощо⁹².

Н. І. Петрова пропонує при вирішенні питання того, чи повинна громадськість знати інформацію, брати до уваги: 1) чи суперечить чиясь поведінка посадовому обов'язку; 2) чи йдеться про наявність правопорушення; 3) чи є ознаки зловживання владою; 4) чи йдеться про недбале виконання обов'язків або неналежне управління публічним (державним) органом; 5) чи наявна корупція (невиправдане використання державних/громадських коштів) або шахрайство; 6) чи йдеться про загрозу здоров'ю, безпеці особи, групи осіб, довкіллю; 7) чи посадова особа вводила в оману громадськість публічними заявами; 8) чи йдеться про судову помилку; 9) чи йдеться про інтереси національної безпеки; 10) чи йдеться про економічний добробут; 11) чи йдеться про права людини⁹³.

Приклад 1

Конфіденційна інформація про особу є інформацією, що становить суспільний інтерес, і таким чином може бути оприлюднена та повинна надаватися за запитом, у випадку, коли йдеться про відомості про особу, що висувається для обрання на посаду в органах влади або на іншу значиму публічну посаду, обіймає таку посаду. Суспільна необхідність в цьому випадку випливає з того, що лише за наявності доступу до цієї інформації виборець зможе отримати повну інформацію про кандидатів

і зробити обґрунтований та свідомий вибір⁹⁴. Таким чином ця інформація є необхідною для реалізації конституційного права особи обирати та брати участь в управлінні державними справами.

Приклад 2

Іншим прикладом суспільно необхідної інформації є інформація про засновників і власників телерадіокомпаній⁹⁵. Ця інформація становить суспільний інтерес з огляду на той вплив, що здійснюють електронні засоби масової інформації на формування суспільної думки та інформування про важливі суспільні події та факти. Ця інформація є необхідною, оскільки забезпечує реалізацію права на свободу думки і слова, а саме дозволяє скласти уявлення про те, наскільки наведена ЗМІ інформація є достовірною, об'єктивною і висвітлює всі важливі сторони проблеми.

11. Хто вирішує, чи становить певна інформація суспільний інтерес:
 - 1) розпорядник інформації, коли він отримує запит щодо відомостей, які було віднесено до інформації з обмеженим доступом, якщо із запиту випливає, що ця інформація може становити суспільний інтерес;
 - 2) суд – при розгляді справи про законність віднесення певної інформації до інформації з обмеженим доступом та про доступ до такої інформації;
 - 3) суд – при розгляді справи щодо звільнення від відповідальності за розголошення інформації з обмеженим доступом.

92 Про внесення змін до Закону України «Про інформацію»: Проект Закону України // Свобода інформації в Україні. Удосконалення законодавства і практики / Авт. Захаров Є., Нестеренко О., Рапп І., Речицький В., Северин О. – Х.: Права людини, 2009. – С. 89.

93 Петрова Н., Якубенко В. Медіа право. – Київ: ТОВ «Київська типографія», 2007. – С. 65; Європейська конвенція про захист прав людини та основоположних свобод: основні положення, практика застосування, український контекст / За ред. О. Л. Жуковської. – К.: ЗАТ «ВІПОЛ», 2004. – С. 404.

94 Захаров Є. Ю. Порушення свободи вираження поглядів під час виборчої кампанії 2006 р. [Електронний ресурс] // Свобода висловлювань і приватність: Щокварт. дод. до інформ.-аналіт. бюл. Харк. Правозахис. групи «Права людини». – 2006. – № 1, <http://www.khpg.org/index.php?id=1141752068>.

95 Якубенко В. Хто-хто в телевізори живе? // Свобода висловлювань і приватність. – 2005. – № 3. – С. 3–5.

РОЗДІЛ І. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Розділ перший Закону складається з чотирьох статей, у яких розкривається мета, завдання, сфера дії, предмет регулювання Закону, межі його застосування, гарантії та принципи забезпечення права на доступ до публічної інформації. Попри декларативність окремих положень цього Розділу, він є вкрай важливим для розуміння та застосування інших норм Закону. Саме в контексті мети, принципів та інших загальних положень цього Розділу слід тлумачити та застосовувати Закон.

СТАТТЯ 1. ПУБЛІЧНА ІНФОРМАЦІЯ

Стаття 1. ПУБЛІЧНА ІНФОРМАЦІЯ

1. 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.

2. Публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом.

1. Термін **“публічна інформація”** є ключовою категорією Закону, адже останній визначає механізм доступу саме до публічної інформації. Цей термін є новим для українського законодавства на відміну від країн усталених демократій та Східної Європи, де він є загальноприйнятим (у деяких з них, наприклад, у Словенії, Болгарії, Польщі, Естонії, термін “публічна інформація” також включений до назви законів, що встановлюють механізм реалізації права на доступ до інформації).

Основною метою імплементації в українське законодавство цього нового поняття є необхідність охоплення різноманітної інформації, що знаходиться у всіх без винятку органів публічної влади України, а також суспільно важливої інформації, що знаходиться у інших осіб.

“1. 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.”

2. У частині першій статті 1 Закону міститься широке визначення публічної інформації, яке не може бути звужено підзаконними актами. Наприклад, суб'єкт владних повноважень не може ухвалити акт про перелік інформації, яка є або не є публічною і відповідно доступ до якої (не) регулюється Законом. Це буде прямим порушенням Закону.

“відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація”

3. Важливою ознакою публічної інформації у розумінні Закону є її попередня фіксація. З цього випливає, що Закон регулює відносини щодо доступу до інформації, яка вже існує, і не вимагає у відповідь на запит створювати певну інформацію (це не стосується обов'язку оприлюднювати і з цією метою, у разі необхідності, створювати інформацію відповідно до статті 15 Закону). Це важлива характеристика, яка, наприклад, дозволяє відрізнити інформаційний запит від звернення, яке, як правило, вимагає створення інформації (наприклад, підготовку роз'яснення). При цьому не можна забувати, що Закон гарантує доступ саме до інформації, а не до документів (тобто матеріальних носіїв інформації), відповідно якщо запит стосується інформації, яка міститься в кількох документах і може бути зібрана та надана без значних інтелектуальних зусиль (наприклад, без проведення додаткового аналізу), то така інформація є публічною в розумінні ст. 1 Закону, адже вона є “відображена та задокументована”.
4. Публічна інформація може мати текстове, числове, графічне вираження чи бути виражена вербальними засобами тощо. Вона може бути зафіксована на будь-якому матеріальному (не лише паперовому) носії інформації. Це можуть бути, зокрема, електронні носії, такі як магнітні носії інформації – магнітна стрічка (аудіокасета, відеокасета та ін.), магнітний диск; перфораційні носії інформації – перфокарта, перфострічка; оптичні носії інформації – оптичні диски CD, DVD, Blu-ray Disc та інші; магнітооптичні носії інформації – магнітооптичний компакт-диск (CD-MO) та інші. Будь-які інші – зокрема, новіші і не названі вище – носії інформації так само підпадають під дію цього Закону. Публічна інформація може бути зафіксована на цифрових, електронно-цифрових та інших пристроях, що належать суб'єкту владних повноважень (приклад: цифрове зображення, що міститься на жорсткому диску комп'ютера, фотоапараті чи в мобільному телефоні).
5. Також до публічної інформації відносяться публічно оголошені суб'єктами владних повноважень відомості⁹⁶, а також інформація, яка не міститься в

96 Про внесення змін до Закону України «Про інформацію»: Проект Закону України, <http://www.khpg.org/index.php?id=1235746643>

жодному документі, але відома працівникам розпорядника і використовується у його роботі.

“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”

6. Під публічною інформацією розуміється вся інформація, яка наявна в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, органах влади Автономної Республіки Крим та інших суб'єктах владних повноважень. Це включає інформацію з обмеженим доступом, яка також є “публічною” в розумінні Закону. Адже, у Законі “публічність” вказує насамперед не на відкритість (саме так “публічність” може розумітися в іншому контексті), а на те, що інформація знаходиться у володінні публічних суб'єктів. Це пояснює те, що Закон регулює порядок доступу не тільки до відкритої інформації, але й інформації з обмеженим доступом.
7. Необхідно звернути увагу, що це не лише інформація, яка самостійно створена суб'єктами владних повноважень, а й інформація, що була створена суб'єктом владних повноважень у результаті його спільної роботи з іншими особами (у тому числі спільно з іншими суб'єктами владних повноважень – українськими чи іноземними), а також інформація, отримана суб'єктом владних повноважень від інших осіб, – наприклад, інформація, яка отримана або створена при листуванні з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, громадянами, також є публічною інформацією і повинна надаватися за запитом, якщо, звичайно, ця інформація не була віднесена до інформації з обмеженим доступом.
8. З цього положення також випливає, що якщо інформація не була отримана чи створена в процесі виконання обов'язків суб'єкта владних повноважень, але знаходиться у його фізичному контролі (володінні), то така інформація також є публічною і на неї поширюються положення Закону.

“інформація, ... яка знаходиться у володінні ... інших розпорядників публічної інформації”

9. “Інші” розпорядники публічної інформації, які не є суб'єктами владних повноважень, перераховані в статті 13 Закону (зокрема, суб'єкти господарювання або особи, що здійснюють делеговані повноваження). При цьому вони вважаються “розпорядниками” (в розумінні Закону) лише у

випадках, коли йдеться про інформацію, визначену статтею 13 Закону. Згідно з нею до публічної інформації таким чином відноситься інформація: 1) про використання юридичними особами бюджетних коштів; 2) пов'язана з виконанням повноважень, делегованих суб'єктами владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг; 3) щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них суб'єктами господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями; 4) якою володіють суб'єкти господарювання, якщо така інформація становить суспільний інтерес (є суспільно необхідною інформацією), зокрема 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. Щодо решти інформації, якою вони володіють, ці “інші” суб'єкти, згадані в статті 13, не є розпорядниками публічної інформації.

“2. Публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом.”

10. У частині другій статті 1 Закону закріплено головний постулат режиму доступу до інформації – **принцип максимальної відкритості** або **презумпція відкритості публічної інформації**. Закон визначає, що **вся інформація, яка знаходиться у суб'єкта владних повноважень, апріорі є відкритою і лише у виняткових випадках, визначених законом, вона може бути закритою для доступу**. На цьому положенні ґрунтується весь механізм доступу до інформації, передбачений Законом, зокрема, максимальне спрощення процедур доступу, обов'язок розпорядника обґрунтувати відмову в доступі, надання доступу без необхідності пояснення запитувачем, навіщо йому потрібна інформація і т. д.
11. Як буде роз'яснено далі в коментарі, обмеження в доступі до публічної інформації може відбуватися лише на підставі статті 6 Закону, а саме лише після застосування “трискладового тесту”.

СТАТТЯ 2. МЕТА І СФЕРА ДІЇ ЗАКОНУ

Стаття 2. МЕТА І СФЕРА ДІЇ ЗАКОНУ

1. Метою цього Закону є забезпечення прозорості та відкритості суб'єктів владних повноважень і створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації.

2. Цей Закон не поширюється на відносини щодо отримання інформації суб'єктами владних повноважень при здійсненні ними своїх функцій, а також на відносини у сфері звернень громадян, які регулюються спеціальним законом.

1. Предмет регулювання та, відповідно, сферу дії Закону вже було окреслено в преамбулі Закону (див. вище). У статті 2 Закону визначається його мета та уточнюється, які відносини цим Законом не регулюються.

“1. Метою цього Закону є забезпечення прозорості та відкритості суб'єктів владних повноважень і створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації”

2. Мета Закону, передбачена в частині першій статті 2, складається з двох елементів: 1) забезпечення прозорості та відкритості органів публічної влади; 2) реалізація права на доступ до публічної інформації. Ці цілі, хоч і є близькими та взаємопов'язаними, мають відмінності. У першій йдеться про прозорість і відкритість публічної влади як самостійну цінність, що є загальносуспільним інтересом та необхідною умовою функціонування демократичного суспільства, попередження та викриття корупції, формування довіри до органів влади тощо. У другій позиції наголос робиться на індивідуальному (суб'єктивному) праві особи отримувати публічну інформацію, яка його цікавить, навіть якщо така інформація не становить суспільного інтересу.

3. Умовою практичної реалізації передбаченого Конституцією України права на доступ до інформації є його деталізація в законодавстві. Це обумовлено насамперед специфікою правової природи цього права. Так, якщо свобода думки і слова вимагає невтручання з боку держави, то право на доступ до інформації є відображенням прямої співпраці держави і громадянина⁹⁷, в якій держава є активним учасником і повинна забезпечити всі умови для того, щоб особа змогла реалізувати своє право. Чітке законодавче закріплення механізму доступу до інформації та визначення прав особи і обов'язків держави в цій сфері є головною передумовою реалізації права на доступ до інформації. Саме для реалізації цих цілей було прийнято Закон України “Про доступ до публічної інформації”, в якому: 1) детально визначені всі способи доступу до публічної інформації, спрямовані на сприяння найбільшій поінформованості громадськості й позбавлення чиновників можливості вирішувати на власний розсуд, яку інформацію надавати, а яку – ні; 2) встановлені окремі гарантії, що мають запобігти незаконному обмеженню доступу до інформації, та механізми, котрі спрямовані на подолання надмірної секретності.

“2. Цей Закон не поширюється на відносини щодо отримання інформації суб'єктами владних повноважень при здійсненні ними своїх функцій, а також на відносини у сфері звернень громадян, які регулюються спеціальним законом”

4. Оскільки метою Закону є гарантувати право особи та громадськості мати доступ до достовірної і повної інформації про діяльність влади та іншої суспільно необхідної інформації, суб'єкти владних повноважень не є суб'єктами цього права і не можуть на підставі та відповідно до цього Закону вимагати у фізичних чи юридичних осіб надати їм інформацію. При цьому таке повноваження може бути передбачено іншими законами, що визначають компетенцію органів влади та порядок її реалізації.
5. Державні органи та органи місцевого самоврядування, виходячи із загальної теорії конституційного права, не мають прав, а діють відповідно до їхньої компетенції, що передбачена в законах. Відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень і в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Повноваження, інші елементи компетенції державного органу

⁹⁷ Швердяев С. Н. Проблемы конституционно-правового регулирования информационных отношений в Российской Федерации: дис. канд. юр.наук: 12.00.02 / Швердяев Станислав Николаевич. – М., 2002. – С. 8.

не можуть розцінюватися як суб’єктивні права. Суттєвим тут є перш за все те, що органи влади не можуть мати приватних інтересів, які є основою будь-якого суб’єктивного права⁹⁸. Саме тому органи влади не можуть бути суб’єктом права на доступ до інформації.

6. У частині другій статті 2 Закону також наголошується, що до сфери його дії не належить порядок реалізації права на звернення громадян. Це обумовлено тим, що право на звернення є іншим (за юридичною природою) конституційним правом особи, що гарантується ст. 40 Конституції України. У свою чергу подання інформаційного запиту є основним способом реалізації права на доступ до інформації, що передбачено іншими нормами Конституції, а саме: ч. 3 ст. 32 (право знайомитися з інформацією про себе), ст. 34 (право збирати інформацію) та ч. 2 ст. 50 (право доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту).

Право на звернення (право на подання петиції) означає право звертатися з індивідуальними та колективними клопотаннями, пропозиціями, критикою або скаргами до органів публічної влади. Право на подання петиції гарантує комунікацію між особами/групою осіб та державними установами.

Основна різниця між цими правами полягає в тому, що при реалізації права на звернення особа повідомляє у зверненні посадовій особі певну інформацію з метою спонукати її до вчинення дій правового чи організаційно-адміністративного характеру, в яких зацікавлена ця особа (група осіб). У той час, як **єдиною метою направлення інформаційного запиту є отримання існуючої в розпорядника публічної інформації**. Таким чином, при реалізації права на звернення особа виступає інформатором, а держава – суб’єктом отримання інформації, на яку орган влади мусить відреагувати певним чином. У разі ж, коли особа спрямовує інформаційний запит, держава виступає інформатором, а особа – суб’єктом, який отримує інформацію про діяльність органу влади. З різних природи та змісту цих прав випливає і відмінний порядок їх реалізації, зокрема різні строки розгляду. Ці права відтепер також регулюються окремими законами – Законом “Про доступ до публічної інформації” та Законом “Про звернення громадян”.

98 Белов С.А. О характере споров, рассматриваемых Конституционным Судом России // Модели конституционной юстиции в современном мире: Материалы научной конференции, проведенной 25-26 мая 2006 года юридическим факультетом СПбГУ совместно с Конституционным судом РФ / Сост. Н. А. Шевелёва, Е. В. Грищенко, С. А. Белов. – СПб: Изд-й Дом С.-Петерб. Гос. ун-та, Издательство юридического факультета СПбГУ, 2007. – С. 8.

СТАТТЯ 3. ГАРАНТІЇ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Стаття 3. ГАРАНТІЇ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

1. Право на доступ до публічної інформації гарантується:

1) обов’язком розпорядників інформації надавати та оприлюднювати інформацію, крім випадків, передбачених законом;

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

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.

1. Для забезпечення реалізації права на доступ до інформації недостатньо його простого декларування. Важливо передбачити його конкретні гарантії. Стаття 3 Закону окреслює основні гарантії реалізації права на до-

ступ до публічної інформації, які деталізуються в інших положеннях Закону, а також в інших законодавчих актах.

“1) обов’язком розпорядників інформації надавати та оприлюднювати інформацію, крім випадків, передбачених законом”

2. Реалізація права на доступ до інформації може здійснюватися різними способами. Для всебічної поінформованості недостатньо мати можливість отримувати інформацію лише за інформаційним запитом або мати лише можливість знайомитися з потрібною інформацією на сайті органу державної влади. Саме тому для належного забезпечення права доступу до інформації, суб’єкти владних повноважень повинні гарантувати такий доступ у всі можливі способи, що дозволяють сучасні технології. Доступ до інформації можна умовно поділити на два основні види: “активний” (обов’язок розпорядників інформації надавати інформацію у відповідь на запит) та “пасивний” (обов’язок оприлюднення інформації розпорядником в ініціативному порядку, а не у відповідь на запит).
3. Обов’язок надавати інформацію може виконуватися, зокрема, шляхом:
 - 1) надання відповідей на інформаційні запити;
 - 2) вільного доступу на засідання суб’єктів владних повноважень;
 - 3) представлення для ознайомлення відкритих архівів суб’єктів владних повноважень;
 - 4) проведення “гарячих ліній” для оперативного надання інформації чи фіксації запитів.
4. Обов’язок оприлюднювати інформацію означає, що суб’єкт владних повноважень повинен: 1) оприлюднювати свою інформацію на офіційному сайті в мережі Інтернет, через ЗМІ; 2) оприлюднювати звіти, рішення, плани тощо у спеціальних брошурах і збірниках офіційної інформації; 3) розміщувати відповідну інформацію на інформаційних стендах; 4) періодично робити публічні виступи тощо.
5. Обов’язки щодо надання та оприлюднення інформації деталізуються в інших положеннях Закону, зокрема, у статтях 5, 14, 15, 19-23 (див. відповідні частини Коментаря).

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

6. Для належної організації доступу до інформації Закон передбачає обов’язок розпорядника створити або визначити (з числа вже існуючих) окремий структурний підрозділ або особу, які відповідатимуть за роботою з інформаційними запитами. Це означає, що для невеликих за штатом суб’єктів владних повноважень може бути достатньо покласти ці обов’язки на одну посадову особу. До обов’язків таких структурних підрозділів (чи осіб), зокрема, відносяться: 1) поширення всередині відповідного органу найкращої практики збереження, архівування та розміщення документів; 2) виступати як головна контактна особа (підрозділ) у питаннях отримання та задоволення запитів інформації; 3) надання допомоги особам в отриманні інформації⁹⁹.
7. Варто наголосити, що обов’язок визначити спеціальні структурні підрозділи або посадових осіб, які організують у встановленому порядку доступ до публічної інформації, поширюється **лише на суб’єктів владних повноважень** і не поширюється на інших розпорядників інформації. Це випливає з норми ч. 3 ст. 13 Закону, відповідно до якої на таких інших розпорядників публічної інформації (тобто тих, які не є суб’єктами владних повноважень) вимоги Закону поширюються лише в частині оприлюднення та надання інформації за запитами. Хоча для окремих таких розпорядників інформації (наприклад, бюджетні заклади, природні монополії) через великий обсяг суспільно важливої інформації, що знаходиться у їхньому володінні, виглядає доцільним також призначити спеціальну посадову особу (чи навіть визначити відповідний структурний підрозділ), в обов’язки якої будуть входити питання забезпечення доступу до публічної інформації.
8. Питання визначення спеціальних структурних підрозділів або посадових осіб для організації доступу до інформації регулюються також статтями 14 та 16 Закону (див. відповідні частини Коментаря).

“3) максимальним спрощенням процедури подання запиту та отримання інформації”

9. Відповідно до цього положення Закону, процедура доступу до інформації шляхом подання інформаційного запиту повинна супроводжуватися мінімальними формальностями і бути зрозумілою для запитувача. Цей принцип є визначальним для регулювання процедурних моментів реалізації права на доступ до інформації (“запит подається в довільній формі”). Він також повинен застосовуватися при тлумаченні і застосуванні положень Закону, зокрема, проблемних. Це, наприклад, означає, відпо-

⁹⁹ Свобода інформації: теорія та практика / Харк. правознахис. група. – Х.: Фоліо, 2004. – С. 73

відь на запит повинна надаватися у найбільш зручній формі для запитувача (якщо це практично можливо).

10. Цей принцип також означає, що суб'єкт владних повноважень не має права встановлювати додаткові вимоги до форми запиту, окрім тих, що вже визначені Законом (ч. 5 ст. 19 Закону). У разі, якщо суб'єкт владних повноважень затверджує форму запиту на інформацію відповідно до ч. 6 ст. 19 Закону, ця форма не повинна містити вимог, додаткових до тих, що передбачені у ч. 5 ст. 19, і повинна спрощувати доступ для особи, а не ускладнювати його додатковими вимогами. Так само відмова в наданні інформації через недотримання форми запиту, яка була затверджена розпорядником, є порушенням гарантії щодо максимально спрощеної процедури подання запиту та отримання інформації, а також інших положень Закону.

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

11. Важливою гарантією забезпечення можливості отримувати інформацію про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування є надання громадськості права вільного доступу на їхні засідання.
12. Пункт 4 статті 3 Закону поширює цю гарантію на засідання **“колегіальних суб'єктів владних повноважень”**, під якими слід розуміти:
- законодавчий орган (Верховна Рада України);
 - інші представницькі колегіальні органи публічної влади (місцеві ради);
 - інші колегіальні суб'єкти владних повноважень (зокрема, Кабінет Міністрів України, Вища рада юстиції, Вища кваліфікаційна комісія суддів України, Центральна виборча комісія, Національна рада з питань телебачення та радіомовлення, Національні комісії, що здійснюють державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, енергетики, ринків фінансових послуг, комунальних послуг, цінних паперів та фондового ринку).

До “колегіальних суб'єктів владних повноважень” не можна віднести робочі органи суб'єктів владних повноважень, наприклад, постійні комісії місцевих рад чи комітети, тимчасові комісії Верховної Ради України, а також консультативно-дорадчі органи, що створюються при суб'єктах владних повноважень. Такі органи не є суб'єктами владних повноважень. Водночас це не означає, що доступ до засідань цих колегіальних утворень не може гарантуватися іншими законами чи підзаконними актами. Наприклад, відповідно до ч. 2 ст. 44 Закону “Про комітети Верховної Ради

України”, засідання комітетів проводяться відкрито і гласно, крім випадків, коли за рішенням комітету проводиться закрите засідання.

13. За загальним правилом, засідання колегіальних суб'єктів владних повноважень є відкритими для вільного відвідування громадянами, журналістами, представниками громадських організацій. Закон передбачає можливість обмеження доступу громадськості на такі засідання у випадках, передбачених законодавством. Відповідно до рішення Конституційного Суду України¹⁰⁰ “... термін “законодавство” треба розуміти так, що ним охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, Укази Президента України, Декрети і Постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України...”. Таким чином порядок доступу до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень може регулюватися законами (наприклад, Регламент Верховної Ради, закони “Про Кабінет Міністрів України”, “Про Центральну виборчу комісію”, “Про місцеве самоврядування”, “Про Раду Міністрів Автономної Республіки Крим”, “Про Національну раду України з питань телебачення та радіомовлення”, “Про Вищу раду юстиції”, “Про судоустрій та статус суддів”), а також окремими підзаконними актами (наприклад, Регламент Кабінету Міністрів України, схвалений постановою Кабінету Міністрів).
14. Разом з тим, оскільки право бути присутніми на засіданні колегіальних суб'єктів владних повноважень є однією з гарантій права на доступ до публічної інформації, а сам доступ до засідань є не менш важливим способом отримання інформації про діяльність влади, ніж доступ через інформаційний запит, обмеження доступу до таких засідань в кожному конкретному випадку повинно бути обґрунтовано відповідно до вимог, передбачених статтею 6 Закону для обмеження доступу до інформації (“трискладовий тест”). Так, засідання може бути закритим при дотриманні сукупності таких вимог: 1) виключно 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; 2) розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам; 3) шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні. Для прикладу, винятком із загального правила можуть бути засідання, під час яких обговорюються конкретні заходи у сфері оборони країни.

100 Рішення Конституційного Суду України №12-рп/98 від 09.07.1998 (справа про тлумачення терміну “законодавство”).

15. Прийняття Закону потребує приведення іншого законодавства у відповідність до наведених положень. Наприклад, відповідно до ст. 3 Закону України “Про Регламент Верховної Ради” засідання Верховної Ради є відкритими і гласними, крім випадків, установлених Конституцією України та цим Регламентом. При цьому “відкритість засідань” Верховної Ради забезпечується “шляхом допуску на них у встановленому порядку представників засобів масової інформації”. Іншими словами, громадяни, які не є представниками засобів масової інформації, позбавлені Регламентом можливості потрапити на засідання єдиного органу законодавчої влади країна. Це суперечить статті 84 Конституції України (“Засідання Верховної Ради України проводяться відкрито. Закрите засідання проводиться за рішенням більшості від конституційного складу Верховної Ради України”) та зазначеному положенню статті 3 Закону “Про доступ до публічної інформації”.
16. З гарантії доступу на засідання колегіальних суб’єктів владних повноважень також впливає, що відповідний суб’єкт повинен заздалегідь повідомляти про свої засідання, вхід на такі засідання повинен бути вільним, без будь-якої попередньої реєстрації, засідання повинні проводитися у приміщенні, що дозволяє доступ найбільшій можливої кількості осіб. Доступ може бути лімітовано лише фізичними обмеженнями приміщення, які не дозволяють вмістити всіх бажаючих. При цьому, у разі великого інтересу до конкретного засідання, слід подбати, наприклад, про додаткові місця в залі або організацію прямої відео- чи аудіотрансляції засідання.

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

17. Ця гарантія забезпечення доступу до інформації деталізована в ст. 17 Закону. Зокрема, парламентський контроль за дотриманням права людини на доступ до інформації здійснюється Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, тимчасовими слідчими комісіями Верховної Ради України, народними депутатами України. Громадський контроль за забезпеченням розпорядниками інформації доступу до публічної інформації здійснюється депутатами місцевих рад, громадськими організаціями, громадськими радами, громадянами особисто шляхом проведення відповідних громадських слухань, громадської експертизи тощо. Державний контроль за забезпеченням розпорядниками інформації доступу до інформації здійснюється відповідно до закону.

“6) юридичною відповідальністю за порушення законодавства про доступ до публічної інформації”

18. Однією з гарантій забезпечення права на доступ до публічної інформації є встановлення відповідальності за порушення цього права. Детальніше це питання регулюється в статті 24 Закону. Зазначимо, що у п. 6 ст. 3 Закону йдеться про відповідальність за “порушення законодавства”. Водночас, відповідно до п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України виключно законами України встановлюються діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями. Таким чином, зазначені питання не можуть бути предметом регулювання підзаконних нормативно-правових актів¹⁰¹. Отже, підстави юридичної відповідальності за порушення права на доступ до інформації можуть бути передбачені виключно законами. Такими підставами, зокрема, є стаття 24 Закону та стаття 212-3 Кодексу про адміністративні правопорушення.

¹⁰¹ Див. також Рішення Конституційного Суду України №7-рп/2001 від 30.05.2001 (справа про відповідальність юридичних осіб).

СТАТТЯ 4. ПРИНЦИПИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Стаття 4. ПРИНЦИПИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

1. Доступ до публічної інформації відповідно до цього Закону здійснюється на принципах:

- 1) прозорості та відкритості діяльності суб'єктів владних повноважень;
- 2) вільного отримання та поширення інформації, крім обмежень, встановлених законом;
- 3) рівноправності, незалежно від ознак раси, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак.

1. У статті 4 Закону закріплені його основні вихідні положення – принципи, що визначають та скеровують режим доступу до публічної інформації. Принципи, поряд з метою та іншими загальними положеннями Закону, є надзвичайно важливими для розуміння та застосування Закону.

“1) прозорості та відкритості діяльності суб'єктів владних повноважень”

2. Принцип прозорості та відкритості влади органічно пов'язаний і впливає з основоположних конституційних засад, відповідно до яких “носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ” (ст. 5 Конституції України). Закритість інформації про дії влади перетворює на фікцію цей основний конституційний принцип та створює загрозу узурпації державної влади або зловживання нею. Відомо, що доступність інформації про діяльність влади є одним із головних засобів, що дозволяє здійснювати громадський контроль за діями влади. Забезпечення представникам засобів масової інформації та громадськості права на доступ до публічної

інформації та права бути присутніми на засіданнях органів влади є гарантією політичної свободи та необхідною умовою для демократичного політичного процесу, належного функціонування демократичних інституцій. Це також стимулює громадян до виконання своїх обов'язків – наприклад, отримання платниками податків даних щодо того, на які цілі держава витрачає зібрані кошти, формує довіру в людини до державного апарату та усвідомлення необхідності виконання свого обов'язку зі сплати податків.

3. Під прозорістю та відкритістю прийнято розуміти перш за все інформаційну відкритість органів влади в процесі здійснення ними своєї діяльності, максимальну доступність для громадськості інформації про прийняті ними рішення, використання бюджетних коштів, надання громадськості можливості участі в обговоренні та процесі прийняття рішень. Це, зокрема, надання можливості кожному бути присутнім на засіданнях органів влади, отримувати інформацію іншими не забороненими законом способами. Крім того, цей принцип покладає на державу обов'язок щодо створення механізмів, які повинні запобігати незаконному обмеженню доступу до інформації та забезпечувати розкриття максимального обсягу інформації. Йдеться, зокрема, про перегляд переліків інформації, що була віднесена до інформації з обмеженим доступом, скорочення термінів засекречування інформації, притягнення до відповідальності осіб, що незаконно обмежують доступ до інформації.

“2) вільного отримання та поширення інформації, крім обмежень, встановлених законом”

4. Цей принцип розвиває принцип прозорості і відкритості діяльності суб'єктів владних повноважень, а також ґрунтується на статті 34 Конституції України, яка проголошує, що право на інформацію може бути обмежене лише законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя.
5. Важливо звернути увагу, що для правильного розуміння цього принципу його необхідно тлумачити системно разом з іншими нормами Закону, зокрема ст. 6 та ч. 4 ст. 13. Слід пам'ятати, що метою цього принципу є встановлення того, що обмеження в отриманні та поширенні інформації повинні мати винятковий характер і можуть мати місце лише при дотриманні сукупності вимог, що передбачені Конституцією та Законом України “Про доступ до публічної інформації”, – незалежно від того, на підставі якого нормативно-правового акта діють розпорядники публіч-

ної інформації. Іншими словами органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а також інші розпорядники публічної інформації не можуть на власний розсуд обмежувати право вільно отримувати та поширювати публічну інформацію.

РОЗДІЛ II. ПОРЯДОК ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ

Розділ другий Закону складається із семи статей і визначає порядок забезпечення доступу до публічної інформації, а також форми доступу, види інформації з обмеженим доступом, порядок обмеження доступу, особливості доступу до окремих категорій інформації та захист особи, яка оприлюднює інформацію. Якщо в наступних розділах Закону закріплюються процедурні моменти забезпечення доступу до інформації, то Розділ II встановлює базові “матеріальні” норми щодо доступу та його обмежень, а також деталізуються види інформації з обмеженим доступом.

СТАТТЯ 5. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ

Стаття 5. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ

1. Доступ до інформації забезпечується шляхом:
- 1) систематичного та оперативного оприлюднення інформації:
 - в офіційних друкованих виданнях;
 - на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет;
 - на інформаційних стендах;
 - будь-яким іншим способом;
 - 2) надання інформації за запитом на інформацію.

1. Стаття визначає два основні способи надання публічної інформації: 1) шляхом оприлюднення інформації її розпорядниками; 2) наданням інформації у відповідь на інформаційний запит.

Ця стаття розвиває положення статей 3 та 14 Закону, якими передбачено обов'язок розпорядника надавати та оприлюднювати інформацію. Вона також узгоджується із статтею 6 Закону “Про інформацію”, відповідно до якої право на інформацію забезпечується, зокрема, обов'язком суб'єктів владних розпоряджень інформувати громадськість та засоби масової інформації про свою діяльність і прийняті рішення.

Тому статтю 5 сформульовано таким чином, що вона визначає саме способи забезпечення розпорядником доступу до інформації. Це також відповідає загальній спрямованості Закону, котрий у більшості своїх положень визначає позитивні обов'язки суб'єктів владних повноважень та інших розпорядників, а саме вчинити певні дії з метою забезпечення реалізації права на доступ до інформації.

2. З точки зору отримувача інформації ці два способи доступу можна визначити як пасивний та активний. “Пасивний” передбачає наявність інформації, що вже була оприлюднена розпорядником, і споживачу інформації немає потреби вчиняти активні дії із запитування такої інформації, а достатньо лише ознайомитися із поширеною інформацією. “Активний” спосіб полягає в доступі шляхом подання запиту на інформацію до її розпорядника.

При цьому особа має право вибрати, який спосіб використати, якщо це можливо. До того ж, навіть забезпечивши доступ до певної інформації шляхом її оприлюднення, розпорядник не звільняється від обов'язку надати таку інформацію у відповідь на запит. Це підкріплюється нормою Закону про неможливість посилання на загальнодоступність запитуваної інформації як підставу для відмови в задоволенні запиту (див. ч. 2 ст. 22).

3. Обов'язок розпорядника публічної інформації оприлюднювати в ініціативному порядку інформацію є усталеною передовою практикою іноземних держав та знайшов своє відображення у Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів. Відповідно до статті 10 Конвенції орган публічної влади повинен вживати необхідних заходів для оприлюднення за власною ініціативою офіційних документів, якими він володіє, в інтересах сприяння прозорості й ефективності публічної адміністрації та з метою заохочення інформованої участі громадськості у питаннях загального інтересу. Пояснювальний меморандум до Конвенції також вказує на такий критерій для визначення інформації, яку слід оприлюднювати в ініціативному порядку, як частота її запитування.

“систематичного та оперативного оприлюднення інформації”

4. Пункт 1 статті 5 Закону містить обов'язок “систематичного та оперативного оприлюднення інформації” і визначає способи такого оприлюднення. Перелік же інформації, яка повинна оприлюднюватися, визначений в статті 15 Закону та в інших законодавчих актах.
5. Під “**систематичністю**” оприлюднення слід розуміти його регулярність, необхідність оновлення інформації, а також встановлення на рівні кожного розпорядника певного порядку такого оприлюднення. Такий порядок повинен визначати, коли і як здійснюється оприлюднення, хто забезпечує підготовку інформації (документів) для оприлюднення та технічний супровід оприлюднення (підготовка та друк в офіційних виданнях, розміщення на веб-сайті тощо).

“**Оперативність**”, згідно з ч. 2 ст. 15 Закону, означає, що документ оприлюднюється невідкладно (тобто настільки швидко, наскільки можливо), але не пізніше 5 днів з дня його затвердження.

6. Стаття 5 визначає кілька основних форм оприлюднення інформації, а саме опублікування в офіційних друкованих виданнях, розміщення на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет, на інформаційних стендах, а також допускає можливість інших форм оприлюднення.

Конкретну форму оприлюднення інформації обирає її розпорядник, який при цьому не обмежується формами, згаданими в пункті 1, якщо інше не передбачено нормативно-правовими актами. Наприклад, сам Закон “Про доступ до публічної інформації” (ч. 2 ст. 15) встановлює обов’язковість оприлюднення інформації, визначеної в статті 15 Закону, на офіційному веб-сайті розпорядника, якщо такий веб-сайт наявний. Конкретні форми оприлюднення регуляторних актів та їхніх проектів визначає Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (див. серед інших статті 12-13). Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції» (№3206-VI від 07.04.2011) передбачає оприлюднення відомостей про майно, доходи, витрати і зобов’язання фінансового характеру певних осіб в офіційних друкованих виданнях відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ч. 2 ст. 12).

При цьому на підставі пункту 1 статті 5 Закону розпорядник може оприлюднити інформацію, крім обов’язкової форми оприлюднення, також у будь-якій іншій формі, що сприятиме її доведенню до відома громадськості чи конкретних груп осіб.

“в офіційних друкованих виданнях”

7. Визначення “офіційних друкованих видань органів державної влади та органів місцевого самоврядування” можна знайти в Законі 1997 року “Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації”. Ними є видання, які спеціально видаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування (відомості, бюлетені, збірники, інформаційні листки тощо) для інформування про свою діяльність. При цьому офіційні видання не є друкованими засобами масової інформації цих органів (у них немає редакцій, творчого колективу журналістів тощо).

Згадка у статті 5 саме про **офіційні друковані видання** є не випадковою, оскільки наявність заснованих органами державної влади чи органами місцевого самоврядування засобів масової інформації є анахронізмом, що суперечить демократичним принципам. Такі ЗМІ повинні припинити своє існування у теперішній формі. Натомість єдиним завданням офіційних видань може бути доведення до відома населення правових актів, що приймаються суб’єктом владних повноважень, інших документів та інформації.

Зазначене, звичайно, не виключає можливості оприлюднення інформації відповідно до статті 5 Закону в друкованих ЗМІ, у тому числі в заснованих розпорядником.

“на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет”

8. Закон прямо заохочує розпорядника публічної інформації забезпечувати її оприлюднення в мережі Інтернет, що створює можливість для якнайбільшого поширення інформації та її оперативного оновлення і доведення до відома необмеженого кола осіб. Постановою Кабінету Міністрів України № 3 від 04.01.2002 р. передбачалося обов’язкове розміщення інформації на веб-сайтах центральних та місцевих органів виконавчої влади. Це обумовлювало необхідність створення таких веб-сайтів. З того часу з’явилася ціла низка законодавчих та підзаконних актів, які вимагають оприлюднення певної інформації на веб-сайті суб’єкта владних повноважень.

Законодавство не містить визначення **“офіційного веб-сайту”**, але під ним можна розуміти сторінку в глобальній мережі Інтернет, що створена та зареєстрована відповідним розпорядником. У більшості випадків така сторінка матиме позначку “офіційний веб-сайт (сторінка)”. Базові вимоги до підключення до мережі Інтернет органів державної влади містяться в постанові Кабінету Міністрів України № 522 від 12.04.2002, якою зокрема передбачається реєстрація органами виконавчої влади та іншими державними органами своїх доменів у сегменті .gov.ua.

“будь-яким іншим способом”

9. Іншими формами оприлюднення інформації може бути поширення прес-релізів, оголошень, проведення прес-конференцій, брифінгів, оголошення інформації під час інтерв’ю або публічних виступів посадових осіб, проведення теле- і радіопередач, оприлюднення інформації в засобах масової інформації тощо (див., наприклад, статтю 6 Закону “Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації”).

Очевидно, що, виходячи із загальних принципів верховенства права та положень Конституції України (стаття 19), оприлюднення інформації суб’єктами владних повноважень повинно здійснюватися лише законним способом, тобто в передбачених законами межах та порядку.

“надання інформації за запитами на інформацію”

10. Пункт 2 статті 5 встановлює обов’язок надання інформації у відповідь на запит, що є другим основним способом доступу до публічної інформації – доступ через подання запиту на інформацію. Процедура доступу до інформації за інформаційним запитом врегульована в Розділі IV Закону.

СТАТТЯ 6. ПУБЛІЧНА ІНФОРМАЦІЯ З ОБМЕЖЕНИМ ДОСТУПОМ**Стаття 6. ПУБЛІЧНА ІНФОРМАЦІЯ З ОБМЕЖЕНИМ ДОСТУПОМ**

1. Інформацією з обмеженим доступом є:

- 1) конфіденційна інформація;
- 2) таємна інформація;
- 3) службова інформація.

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

3. Інформація з обмеженим доступом має надаватися розпорядником інформації, якщо він правомірно оприлюднив її раніше.

4. Інформація з обмеженим доступом має надаватися розпорядником інформації, якщо немає законних підстав для обмеження у доступі до такої інформації, які існували раніше.

5. Не може бути обмежено доступ до інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, у тому числі 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 цієї статті, зазначене положення не поширюється на випадки, коли оприлюднення або надання такої інформації може завдати шкоди інтересам національної безпеки, оборони, розслідуванню чи запобіганню злочину.

6. Не належать до інформації з обмеженим доступом декларації про доходи осіб та членів їхніх сімей, які:

- 1) претендують на зайняття чи займають виборну посаду в органах влади;
- 2) обіймають посаду державного службовця, службовця органу місцевого самоврядування першої або другої категорії.

7. Обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ. Якщо документ містить інформацію з обмеженим доступом, для ознайомлення надається інформація, доступ до якої необмежений.

1. Стаття 6 Закону визначає види інформації з обмеженим доступом, вимоги до обмеження доступу, окремі категорії відомостей, доступ до яких не може бути обмежено, а також інші положення щодо інформації з обмеженим доступом.

Стаття 6 є однією з головних у Законі, оскільки визначає критерії, яким має відповідати будь-яке обмеження доступу до інформації, – незалежно від того, на підставі якого закону чи яким розпорядником публічної інформації здійснюється таке обмеження (ч. 4 ст. 13 Закону). Таким чином, стаття 6 Закону є засадничою для регулювання всього режиму доступу до публічної інформації.

“1. Інформацією з обмеженим доступом є: ...”

2. Частина перша статті 6 Закону визначає вичерпний перелік видів інформації з обмеженим доступом: конфіденційна інформація, таємна інформація та службова інформація. Кожна з цих категорій має свої ознаки, що розкриваються далі в Законі. Такий же поділ на три види інформації з обмеженим доступом міститься і в ст. 21 Закону “Про інформацію”.

При цьому віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом можливе лише законом. Це передбачено в частині другій статті 1 Закону (“Публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом”) та частині другій статті 20 Закону “Про інформацію” (“Будь-яка інформація є відкритою, крім тієї, що віднесена законом до інформації з обмеженим доступом”).

3. Зазначена класифікація відрізняється від тієї, що існувала в Законі “Про інформацію” в редакції 1992 року. Попередньою редакцією закону передбачалися два види інформації з обмеженим доступом: конфіденційна і таємна.

При цьому “власником” конфіденційної інформації могла бути держава. Це була принципово хибна позиція закону, за якою держава наділялася правом, яке за своєю сутністю може належати лише приватному суб’єктові (фізичній чи юридичній особі). Право на інформацію віднесено Конституцією України до прав і свобод людини. Цивільним кодексом право на інформацію віднесено до **особистих немайнових прав** – особисте немайнове право фізичної особи, що забезпечує її соціальне буття (ст. 302), та особисте немайнове право юридичної особи (ст. 94). Таким чином, право на інформацію є суб’єктивним правом, що не може належати органам публічної влади, які натомість наділені визначеною законодавством компетенцією (див. також коментар до ч. 2 ст. 2 Закону).

4. Новою редакцією Закону “Про інформацію” та Законом “Про доступ до публічної інформації” також більше не допускається існування “**права власності**” на інформацію. Ця юридична конструкція була скасована законодавцем свідомо з огляду на її хибність і невідповідність Конституції України та Цивільному кодексу України.

Як уже зазначалося, право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію є одним з конституційних прав людини. Відповідно до Цивільного кодексу, право на інформацію є одним з особистих немайнових прав, поряд із правом на ім’я, правом на свободу пересування, правом на мирні зібрання тощо. Водночас інститут права власності врегульований в окремій Книзі третій Цивільного кодексу, в якій право власності визначено як “право особи на річ (майно), яке вона здійснює відповідно до закону за своєю волею, незалежно від волі інших осіб” (ст. 316). Під “річчю” розуміється “предмет матеріального світу, щодо якого можуть виникати цивільні права та обов’язки” (ст. 179), а під “майном” – “окрема річ, сукупність речей, а також майнові права та обов’язки” (ст. 190). На відміну від речей і майна поняття “інформації”, поряд з “результатами інтелектуальної творчої діяльності” та “особистими немайновими благами”, визначено в Главі 15 Цивільного кодексу – “Нематеріальні блага” (ст. 200).¹⁰²

Це обумовило відмову від хибної конструкції “права власності на інформацію” та вилучення із Закону “Про інформацію” поняття “конфіденційної інформації, що є власністю держави”. Закріплення можливості “власності” держави на інформацію мало також негативні практичні наслідки для реалізації права на інформацію належними суб’єктами цього права (фізичними особами та юридичними особами приватного права), оскільки дозволяло посилатися на право держави “володіти, користуватися та розпоряджатися” інформацією, хоча це фізично неможливо (інформація є нематеріальним об’єктом) і нівелювало право на інформацію.

“2. Обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до закону при дотриманні сукупності таких вимог: ...”

5. Частина друга статті 6 містить сукупність вимог (критеріїв) для обмеження доступу до інформації. Цей алгоритм дій, які необхідно зробити для обмеження доступу, називають “**трискладовим тестом**”. Будь-яке обмеження доступу до публічної інформації повинно пройти цей тест,

¹⁰² Див. також: Котляр Д., Правова природа та підходи до регулювання комерційної таємниці, “Часопис Парламент”, №3/2004, http://www.parlament.org.ua/index.php?action=magazine&id=9&ar_id=572&iar_id=605&as=2

і лише, якщо додержано сукупності всіх трьох складових цього тесту, може бути обмежено доступ до інформації.

Якщо при вирішенні питання обмеження доступу не буде встановлено відповідність всім трьом вимогам, то інформація повинна бути розкрита. Це правило можна сформулювати інакше: кожен з трьох критеріїв “**три-складового тесту**” можна вважати запитанням, на яке розпорядник повинен відповісти перед тим, як обмежити доступ до публічної інформації; **якщо на всі запитання дано позитивну відповідь, то доступ може бути обмежено; якщо хоча б на одне з трьох запитань відповідь є негативною, то в доступі не може бути відмовлено.**

Цими вимогами (критеріями), які далі буде розкрито детальніше, є

- 1) наявність визначеного законом інтересу, для захисту якого обмежується доступ;
 - 2) можливість завдання вказаному інтересу істотної шкоди у разі розкриття інформації;
 - 3) більша вага такої шкоди порівняно із суспільним інтересом в отриманні інформації.
6. Законодавцем обрано саме такий підхід до можливого обмеження доступу до інформації, оскільки він найкращим чином забезпечує максимальну відкритість інформації та реалізацію права кожного на інформацію. Інші підходи, наприклад, визначення типів документів або кола питань, які підлягають безумовному обмеженню в доступі, є неприйнятними, оскільки дозволяли б автоматичну відмову в доступі, незважаючи на зміст інформації та можливість завдання її розголошенням шкоди конкуруючим інтересам. Тому саме обраний підхід дозволяє реалізувати засадничий принцип правового регулювання доступу до інформації – презумпцію відкритості всієї інформації, що знаходиться у володінні розпорядника, і винятковість будь-якого обмеження в доступі до неї.
7. Те, що вимоги, яким повинно відповідати обмеження доступу до інформації, повинні бути встановлені саме в законі, передбачено в частині третій статті 34 Конституції України. Жоден інший нормативно-правовий акт, крім закону, не може обмежувати здійснення права на доступ до інформації.
8. Визначальним є те, що положення ч. 2 ст. 6 Закону сформульовано саме як **вимоги до обмеження доступу**, а не підстави для надання доступу до інформації. Такий підхід ґрунтується на презумпції відкритості публічної інформації (стаття 1 Закону) і виходить з того, що доступ до інформації може бути обмежено, лише якщо розпорядник інформації обґрунтує це на підставі критеріїв “трискладового тесту”.

Таким чином, тягар доведення того, що доступ до інформації може бути обмежений, покладається на розпорядника публічної інформації. Відповідно, запитувач не повинен при поданні запиту доводити, що інформація має бути відкрита. Якби був обраний протилежний підхід, то запитувач інформації мав би обґрунтовувати, що надання інформації не завдасть істотної шкоди одному із захищених інтересів, а якщо і завдасть такої шкоди, то вона буде меншою порівняно із суспільним інтересом. Іншими словами – запитувачу довелося б доводити наявність в нього основоположного права на інформацію, що є недоречним.

Саме цим пояснюється також те, що Закон не містить перелік інформації, яка не може бути надана, але натомість визначає критерії, на підставі яких може бути обмежено доступ – залежно від конкретних обставин ситуації та інформації, що запитується.

9. Положення “трискладового тесту” поширюються на випадки обмеження доступу до публічної інформації, під якою розуміється інформація, що знаходиться у визначених Законом розпорядників. Таким чином, **при першому обмеженні доступу до інформації трискладовий тест повинен застосовуватися при віднесенні інформації до службової чи таємної і не повинен – при віднесенні до конфіденційної інформації.** Це пов’язано з тим, що до конфіденційної інформації можуть відносити лише приватні суб’єкти (фізичні чи юридичні особи), які при цьому не є розпорядниками в розумінні статті 13 Закону і на них, відповідно, не поширюється дія ч. 2 ст. 6 Закону. При цьому Закон “Про доступ до публічної інформації” (ст. 7) та Закон “Про інформацію” (статті 11 та 21) передбачають, що віднесення інформації до конфіденційної здійснюється на розсуд фізичної чи юридичної особи (якщо, звичайно, при цьому не порушуються встановлені законом заборони обмежувати доступ до певної інформації). Поширення “трискладового тесту” на фізичних/юридичних осіб при віднесенні ними інформації до конфіденційної було б надмірним і нераціональним, оскільки вимагало б від особи зважувати свої власні права (інтереси) з правами інших осіб чи змушувало б особу відмовлятися від власних прав на користь суспільних інтересів чи прав інших. Водночас “трискладовий тест” повинен застосовуватися (хоч і з певними особливостями) при вирішенні розпорядником публічної інформації питання обмеження доступу до конфіденційної інформації, якою він володіє (детальніше про конфіденційну інформацію та застосування “трискладового тесту” – див. коментар до статті 7 Закону).
10. “Трискладовий тест” слід застосовувати не лише при першому обмеженні доступу до інформації, але і в подальшому – щоразу при вирішенні питання надання чи відмови в доступі, оскільки це також є “обмеженням доступу” в розумінні ч. 2 ст. 6 Закону. Це прямо впливає і з інших положень

Закону. Так, відповідно до ч. 4 ст. 6 інформація з обмеженим доступом повинна надаватися розпорядником інформації, якщо немає законних підстав для обмеження у доступі, які існували раніше. Такою законною підставою є, зокрема, відповідність “трискладовому тесту”. Отже, для того, щоб перевірити, чи відповідає обмеження “трискладовому тесту” і надалі, тест треба застосувати повторно. “Трискладовий тест” також застосовується повторно при доступі до документів, яким уже було надано гриф “для службового користування” (згідно з ч. 2 ст. 9 Закону), а також для обґрунтування відмови в наданні інформації (п. 2 ч. 1 ст. 22 Закону).

11. Закон часто критикують за те, що він встановлює в статті 6 оціночні поняття (“інтерес”, “істотна шкода”, “перевага суспільного інтересу”) і, більше того, покладає на адміністративні (не судові) органи обов’язок їх застосовувати і надає їм широкі повноваження. Така критика є необґрунтованою. Справді, застосування “трискладового тесту” на практиці може викликати значні складності, але це не є підставою для заперечення обраного законодавцем підходу. Альтернативою “трискладовому тесту” було б встановлення переліку інформації, доступ до якої обмежується, або переліку інформації, яка може бути надана. Це суперечило б принципу відкритості інформації та надмірно звужувало б право на доступ до інформації.

Так само некоректним було б покладання на адміністративні суди вирішення питання про обмеження доступу до інформації, наприклад, на підставі звернення розпорядника. Це суперечило б природі адміністративної юстиції, яка покликана захищати інтереси приватного суб’єкта в його спорі з публічною адміністрацією, а не обґрунтовувати наявність підстав для обмеження права приватного суб’єкта на доступ до інформації. При цьому за адміністративними судами залишається функція розгляду скарг на неправомірні дії розпорядника у сфері доступу до інформації.

Застосування в законі оціночних понять саме по собі не порушує юридичної визначеності як складового принципу верховенства права. На принципі юридичної визначеності ґрунтується вимога Конституції України та Європейської конвенції про права людини (ЄКПЛ) щодо можливості обмеження права на інформацію лише “законом”. При цьому відповідно до практики ЄСПЛ¹⁰³, самої наявності формального закону як акта позитивного права не достатньо – перевіряється якість такого закону (його окремих положень). Закон повинен бути (1) доступним та (2) передбачуваним (чітким). “Доступність” передбачає можливість особи мати доступ до тексту закону (що у випадку Закону “Про доступ до публічної інфор-

103 Див., серед інших, *Sunday Times v. UK*, заява № 6538/74, рішення ЄСПЛ від 26.04.1979, параграф 49; *Silver and Others v. UK*, рішення ЄСПЛ від 25.03.1983, параграф 88.

мації” забезпечено його оприлюдненням) і зрозумілість змісту положень (при цьому допускається, що для розуміння змісту треба буде отримати юридичну допомогу). “Передбачуваність” чи “чіткість” означає надання можливості особі регулювати свою поведінку, тобто мати можливість передбачити – до розумної міри – наслідки своєї дії. При цьому ЄСПЛ визнає “неможливість досягнення абсолютної визначеності при формулюванні законів та ризик того, що пошук визначеності може призвести до надмірної жорсткості”¹⁰⁴. “Відповідно, багато законів неминуче сформульовані таким чином, що, більшою чи меншою мірою, є нечіткими і їх тлумачення та застосування є питаннями практики”¹⁰⁵. “Логічним наслідком принципу, що закони повинні мати загальне застосування, є те, що формулювання законів не завжди є чітким”¹⁰⁶.

Щодо дискреційності повноважень (тобто можливості застосовувати повноважень на власний розсуд) суб’єктів владних повноважень та їх посадових осіб у питаннях обмеження доступу до інформації відповідно до статті 6 Закону, то дискреція в адміністративному праві є допустимою, якщо закон визначає межі такої дискреції (розсуду), порядок її застосування та можливість оскарження прийнятих рішень¹⁰⁷. Необхідність залишення можливості розсуду у питаннях обмеження доступу впливає з того, що Закон не може і не повинен наперед визначати всі види відкритої чи закритої інформації, а рішення щодо обмеження доступу залежить від багатьох обставин конкретної ситуації.

Стаття 6 Закону “Про доступ до публічної інформації” у зв’язці із Законом “Про інформацію” відповідає цим принципам – вона достатньо чітко визначає сукупність критеріїв обмеження доступу, які утворюють межі для дискреції посадових осіб у цьому питанні.

Оціночні поняття часто вживаються і в інших галузях законодавства: у Кримінальному кодексі (“особлива зухвалість”, “винятковий цинізм”, “малозначність”, “розпалювання національної, расової чи релігійної ворожнечі та ненависті”, “злісне ухилення”, “істотна шкода” тощо); Кодексі про адміністративні правопорушення (“безпечна відстань”, “образливе чіпляння”, “громадський порядок і спокій громадян” тощо); Кодексі законів про працю (“поважні причини”); Законі “Про основні засади дер-

104 *Sunday Times v. UK*, параграф 49.

105 Там само.

106 *Gorzelik et al. v. Poland*, заява № 44158/98, рішення ЄСПЛ від 17.02.2004, параграф 64.

107 Див., наприклад, Рекомендацію №(80)2 Комітету Міністрів Ради Європи щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами, 11.03.1980; рішення ЄСПЛ у справі *Silver and Others v. UK* від 25.03.1983, параграф 88; *Al-Nashif v. Bulgaria*, заява № 50963/99, рішення від 20.06.2002, параграф 119.

жавного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” (“ризик”, “прийнятний ризик”) і так далі. У Законі України “Про звернення громадян” передбачено, що відсутність у зверненні даних, необхідних для “прийняття обґрунтованого рішення органом чи посадовою особою” є підставою для повернення такого звернення громадянину.

Іншим прикладом оціночних понять є застосування конструкції “розумних строків”, що вже міцно закріпилася в українському законодавстві та практиці правозастосування. Так, це поняття знайшло відображення в Кодексі адміністративного судочинства України, прийнятому в 2005 році (статті 3, 110, 111, 122 та інші). Раніше, в 2003 році Конституційний Суд України визнав, що принцип “розумних строків” застосовується відповідно до Європейської конвенції про права людини в досудовому слідстві (відповідальність за яке несуть слідчі та прокурори, тобто не судді)¹⁰⁸.

12. “Трискладовий тест” не є українським винаходом. У тій чи іншій формі він передбачений у багатьох сучасних законах про свободу інформації (доступ до інформації), а також став міжнародним стандартом у питаннях обмеження доступу до публічної інформації.

У 1999 році міжнародна організація “Артикль 19” у своєму документі “Право громадськості знати: Принципи законодавства про свободу інформації”¹⁰⁹ у Принципі 4 (“Обмежена сфера винятків”) таким чином виклала зазначений тест:

- інформація повинна мати відношення до легітимної мети, передбаченої законом;
- оприлюднення інформації повинно загрожувати спричиненням суттєвої шкоди вказаній легітимній меті;
- шкода, яку може бути заподіяно вказаній меті, повинна бути вагомішою, ніж суспільний інтерес в отриманні інформації.

Це загальне правило враховувало попередні розробки, зокрема Йоганнесбурзькі принципи щодо національної безпеки, свободи висловлювань і доступу до інформації, укладені в 1995 році 35 провідними експертами з усіх регіонів світу¹¹⁰. Варто навести повністю окремі принципи, які можуть застосовуватися і у випадках захисту інших інтересів:

108 Рішення Конституційного Суду України №3-рп/2003 від 30 січня 2003 року у справі про розгляд судом окремих постанов слідчого і прокурора.

109 Джерело: http://www.parliament.org.ua/index.php?action=draft_art&dtopic=4&ar_id=7&as=2 (український переклад), www.article19.org/pdfs/standards/righttoknow.pdf (оригінал).

110 Джерело: http://www.parliament.org.ua/index.php?action=draft_art&dtopic=4&ar_id=7&as=2 (український переклад), www.article19.org/pdfs/standards/joburgprinciples.pdf (оригінал).

“Кожна особа має право отримувати інформацію від органів влади, у тому числі інформацію стосовно національної безпеки. Це право не може обмежуватися на підставі захисту інтересів національної безпеки, крім випадку, коли уряд спроможеться довести, що це обмеження закріплене законом і є необхідним у демократичному суспільстві для захисту законних інтересів національної безпеки” (Принцип 11).

“Для з’ясування чи необхідне обмеження свободи висловлювань або інформації для захисту законних інтересів національної безпеки, уряд повинен довести, що: а) певне висловлювання або інформація наражає на серйозну небезпеку законні інтереси національної безпеки; б) застосоване обмеження є найменш серйозним засобом захистити такі інтереси; та в) обмеження є сумісним з принципами демократії” (Принцип 1.3).

Орхуська конвенція 1998 року (Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля), стороною якою Україна є з 2001 року, передбачає, що в запиті про надання екологічної інформації може бути відмовлено, якщо її оприлюднення може негативно вплинути на один із передбачених Конвенцією інтересів, з урахуванням інтересу громадськості в оприлюдненні цієї інформації (стаття 4).

В Модельному законі про свободу інформації, підготовленому в 2001 році організацією “Артикль 19”, також було визначено необхідність доведення, що шкода захищеному інтересу переважає суспільний інтерес в розкритті інформації.

Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи Rec(2002)2 щодо доступу до офіційних документів¹¹¹ встановлює (пункт IV), що обмеження права на доступ до офіційних документів повинні бути чітко визначені в законі, бути необхідними в демократичному суспільстві та пропорційними до мети захисту одного з визначених Рекомендацією інтересів. При цьому в доступі може бути відмовлено, якщо розкриття інформації завдасть або може завдати шкоди будь-якому із визначених інтересів, крім випадку, коли суспільний інтерес в розкритті переважає.

Ці положення були відтворені в статті 3 Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів 2009 року – першому юридично обов’язковому міжнародному договорі з цього питання.

Збалансування суспільного інтересу в розкритті інформації з іншими інтересами передбачено також в документах ЄС. У Розпорядженні Євро-

111 Джерело: <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=262135>.

пейського Парламенту та Ради ЄС стосовно публічного доступу до документів Європейського Парламенту, Ради та Комісії від 30.05.2001 (стаття 4) передбачено, що “інституції відмовляють в доступі до документа, якщо розкриття завдасть шкоди захисту комерційних інтересів фізичної чи юридичної особи..., судового провадження та правової допомоги, цілей перевірок, розслідувань та аудиту, якщо тільки не переважає суспільний інтерес в розкритті”¹¹².

Принципи “трискладового тесту” знаходять своє відображення й у внутрішніх документах міжнародних організацій. Так пунктом 46 Модельної політики Світового банку щодо розкриття інформації 2009 року¹¹³ передбачено, що попри будь-яке інше положення цього документа Банк не відмовляє в розкритті інформації, крім випадку, коли шкода захищеному інтересу переважає загальний суспільний інтерес в розкритті.

У 2004 році в Спільній декларації Спеціального доповідача ООН з питань свободи думки та вираження поглядів, Представника ОБСЄ з питань свободи засобів масової інформації та Спеціального представника Організації американських держав з питань свободи вираження поглядів було відзначено:

*“Право на доступ повинно підлягати вузько та обережно сформульованій системі винятків з метою захисту переважаючих публічного та приватного інтересів, у тому числі приватності. Винятки повинні застосовуватися лише тоді, коли є ризик істотної шкоди захищеному інтересу і коли ця шкода переважає загальний суспільний інтерес в отриманні доступу до інформації. Орган публічної влади, що намагається відмовити в доступі, повинен довести, що інформація відповідає зазначеній системі винятків.”*¹¹⁴

У 2006 році Міжамериканський суд з прав людини став першим міжнародним судом, що визнав необхідність застосування згаданого тесту. У рішенні у справі “Клод Рейес та інші проти Чилі” Суд постановив, що “обмеження права на доступ ... повинно не тільки стосуватися однієї з [легітимних] цілей, але повинно бути також показано, що розкриття може

112 Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents, OJ 2001 L 145, p. 43, www.europarl.europa.eu/RegData/PDF/r1049_en.pdf.

113 <http://www.article19.org/pdfs/standards/world-bank-model-world-bank-policy-on-disclosure-of-information.pdf>.

114 6 грудня 2004 р., <http://www.article19.org/pdfs/igo-documents/three-mandates-dec-2004.pdf>.

завдати суттєвої шкоди цій меті і що шкода є більшою, ніж суспільний інтерес у володінні цією інформацією (доказ пропорційності)”¹¹⁵.

13. Обмеження права отримувати інформацію як складової права на свободу вираження поглядів, відповідно до **статті 10 Європейської конвенції з прав людини** повинно бути: (1) встановлено законом; (2) бути необхідним в демократичному суспільстві, та (3) здійснюватися в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі, для захисту репутації чи прав інших осіб, для запобігання розголошенню конфіденційної інформації або для підтримання авторитету і безсторонності суду.

Ці елементи відображені в “трискладовому тесті”. Під “необхідністю в демократичному суспільстві” Європейський суд з прав людини розуміє те, що будь-яке втручання (обмеження) в реалізацію права повинно відповідати “нагальній суспільній потребі” (“pressing social need”) та, зокрема, бути пропорційним до легітимної мети, яка переслідується (захист одного із визначених інтересів)¹¹⁶. Те, що держава повинна вказати на “нагальність суспільної потреби” втручання, а не лише зазначити захищений інтерес, заради якого обмежується право, обґрунтовує необхідність доведення істотної шкоди захищеному інтересу. Пропорційність втручання означає насамперед те, що обмеження права повинно бути не більшим, ніж це необхідно для захисту легітимної мети. Але з цього можна вивести і те, що повинен бути знайдений баланс між двома конкуруючими інтересами – суспільним інтересом в отриманні інформації і одним із захищених інтересів¹¹⁷. Крім того, при розгляді справ, що стосуються збалансування двох конкуруючих інтересів, ЄСПЛ також з'ясує, чи є наведені державою підстави для обґрунтування обмеження права “доречними та достатніми” (“relevant and sufficient”¹¹⁸) – див. нижче в аналізі легітимних інтересів.

Хоча Конвенція та практика ЄСПЛ по статті 10 наразі прямо не передбачають критерію переваги суспільного інтересу, ця складова тесту (як і дві інші) цілком відповідають правовим підходам Суду. Необхідність зважування конкуруючих інтересів впливає з концепції “необхідності в демократичному суспільстві”.

115 *Claude Reyes et al. v. Chile*, рішення Міжамериканського суду з прав людини від 19.09.2006, параграф 58.

116 *Sunday Times v. UK; Olsson v. Sweden*, заява № 10465/83, рішення ЄСПЛ від 24.03.1988, параграф 67.

117 *Hatton v. UK*, заява № 36022/97, рішення ЄСПЛ від 08.07.2003, параграф 122.

118 *Observer and Guardian v. UK*, заява № 13585/88, рішення ЄСПЛ від 26.11.1991, параграф 59.

Для прикладу можна навести рішення у справі “Пінто Коельйо проти Португалії” (Pinto Coelho v. Portugal¹¹⁹), яке стосувалося порушення статті 10 Конвенції, але не в частині доступу, а в частині поширення інформації. Цей приклад вказує також на необхідність наведення причин і наявності обґрунтування обмеження права на доступ і неприйнятності автоматичного обмеження доступу до певної інформації без урахування суспільних інтересів в отриманні інформації.

При обмеженні права слід обґрунтовано збалансувати різні інтереси

Заявниця є відомою журналісткою, що спеціалізується на правових питаннях і працює на національному телебаченні. У 1999 році вона зробила інформаційний сюжет про обвинувачення колишнього директора слідчого департаменту, якого перед тим було звільнено і обвинувачено в розкритті таємниці судового провадження (припускалося, що директор був відповідальний за витік інформації про резонансну кримінальну справу). У своїй програмі заявниця продемонструвала копії обвинувального акта проти директора та постанови про порушення кримінальної справи. За це проти заявниці було порушено кримінальну справу. У 2006 році заявницю було визнано винуватою у “непокорі” за оприлюднення “копій документів у кримінальній справі до постановлення рішення суду першої інстанції”. Скарги заявниці на це рішення були відхилені Апеляційним судом та Конституційним Судом Португалії.

ЄСПЛ розглянув питання відповідності засудження заявниці статті 10 Конвенції – зокрема, чи було воно “необхідним в демократичному суспільстві”. Суд наголосив, що ніщо не повинно заважати ЗМІ брати участь у дискусії з питання, яке розглядається в суді, але в таких випадках вони повинні утриматися від оприлюднення будь-яких матеріалів, які можуть зашкодити особі в отриманні справедливого суду або підірвати впевненість суспільства в ролі судів. Водночас ЄСПЛ відзначив, що сюжет заявниці явно стосувався суспільного інтересу, оскільки йшлося про людину, яка була керівником судової поліції, а громадськість має право контролю за функціонуванням системи правосуддя. Суд також звернув увагу на те, що національні суди не збалансували інтереси, в яких відбулося засудження пані Коельйо, з її правом на свободу вираження поглядів. Відповідно до португальського закону засудження було автоматичним як тільки вона показала на телебаченні копії документів, захищені таємницею судового провадження. Крім того, органи влади не навели причини, чому оприлюднення двох копій із справи зашкодило розслідуванню або яким чином було порушено право підсудного на презумпцію невинуватості. У результаті, Суд постановив, що засудження заявниці становило собою непропорційне втручання в її право на свободу вираження поглядів.

“виключно 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”

14. Перелічені в п. 1 ч. 2 ст. 6 Закону інтереси відтворюють положення ч. 3 ст. 34 Конституції України. Слід відзначити, що перелічені інтереси наведені в статті Конституції України, що визначає право на свободу вираження поглядів, яке, звичайно, не вичерпується правом на отримання інформації, тому не всі ці інтереси будуть на практиці використовуватися для обмеження доступу до інформації.
15. **Легітимні інтереси** наведені в Законі лише в незначній мірі відрізняються від передбачених пунктом 2 статті 10 ЄКПЛ: “громадський порядок” у Законі – “громадська безпека” в Конвенції; “запобігання заворушенням чи злочинам” в Законі об’єднано з “громадським порядком”; в Законі відсутня згадка охорони “моралі”; “охорона здоров’я населення” в Законі – “охорона здоров’я” у Конвенції.

Дещо відмінні інтереси, які можуть обґрунтовувати обмеження права на свободу вираження поглядів, передбачені в статті 19 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права: а) додержання прав або репутації інших осіб; б) захист національної безпеки, публічного порядку (ordre public), здоров’я чи моральності населення.

У статті 3 Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів міститься такий перелік інтересів (які не завжди сформульовані як інтереси):

- національна безпека, оборона та міжнародні відносини;
- громадська безпека;
- запобігання, розслідування та кримінальне переслідування злочинної діяльності;
- дисциплінарні розслідування;
- перевірки, контроль та нагляд з боку органів публічної влади;
- приватність та інші легітимні приватні інтереси;
- комерційні та інші економічні інтереси;
- економічна, монетарна та валютна політика держава;
- рівність сторін у судовому процесі та ефективне відправлення правосуддя;

- охорона навколишнього природного середовища;
- обговорення всередині або між органами публічної влади стосовно розгляду питання.

Перелік, що міститься в Конвенції, є ширшим, ніж той, що був включений в Конституцію України та Закон. Це можна пояснити необхідністю узгодження позицій урядів держав-членів Ради Європи та знаходження компромісного рішення, що дозволило прийняти консенсусом цей важливий документ. При цьому у статті 1 Конвенції наголошено, що положення Конвенції не повинні перешкоджати національним законам встановлювати ширші права доступу до інформації. Цим шляхом і пішов український законодавець, який визначив вужче коло захищених інтересів (що має наслідком ширше право доступу).

16. Слово “**виключно**” в п. 1 ч. 2 ст. 6 Закону вказує на вичерпність переліку захищених інтересів та неможливість його розширення на розсуд розпорядника чи навіть суду. Це відповідає статті 64 Конституції України, яка встановлює, що конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією.
17. Захист наведених легітимних інтересів збалансовує захист права на інформацію. Право на інформацію, хоч і є надзвичайно важливим для особи та суспільства в цілому, не є абсолютним і може обмежуватися, коли для цього наявна законна підстава і цього вимагає інший захищений законом інтерес.
18. Першим кроком при вирішенні питання обмеження доступу до інформації є встановлення, якому інтересу таке обмеження відповідає.

Приклад 3

Приклади віднесення обмеження доступу до легітимного інтересу:

- обмеження доступу до персональних даних фізичної особи може відповідати інтересу захисту права на невтручання в особисте і сімейне життя (право на приватність);
- обмеження доступу до даних про юридичну особу – запобіганню розголошенню конфіденційно одержаної інформації;
- обмеження доступу до відомостей про військові об’єкти – інтересам національної безпеки;
- обмеження доступу до інформації про судимість особи – захисту репутації та права на невтручання в особисте життя;
- обмеження доступу до інформації про чисельність та оснащення співробітників підрозділів правоохоронних органів з підтримання

правопорядку – захисту громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам;

- обмеження доступу до інформації про співробітників органів безпеки – інтересам національної безпеки та громадського порядку з метою запобігання злочинам.

19. Будь-яке обмеження доступу повинно відповідати одному чи кільком захищеним інтересам. При цьому зазначені інтереси повинні тлумачитися сумлінно, і не можна прикриватися ними для захисту інших цілей. Наприклад, не можна обґрунтовувати обмеження доступу, скажімо, захистом національної безпеки чи громадського порядку, якщо йдеться про викриття правопорушень чи просто помилок, які соромлять посадову особу. Не можна посилалися формально на захищений законом інтерес, коли справжньою метою обмеження доступу є захист інших інтересів – це суперечитиме принципу верховенства права, відповідно до якого, зокрема, правові положення застосовуються сумлінно, виходячи із засад справедливості та їх мети.

Тому не достатньо лише формально послатися на один із інтересів, у яких може бути обмежено доступ. Необхідно навести пояснення, чому саме цей інтерес підлягає захисту. Це пояснюється тим, що легітимні інтереси в статті 34 Конституції України та статті 6 Закону сформульовані достатньо широко. Наприклад, під поняття інтересів національної безпеки можна підвести дуже багато різноманітних ситуацій, але при обмеженні доступу має бути чітко вказано як саме розголошення певної інформації стосується інтересу національної безпеки. Це відповідає практиці Європейського суду з прав людини, який, як зазначалося вище, перевіряє, чи є наведені державою підстави для обґрунтування обмеження права “доречними та достатніми”. Крім того, діє правило: **“права слід розуміти широко, а винятки чи обмеження [прав] – тлумачити вузько”**¹²⁰.

“Доречність” та “достатність”

Цікавим у цьому контексті є рішення ЄСПЛ у справі газет «Обзервер» і «Гардіан» проти Сполученого Королівства» (*Observer and Guardian v. UK*)¹²¹, де Суд розглядав скаргу заявників про накладену на них національним судом заборону публікувати відомості з мемуарів колишнього співробітника служби контррозвідки Великобританії (MI5). Основним предметом розгляду Страсбурзького Суду стало рішення англійського

120 *Friend and Others v. UK*, заяви №№ 16072/06, 27809/08, рішення ЄСПЛ щодо прийнятності від 24.11.2009, параграф 41. Див. також рішення Суду справедливості ЄС від 21.07.2011 у справі C-506/08 P *Sweden v MyTravel and Commission*, параграф 75 (“... оскільки це є винятки з принципу якнайширшого доступу громадськості до документів, такі винятки повинні тлумачитися та застосовуватися вузько”).

121 *Observer and Guardian v. UK*, заява № 13585/88, рішення від 26.11.1991.”

суду про застосування запобіжної (на період розгляду позову по суті) заборони поширювати інформацію відповідно до клопотання Генерального прокурора.

Обмеження права на свободу вираження поглядів обґрунтовувалося захистом інтересів правосуддя та національної безпеки. ЄСПЛ визнав підстави обмеження “доречними”: вони стосувалося запобігання можливої шкоди інтересам служби контррозвідки шляхом оприлюднення мемуарів колишнього співробітника, повний зміст яких не був відомий на момент судового розгляду, а також захищали інтереси підтримання авторитету правосуддя, оскільки попередня заборона на друк була потрібною для того, щоб після розгляду справи по суті клопотання Генерального прокурора про постійну заборону друку зазначених матеріалів можна було виконати. Суд також погодився з “достатністю” наведених аргументів, зокрема пославшись на те, що англійський суд не просто автоматично застосував попередній прецедент для таких запобіжних заборон, але “визнав, що справа стосувалася конфлікту між суспільним інтересом у запобіганні та суспільним інтересом у дозволі розголошення відповідного матеріалу, вирішивши зазначений конфлікт обережним зважуванням міркувань на користь кожного з інтересів”.

Але ситуація змінилася після того, як ці мемуари були надруковані в США і стали потрапляти на територію Великобританії. ЄСПЛ не мав заперечень, що посилання на захист згаданих інтересів все ще було “доречним”, але визнав відсутність “достатніх” підстав для продовження дії обмеження прав за статтею 10 Конвенції. Це пояснювалося тим, що навіть якщо мемуари містили таємні дані, то ця таємність зникла разом з їх виходом у світ. Тому в частині захисту інтересів національної безпеки більша частина небезпек, які несли із собою мемуари, зникла. Залишилися інтереси захисту ефективності та репутації служби контррозвідки (збереження довіри до служби з боку третіх осіб; створення переконаності в інших, що несанкціоноване оприлюднення мемуарів колишніми співробітниками не буде допускатися; запобігання наслідуванню прикладу автора мемуарів). Але ці інтереси Суд визнав недостатніми для обґрунтування обмеження і тому постановив, що обмеження права заявників перестало бути “необхідним в демократичному суспільстві” і становило порушення статті 10 Конвенції.

“в інтересах національної безпеки”

20. Законодавче визначення терміна “**національна безпека**” міститься в Законі України “Про основи національної безпеки України”, чинна редакція статті 1 якого містить таке визначення:

“національна безпека – захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам у сферах пра-

воохоронної діяльності, боротьби з корупцією, прикордонної діяльності та оборони, міграційної політики, охорони здоров'я, освіти та науки, науково-технічної та інноваційної політики, культурного розвитку населення, забезпечення свободи слова та інформаційної безпеки, соціальної політики та пенсійного забезпечення, житлово-комунального господарства, ринку фінансових послуг, захисту прав власності, фондових ринків і обігу цінних паперів, податково-бюджетної та митної політики, торгівлі та підприємницької діяльності, ринку банківських послуг, інвестиційної політики, ревізійної діяльності, монетарної та валютної політики, захисту інформації, ліцензування, промисловості та сільсько-го господарства, транспорту та зв'язку, інформаційних технологій, енергетики та енергозбереження, функціонування природних монополій, використання надр, земельних та водних ресурсів, корисних копалин, захисту екології і навколишнього природного середовища та інших сферах державного управління при виникненні негативних тенденцій до створення потенційних або реальних загроз національним інтересам.”

Таке надзвичайно широке і складне визначення було передбачено змінами до Закону “Про основи національної безпеки України” від 20.07.2010. Попередня редакція містила набагато компактніше і чіткіше визначення (“національна безпека – захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам”).

Ключовим в обох редакціях визначення є поняття “національних інтересів”, під якими розуміються “життєво важливі матеріальні, інтелектуальні і духовні цінності Українського народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні, визначальні потреби суспільства і держави, реалізація яких гарантує державний суверенітет України та її прогресивний розвиток” (стаття 1 “Про основи національної безпеки України”).

21. Детальний аналіз та критика законодавчого визначення поняття “національна безпека” не є предметом цього коментаря. Але при застосуванні поняття національної безпеки як предмета інтересу, захист якого може обґрунтовувати обмеження доступу до інформації, слід виходити з “доречності та достатності” аргументів на користь посилання на такі інтереси. Можливість широкого тлумачення цих інтересів також буде піддаватися контролю під час застосування двох інших вимог трискладового тесту (“істотна шкода” та “перевага над суспільним інтересом”).

На необхідність вузького тлумачення інтересів національної безпеки вказує і пояснювальна доповідь до Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів (пункт 23), яка закликає використовувати поняття

національних інтересів стримано і не зловживати ним з метою захисту інформації, що може викривати порушення прав людини, корупцію в органах публічної влади, адміністративні помилки або інформацію, яка просто соромить публічних службовців чи органи влади.

Приклад 4

Інтересів національної безпеки може стосуватися обмеження доступу до інформації про розташування військових об'єктів. Таких інтересів не може стосуватися інформація про прямі чи опосередковані комерційні інтереси керівництва Міністерства оборони чи Служби безпеки.

22. Набагато чіткіше і вужче визначення інтересів національної безпеки міститься в міжнародних стандартах. З Принципу 2 Йоганнесбурзьких принципів випливає, що легітимними інтересами національної безпеки є “захист існування країни або її територіальної цілісності проти застосування або загрози застосування сили, або її здатності відповідати на застосування або загрозу застосування сили як зовнішнього походження, такого як військова загроза, так внутрішнього, наприклад, підбурення до насильницького повалення уряду”.

Указується також, що обмеження, яке намагаються обґрунтувати захистом інтересів національної безпеки, є нелегітимним, якщо його справжньою метою або наслідком, який можна продемонструвати, є захист інтересів, які не стосуються національної безпеки, – наприклад, захист “престижу” уряду, або захист від викриття правопорушень, або ж приховування інформації про діяльність державних установ, або укорінення певної ідеології, або придушення страйкових рухів.

“в інтересах ... територіальної цілісності”

23. **Територіальну цілісність** можна визначити як непорушність і недоторканність території і державних кордонів України. Відповідно до статті 2 Конституції України територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою. При цьому захист суверенітету і територіальної цілісності України є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу. Оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності покладаються на Збройні сили України (ст. 17 Конституції). Очевидно, що забезпечення територіальної цілісності є важливою складовою національної безпеки, тому ці два інтереси є тісно пов'язані.
24. Гіпотетичним прикладом посилання на інтерес територіальної цілісності при обмеженні доступу до інформації може бути захист інформації про

ведення міждержавних переговорів щодо державного кордону, розголошення якої може послабити переговорну позицію України, завдавши істотної шкоди її територіальній цілісності. Інший приклад: інформація, на якій ґрунтується позиція України під час розгляду територіального міждержавного спору у міжнародному суді. Слід, звичайно, пам'ятати про два інші критерії трискладового тесту, які за певних обставин можуть не дозволити обмеження доступу до зазначеної інформації. Крім того, зазначена інформація, якщо доступ до неї було обмежено, підлягає розкриттю після завершення переговорів або винесення рішення суду.

“в інтересах ... громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам”

25. У Конституції України та в Законі інтереси громадського порядку об'єднані з метою запобігання заворушенням чи злочинам, хоча в Європейській конвенції з прав людини ці інтереси розділені. У цьому не слід бачити суттєву суперечність чи практичну проблему, оскільки запобігання заворушенням та злочинам і громадський порядок тісно пов'язані. Водночас ужите в Конституції і Законі формулювання звужує захист інтересу громадського порядку до мети запобігання заворушенням чи злочинам.
26. **“Громадський порядок”** можна розуміти в широкому та вузькому сенсах. При широкому розумінні громадський порядок – це вся система суспільних відносин, що врегульовані соціальними нормами (у тому числі нормами права). Тоді як громадський порядок у вузькому сенсі – це стан, коли органи державної влади шляхом виконання своїх повноважень на підставі закону забезпечують у громадських місцях особисту безпеку фізичних осіб, захист і задоволення прав і свобод фізичних та юридичних осіб. Очевидно, у питанні обмеження права на інформацію йдеться про інтереси громадського порядку саме у вузькому сенсі.

У Конституції і Законі вжито термін “громадський порядок”, а не “безпека”, як у ЄКПЛ. “Громадський порядок” є ширшим поняттям, ніж “безпека”. Але, з іншого боку, передбачається необхідна мета – “запобігання заворушенням чи злочинам” – що наближає це поняття до “громадської безпеки”.

27. Гіпотетичним прикладом посилання на інтерес громадського порядку з метою запобігання заворушенням може бути обмеження доступу до свідчень членів терористичної організації або закликів до розпалювання ворожнечі тощо, які знаходяться в матеріалах кримінальної справи. Інші приклади: інформація про кількість та маршрути пересування працівників органів внутрішніх справ, які забезпечують громадський порядок;

матеріали оперативно-розшукової діяльності, дізнання чи досудового слідства.

“для охорони здоров’я населення”

28. У Конституції та Законі йдеться про **охорону здоров’я населення**, а не здоров’я окремої особи. Тому при посиланні на цей інтерес слід враховувати, що метою обмеження доступу до інформації має бути охорона здоров’я не однієї конкретної особи, а здоров’я населення всієї країни чи окремої території/групи людей. Охорона здоров’я конкретної особи може стати предметом захисту відповідно до інших інтересів, наприклад, “захист прав інших людей”.

При цьому слід пам’ятати, що відповідно до п. 3 ч. 4 ст. 21 Закону “Про інформацію” та ч. 4 ст. 8 Закону “Про державну таємницю” відомості про стан здоров’я населення не можуть бути віднесені до інформації з обмеженим доступом (зокрема, державної таємниці) як такі. Тому у випадку запиту такої інформації обмеження доступу до неї є неможливим і “три-складовий тест” не застосовуватиметься.

29. Для прикладу можна навести ситуацію обмеження доступу до інформації про інфекційні хвороби, епідеміологічну ситуацію.

“для захисту репутації або прав інших людей”

30. У Законі йдеться про репутацію або права людей, тому цей інтерес не може бути використаний для захисту прав юридичних осіб. Хоча окремі права юридичних осіб (наприклад, на захист комерційної таємниці) можуть бути захищені на підставі інших інтересів (запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно).

31. Під **репутацією** слід розуміти суспільну оцінку моральних та інтелектуальних якостей людини. Репутація охоплює поняття честі як позитивної моральної оцінки особи з боку суспільства чи його частини. На відміну від гідності репутація свідчить про зовнішню оцінку людини, тобто те, що про неї думають інші люди¹²².

Можна навести безліч прикладів, коли розпорядник може володіти інформацією, розголошення якої завдасть шкоди репутації особи (відомості про будь-яке правопорушення, аморальний вчинок особи, помилка чи неетична поведінка державного службовця тощо) і коли можна буде

послатися на захист репутації як легітимний інтерес для обмеження доступу. Також є висока ймовірність того, що буде наявний суспільний інтерес в розголошенні цієї інформації, що впливає із самої суті репутації (суспільна оцінка особи). Тому важливим буде правильне застосування інших елементів “три-складового тесту” для зважування конфліктуючих інтересів.

32. Друга складова – “**захист прав інших людей**” – передбачає широке коло можливих підстав для обмеження доступу з огляду на те, що достатньо буде послатися на можливість порушення будь-якого права особи.

Проте, найчастіше таким правом буде право на невтручання в особисте і сімейне життя (право на приватність). У цьому випадку йдеться про конфлікт між двома основоположними правами – правом на приватність і правом на інформацію. Цьому легітимному інтересу може відповідати обмеження доступу до будь-якої інформації про особу (персональних даних). Особливо чутливим може бути розголошення даних про здоров’я і лікування особи, судимість і матеріали кримінальної справи, усиновлення, насильницький злочин, за яким особа є потерпілою, сімейне життя, зміст кореспонденції тощо.

Водночас, попри всю можливу чутливість захисту права на приватність, останнє також не є абсолютним і може бути обмеженим. При цьому згідно зі статтею 32 Конституції України інтересами, в яких може бути обмежено це право, є виключно інтереси національної безпеки, економічного добробуту та прав людини. На це слід зважати при збалансуванні права на приватність та права на інформацію (детальніше про це – в коментарі до статті 7 Закону).

“для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно”

33. Цей інтерес часто буде суміщатися з інтересом захисту приватності інших осіб, оскільки в контексті доступу до публічної інформації найчастіше йтиметься саме про конфіденційну інформацію про осіб, якою володіють розпорядники. Як зазначалося вище, цьому легітимному інтересу відповідатиме і захист конфіденційної інформації юридичної особи.

При володінні розпорядником **конфіденційною інформацією про фізичну чи юридичну особу** слід виходити з того, що ця інформація апріорі обмежена в доступі, якщо відповідна особа не дала чіткої згоди на розголошення такої інформації або сама не розголосила її будь-яким способом. Це впливає з обов’язку, який покладається на розпорядника, зокрема ч. 3 ст. 10 Закону, охороняти таку інформацію від несанкціонова-

122 Див., наприклад, *Кохановська О.В.*, Проблеми захисту честі, гідності й ділової репутації особи в Цивільному кодексі України, <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/C31366E8AB1A22C6C2257045004D0477>.

ного (законом чи самою особою) доступу до неї. При цьому, якщо певна інформація про особу на підставі закону не може бути віднесена до конфіденційної, то обов’язок запобігати її розголошенню не виникає – навіть якщо така особа наполягає на її конфіденційності та нерозголошенні.

34. Обов’язок розпорядника не розголошувати конфіденційну інформацію існує і в тому випадку, коли відповідна інформація потрапила до нього опосередковано і не була безпосередньо передана йому на умовах конфіденційності. Наприклад, якщо суб’єкту владних повноважень під час виконання його функцій стала відома інформація, що належить до адвокатської, лікарської, нотаріальної чи іншої таємниці, то обмеження доступу до такої інформації може відповідати інтересу запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно.
35. Крім того, запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, не вичерпується захистом інформації про особу. Цьому інтересу може відповідати, наприклад, і обмеження в доступі до дипломатичної кореспонденції, яка містить інформацію, що була повідомлена однією державою іншій на умовах конфіденційності.

“для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя”

36. З огляду на положення Конституції України (Розділ VIII) під правосуддям слід розуміти як форму державної діяльності, яка полягає в розгляді судами питань, віднесених до їхньої юрисдикції, так і саму систему судів, включно з окремими судами і судьями (а також народними засідателями і присяжними). Ці складові можна також охопити поняттям судівництва як єдиної системи судового устрою та судочинства, що функціонує на засадах верховенства права і гарантує право особи на справедливий суд¹²³. Це також впливає з терміна, який вжито в оригінальному тексті Конвенції (“judiciary”).
37. Під **авторитетом правосуддя** слід розуміти засновані на праві владу, вплив правосуддя на суспільні відносини (в англійському варіанті: “authority”). Поняття авторитету не є тотожним репутації. Водночас впевненість, довіра до суду є важливою складовою авторитету правосуддя.
38. Європейський суд з прав людини під **неупередженістю (безсторонністю) правосуддя** розуміє суб’єктивну (оцінка особистої позиції конкретного судді в певній справі) та об’єктивну неупередженість (чи існують

123 Концепція вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, схвалена Указом Президента України № 361/2006 від 10.05.2006.

сумніви в безсторонності суду безвідносно до поведінки судді в конкретній справі)¹²⁴. Суб’єктивна упередженість матиме місце тоді, коли наявні факти того, що суддя (народний засідатель, присяжний) діяв з особистим упередженням проти особи. Об’єктивна упередженість може мати місце навіть тоді, коли є обґрунтовані сумніви в безсторонності судді, навіть якщо не має чіткого підтвердження, що він діяв упереджено (наприклад, коли суддя брав участь у судовому процесі в різних ролях або знаходиться у підпорядкуванні чи родинному зв’язку з іншими учасниками процесу). Тобто діє принцип: “Правосуддя не тільки повинно відправлятися, але воно повинно сприйматися як таке, що відправляється”¹²⁵.

39. Інтереси підтримання авторитету і неупередженості правосуддя не можуть обмежуватися лише судовим провадженням у справі. В окремих випадках інтереси правосуддя вимагатимуть обмеження доступу до інформації в досудовій стадії (наприклад, під час дізнання та досудового слідства в кримінальних справах), а інколи і після набрання рішенням суду законної сили (наприклад, під час виконання рішень суду). Це пояснюється тим, що на цих стадіях також можливі порушення права особи на справедливий суд, як це неодноразово визнавав Європейський суд з прав людини. Порушення права на справедливий суд, у свою чергу, завдає шкоди авторитету правосуддя. Отже, у цьому випадку право на інформацію збалансовується з правом на справедливий суд.
40. Авторитет правосуддя можуть підірвати дії, що унеможливають або створюють необґрунтовані перешкоди для виконання судом покладених на нього функцій, чи порушують права особи на справедливий суд або інші доречні права (наприклад, право на приватність) у зв’язку із судовим провадженням.

Приклад 5

Такими ситуаціями можуть бути:

- захист інформації про неповнолітніх чи інших осіб, якщо це може завдати шкоди їх праву на приватність;
- нерозголошення інформації про особу учасника процесу, якого було взято під захист, з метою забезпечення його безпеки;
- захист безпеки третіх осіб, які не беруть участі у справі, коли розголошення інформації може завдати їм шкоди (наприклад, безпека членів родини учасників процесу під час розгляду справ про організовану злочинність);
- покази свідків у судовому засіданні, розголошення яких на цій стадії провадження може вплинути на інших свідків;

124 *Piersack v. Belgium*, заява № 8692/79, рішення ЄСПЛ від 01.10.1982, параграф 30.

125 ‘Justice must not only be done, it must also be seen to be done’.

- протокол наради присяжних, розголошення якого підірве авторитет і неупередженість суду присяжних;
- конфіденційне спілкування/листування особи із своїм адвокатом/юридичним представником;
- документи, підготовлені державним органом (самостійно чи юридичним представником) з метою захисту своєї юридичної позиції у судовому процесі, стороною якого є цей державний орган.

“розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам”

41. У разі, якщо наявний один з легітимних інтересів, необхідність захисту якого може пояснити обмеження доступу до інформації, слід застосувати другий критерій “трискладового тесту” – можливість завдання істотної шкоди такому інтересу, якщо інформацію буде розголошено.

Насамперед, слід встановити, чи може взагалі розголошення інформації завдати шкоди легітимному інтересу.

Приклад 6

Запит інформації про кількість спеціально підготовлених пожежників в певній місцевості стосується громадського порядку, охорони здоров'я населення, захисту прав людей, але, за відсутності особливих обставин, розголошення такої інформації не може завдати шкоди цим інтересам (хоча може в негативному світлі показати роботу підрозділу відповідного міністерства та держави чи органу місцевого самоврядування в цілому)¹²⁶.

Після того, як встановлено, що розголошення інформації може завдати шкоди легітимному інтересу, слід пересвідчитися, що шкода буде істотною, тобто відчутною, значною, такою, що суттєво вплине на захищені законом інтереси і не дозволить їх реалізувати повною мірою. “Істотність” шкоди є оціночною категорією, застосування якої залежить від обставин конкретної ситуації.

42. У більшості випадків, після того як інформація вже була поширена і знаходиться в широкому доступі надання її на запит вже не може завдати шкоди легітимним інтересам. Якщо ж потенційна шкода ще допускається (наприклад, інформація стала відома лише окремим особам, її нове роз-

126 Memorandum on the draft Law of the Kyrgyz Republic on Access to Information, Article 19, London, 2006, Index Number: LAW/2006/10/26, <http://www.article19.org/data/files/pdfs/analysis/kyrgyzstan-foi-06.pdf>

голошення приверне ширшу увагу тощо), то лише у виняткових випадках вона може бути істотною.

Шкода легітимним інтересам може зменшуватися з плином часу

Прикладом з практики ЄСПЛ є рішення у справі “Едісьйон Плон проти Франції” (ditions Plon v. France)¹²⁷. Хоча справа стосувалася обмеження на поширення інформації, але аналогічний підхід може застосовуватися і до обмеження доступу.

Компанія-заявник видала книгу з викладом секретної медичної історії колишнього Президента Франції Міттерана (зокрема, те, що останній був хворий на рак і приховував це близько 10 років, перебуваючи на посаді президента). Книга вийшла у світ через 9 днів після смерті колишнього президента. Наступного дня, за терміновим позовом родини померлого, суд постановив тимчасово заборонити розповсюдження копій книги. Підставою стала скарга сім'ї про порушення лікарської таємниці, порушення права на приватність померлого та завдання моральної шкоди почуттям членів родини. Приблизно за 10 місяців після цього суд виніс рішення про суті справи і постановив залишити безстроково в силі заборону на розповсюдження книги та відшкодувати позивачам моральну шкоду.

ЄСПЛ визнав легітимними інтереси, для захисту яких французькими судами були застосовані вказані обмеження (“запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно”, “захист прав інших”). Суд врахував також, що книга становила предмет суспільного інтересу (право суспільства бути поінформованим про будь-яке серйозне захворювання глави держави та про те, чи була здатна людина, яка знала про свою серйозну хворобу, займати найвищу державну посаду; суспільний інтерес у прозорості політичного життя).

ЄСПЛ визнав обґрунтованою і пропорційною тимчасову заборону, зокрема з огляду на час виходу книги (одразу після смерті Міттерана) та те, що шкода, яка завдавалася репутації померлого, була особливо серйозною за цих обставин. Водночас Суд визнав порушенням статті 10 Конвенції наступну постійну заборону на розповсюдження книги як таку, що не відповідає “нагальній суспільній потребі” і, відповідно, була непропорційною. Суд відзначив, що “чим більше часу спливало, тим більше суспільний інтерес в обговоренні історії перебування при владі Президента Міттерана переважав вимоги захисту прав Президента стосовно лікарської таємниці.” “Крім того, на час ... рішення суду, не тільки було продано вже 40,000 примірників книги, але її було поширено в мережі Інтернет та детально обговорено в ЗМІ. Відповідно, збереження лікарської таємниці не могло більше бути вимогою, що переважала (overriding requirement)”.

127 Editions Plon v. France, заява № 58148/00, рішення ЄСПЛ від 18.04.2004.

“школа від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні”

43. Якщо встановлено можливість завдання розголошенням інформації істотної шкоди легітимним інтересам, залишається третій, найважливіший критерій, якому повинно відповідати обмеження доступу до інформації. Слід обґрунтувати, що потенційна шкода переважає суспільний інтерес в отриманні цієї інформації.
44. Поняття **суспільного інтересу** частково розкривається в статті 29 Закону “Про інформацію” через перелік інформації, яка становить предмет суспільного інтересу, і, таким чином, є суспільно необхідною. Цей перелік не є вичерпний і включає інформацію, яка:
- свідчить про загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності України;
 - забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов’язків;
 - свідчить про можливість порушення прав людини, введення громадськості в оману, шкідливі екологічні та інші негативні наслідки діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб.

У цій же статті Закону “Про інформацію” встановлюється, що інформація з обмеженим доступом може бути поширена, якщо вона є суспільно необхідною, тобто інформацією, що є предметом суспільного інтересу, і право громадськості знати цю інформацію переважає потенційну шкоду від поширення. Це, по суті, перефразована третя вимога “трискладового тесту”.

45. Як видно, деякі з цих “суспільних інтересів” збігаються або схожі з тими, що містяться в пункті 1 частини другої статті 6 Закону. У цьому немає нічого дивного. В обох випадках йдеться про суспільні інтереси, які можуть вимагати або розкриття інформації, або обмеження доступу до неї. Завданням “трискладового тесту”, і особливо його третьої складової, є зважити (порівняти) їх і визначити, який інтерес переважає, де буде завдано більшу шкоду, якому інтересу належить пріоритет за конкретних обставин.

Це складне завдання, оскільки передбачає оцінювання вагомості різних обставин, специфіки конкретної ситуації і вирішення колізії між двома чи більше інтересами. Не можливо чітко наперед визначити, у яких випадках можна обмежити доступ, у яких – ні. Можна лише дати загальні настанови, головною з яких є **пріоритет розкриття інформації: у випадку сумніву, краще схилитися до надання доступу, ніж навпаки**.

Також, хоча журналісти та засоби масової інформації самі по собі не мають жодних переваг у доступі до інформації, факт подання запиту саме

журналістом чи ЗМІ слід враховувати при визначенні чи переважає суспільний інтерес, оскільки існує більша ймовірність, що запит стосується питання, інформування про яке є в інтересі суспільства, і оприлюднення інформації у ЗМІ дозволить донести суспільно необхідну інформацію до великої кількості осіб.

46. У посібниках з доступу до інформації часто наводять такі приклади застосування “трискладового тесту” та, зокрема, зважування шкоди із суспільним інтересом.

Приклад 7¹²⁸

Запит інформації стосується практики Міністерства оборони щодо закупівлі черевиків для військовослужбовців. Запитувана інформація стосується національної безпеки та оборони. Можлива шкода від розголошення такої інформації (наприклад, дані про те, що закуповуються недостатньо черевиків або закуповуються черевики низької якості, можуть свідчити про низьку обороноздатність країни) не є значною, оскільки в сучасних умовах черевики не є визначальним чинником для обороноздатності.

Але якщо припустити, що в запиті йдеться не про черевики, а про гвинтівки і що інформація свідчить про їх низьку якість чи навіть дефектність, то ситуація змінюється. Розголошення такої інформації цілком ймовірно вже може завдати істотної шкоди обороноздатності країни.

У цьому випадку слід встановити, чи переважає така істотна шкода суспільний інтерес в отриманні цієї інформації. Суспільний інтерес може полягати у створенні громадського тиску, спрямованого на заміну гвинтівок, виявленні слабкостей в системі військового постачання, притягнення некомпетентних чи корумпованих чиновників до відповідальності. І такий суспільний інтерес, ймовірно, буде переважати потенційну істотну шкоду.

Приклад 8¹²⁹

У Сполучених Штатах Америки органи влади вирішили не розкривати записи відеокерами безпеки із Центру міжнародної торгівлі від 11 вересня 2001 року. Так було вирішено, щоб не завдавати надмірні страждання родинам померлих, тобто істотна шкода правам інших переважила суспільний інтерес. Проте через рік ці записи було розкрито, оскільки було вирішено, що після спливу деякого часу шкода почуттям родин загиблих

128 “Свобода інформації: Навчальний посібник для публічних службовців”, Артикуль 19, 2004, <http://www.article19.org/pdfs/tools/foitrainersmanual.pdf>. Українська версія <http://www.khpg.org/index.php?id=1128746915>.

129 Там само.

буде меншою і став переважати суспільний інтерес у тому, щоб знати, як люди евакуювалися з будівлі. Це, зокрема, дало можливість врахувати і виправити недоліки при проектуванні і будівництві будівель.

Приклад 9¹³⁰

Запит стосується таємних персональних справ, створених секретною поліцією під час комуністичного режиму, щодо осіб, які є кандидатами на парламентських виборах. Інтересами, яких може стосуватися така інформація, є національна безпека та захист права на приватність. Щодо національної безпеки, то застосування цього інтересу буде недоречним з огляду на те, що інформація стосується політичного режиму, який вже не існує. Натомість розголошення інформації може завдати істотної шкоди репутації та праву на приватність відповідних осіб. Чи переважає ця шкода суспільний інтерес в отриманні доступу до цих таємних справ (інтерес участі в управлінні державними справами, інформованої участі у виборах, прозорість політичної системи тощо)? Скоріше за все, розголошення такої інформації є суспільно необхідним і суспільний інтерес переважає можливу шкоду правам інших осіб. До того ж, слід врахувати, що зазначені особи, ставши кандидатами на виборах, добровільно погодилися стати об'єктом прискіпливої уваги громадськості.

Можна також навести приклад зважування двох однакових суспільних інтересів:

Приклад 10¹³¹

Запит стосується інформації про інфекційну хворобу. Її розголошення може спричинити паніку і таким чином становить реальну загрозу завдання істотної шкоди громадському порядку та здоров'ю населення. Але ненадання такої інформації може мати ще гірші наслідки, якщо це не дозволить лікарям та звичайним громадянам вжити захисних заходів.

Додаткові приклади застосування трискладового тесту на підставі прикладів, наведених у керівництві Комісара з питань інформації Великобританії¹³²:

130 Там само.

131 Memorandum on the draft Law of the Kyrgyz Republic on Access to Information, Article 19, 2006.

132 Freedom of Information Act, Awareness Guidance No. 3, The Public Interest Test, Information Commissioner's Office, March 2007, http://www.ico.gov.uk/upload/documents/library/freedom_of_information/detailed_specialist_guides/awareness_guidance_3_-_public_interest_test.pdf.

Приклад 11

Інформаційний запит до поліції стосується кількості зафіксованих пограбувань в різних районах міста. Надання зазначеної інформації може завдати істотної шкоди інтересам захисту громадського порядку та запобігання злочинам, оскільки правопорушники можуть використати цю інформацію для планування злочинів. Цю потенційну шкоду слід зважити із суспільним інтересом у відкритості, що включає сприяння підзвітності органів влади та участі громадськості в управлінні державними справами шляхом ведення публічної дискусії з приводу політики підтримання правопорядку. Скоріше за все, що в цьому випадку суспільний інтерес матиме перевагу.

Приклад 12

Інформаційний запит до поліції стосується кількості працівників поліції, виділених для охорони іноземних посадовців високого рівня. У цьому випадку також існує загроза істотної шкоди інтересам захисту громадського порядку та запобігання злочинам, оскільки правопорушники можуть використати цю інформацію для планування злочинів. При цьому доречним є також інтерес національної безпеки, оскільки може бути створено загрозу керівництву інших держав. З іншого боку, існує суспільний інтерес у відкритості уряду з метою реалізації різноманітних прав громадян. Проте при зважуванні потенційної шкоди та суспільного інтересу можна стверджувати, що скоріше перевагу слід віддати першій, оскільки є більша імовірність, що ця інформація буде використана для завдання шкоди, цю шкоду буде набагато важче відвернути і шкоду може бути завдано життю і здоров'ю осіб та інтересам національної безпеки.

47. Хоча законом не визначено повний перелік суспільних інтересів, які можуть вимагати розкриття інформації, слід враховувати, що не всі інтереси можна вважати суспільними. Так, наприклад, не можна ставити знак рівняння між суспільним інтересом і простою цікавістю людей – інформація поведінку державної посадової особи у більшості випадків буде становити суспільний інтерес, тоді як звичка вживати наркотики поп-зірки чи позашлюбні справи футболіста скоріше за все – ні. Суспільний інтерес означає, що громадськість отримує певну користь від доступу до інформації¹³³. Див. також коментар до преамбули Закону.

133 “Свобода інформації: Навчальний посібник для публічних службовців”, Артикль 19, 2004, <http://www.article19.org/pdfs/tools/foitrainersmanual.pdf>.

Приклад 13

1. Запитувачем є особа, яка відбуває покарання за вчинення злочину. Запитувач звертається до органу слідства із запитом про надання інформації про свідків, що давали покази в його справі і які були взяті під захист. Обмеження доступу до такої інформації відповідає інтересу захисту прав інших осіб (наприклад, право свідків на життя і здоров'я) та інтересам підтримання авторитету правосуддя. Розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам (існує реальна загроза життю чи завдання шкоди здоров'ю свідків, якщо інформація про них стане відомою запитувачу). Інформація запитується в особистих інтересах запитувача (помста, вимога відшкодування збитків, тиск з метою відмови від показів тощо, чи навіть проста цікавість), тобто відсутній суспільний інтерес у розголошенні такої інформації.
2. Змінимо факти: запитувач є журналістом. Запит стосується інформації про свідків та їх покази у кримінальній справі щодо відомого політика, колишнього міністра, який був засуджений і відбуває покарання за перевищення владних повноважень. Розкриття запитованої інформації може пролити світло на порушення прав засудженого, тиск на свідків з боку слідства, відсутність юридичних підстав для визнання особи винною, незаконний вплив на слідство та суд з боку державних посадових осіб. Суспільний інтерес в отриманні інформації очевидний (порушення прав людини, введення громадськості в оману тощо) і він переважатиме шкоду, що може бути завдана інтересам захисту приватності свідків чи підтримання авторитету правосуддя.

Приклад 14

(на підставі справи “Скіачча проти Італії” (*Sciaccia v. Italy*), яка розглядалася ЄСПЛ¹³⁴).

Заявниця у справі була співвласницею компанії, що заснувала школу, де заявниця також працювала вчителькою. Проти заявниці та її колег було порушено кримінальну справу за вчинення низки економічних злочинів під час управління та ведення фінансової діяльності школи. На початкових етапах розслідування податкова поліція провела прес-конференцію, а також надала на прохання журналістів фото заявниці, яке зберігалося в справі та було зроблене під час її арешту. Суд виявив у цьому порушення статті 8 Конвенції (право на приватність) з огляду на відсутність юридичної підстави (відсутність нормативного регулювання цих питань) для втручання у право заявниці. Установивши порушення на цій підставі, Суд не розглядав далі інші питання – зокрема, чи відповідало втручання нагальній суспільній потребі і чи було воно пропорційним.

Якщо розібрати цю справу з точки зору доступу до інформації, то можна встановити, що запит журналістів отримати інформацію про заявницю та кримінальну справу проти неї відповідав інтересу громади знати про можливо вчинені злочини, до того ж у сфері шкільної освіти, інтересу знати, як місцева влада здійснює нагляд за наданням освітніх послуг, і в інтересах формування позиції щодо державної політики у цій сфері. Отримання такої інформації могло переважати істотну шкоду, яку було завдано репутації та праву на приватність заявниці розголошенням цих відомостей. Водночас отримання фото заявниці, що зберігалося у кримінальній справі, не відповідало жодному суспільному інтересу, хоча й могло бути цікавим для громадськості. Заявниця обвинувачувалася у ненасильницьких злочинах і знаходилася під вартою, відповідно оприлюднення її фото не могло запобігти вчиненню інших злочинів чи сприяти безпеці осіб. Тому, з огляду на наявність істотної шкоди, завданої правам заявниці оприлюдненням зазначеного фото, в його наданні слід було відмовити.

“3. Інформація з обмеженим доступом має надаватися розпорядником інформації, якщо він правомірно оприлюднив її раніше”

48. Частина третя статті 6 Закону містить важливу гарантію проти зловживань при обмеженні доступу до інформації. Відповідно до неї, якщо розпорядник раніше оприлюднював певну інформацію, яка є інформацією з обмеженим доступом, то після цього в доступі до такої інформації вже не може бути відмовлено. Під оприлюдненням у цьому положенні слід розуміти, насамперед, оприлюднення інформації в ініціативному порядку, тобто поширення інформації у ЗМІ, через офіційний веб-сайт тощо. Після широкого оприлюднення певної інформації обмеження доступу до неї буде суперечити здоровому глузду, оскільки розпорядник втрачає контроль над цією інформацією, що вже знаходиться у вільному обігу і будь-хто може продовжити її поширення. Таким чином, наступне розголошення вже не може завдати шкоди легітимним інтересам і обмеження доступу не пройде другого елементу “трискладового тесту”. Тому Закон прямо зобов'язує розпорядника в подальшому надавати таку інформацію на запит.

Дещо інша логіка діє тоді, коли інформація з обмеженим доступом раніше правомірно надавалася у відповідь на інформаційний запит. Як правило, якщо розпорядник інформації раніше встановив наявність переважачого суспільного інтересу і надав певну інформацію, йому надалі буде дуже складно обґрунтувати обмеження доступу до цієї інформації. Але такі ситуації можливі¹³⁵. У такому разі, приймаючи рішення про на-

134 *Sciaccia v. Italy*, заява № 50774/99, рішення ЄСПЛ від 11.01.2005.

135 Приклад, коли шкоду захищеним інтересам може бути завдано поширенням інформації навіть після її попереднього оприлюднення, див. у рішенні ЄСПЛ у справі “Алексей Овчинников проти Росії” (*Aleksey Ovchinnikov v. Russia*), заява № 24061/04, рішення від 16.10.2010, параграф 50.

дання чи відмову в наданні такої інформації, слід знову керуватися “трискладовим тестом”. При цьому розпорядник має враховувати факт попереднього надання інформації на інший запит і те, що інформація вже знаходиться у вільному обігу.

49. Закон установив обмеження у вигляді ознаки “правомірності” оприлюднення. Якщо інформацію з обмеженим доступом було оприлюднено всупереч закону (наприклад, незаконне розголошення державної таємниці), то таке оприлюднення не змінює статусу інформації і обмеження в доступі до неї зберігаються.

Водночас у ситуації, коли розголошення інформації з обмеженим доступом, що було вчинено посадовою чи службовою особою розпорядника, підпадає під статтю 11 Закону (“Захист особи, яка оприлюднює інформацію”), то таке розголошення слід вважати “правомірним оприлюдненням”, оскільки Закон визнає правомірними такі дії, звільняючи особу від юридичної відповідальності.

Приклад 15

Якщо службова особа розпорядника передала ЗМІ інформацію з обмеженим доступом, що вказує на вчинення правопорушень керівництвом розпорядника (або, наприклад, відомості про серйозну загрозу безпеці громадян), і при цьому такі дії були добросовісними (особа “керувалася добрими намірами”) та вчинені на підставі обґрунтованого переконання в достовірності інформації (тобто було додержано умов ст. 11 Закону), то таке розголошення вважається правомірним, службова особа не підлягає притягненню до відповідальності, а розпорядник не може відмовити в наданні на запит інформації, що була таким чином розголошена (“правомірно оприлюднена”).

“4. Інформація з обмеженим доступом має надаватися розпорядником інформації, якщо немає законних підстав для обмеження у доступі до такої інформації, які існували раніше”

50. Частина четверта статті 6 Закону підсилює інші положення Закону, спрямовані на забезпечення максимальної відкритості публічної інформації, особливо те, що “трискладовий тест” застосовується у кожному конкретному випадку обмеження доступу до інформації, - навіть до інформації, що раніше вже була віднесена до інформації з обмеженим доступом.

З цього положення також випливає, що при запитуванні інформації, доступ до якої було обмежено раніше (у тому числі до набуття чинності цим

Законом), проводиться перевірка наявності підстав для продовження обмеження доступу. Наприклад, якщо запит стосується документа, який має гриф “ДСК”, то наявність такого грифу сама по собі не може бути підставою для ненадання документа – лише після обґрунтування наявності підстав для обмеження відповідно до ч. 2 ст. 6 Закону в доступі може бути відмовлено.

“5. Не може бути обмежено доступ до ...”

51. Частина друга статті 6 Закону передбачає застосування “трискладового тесту” для можливого обмеження доступу та встановлення того, чи є інформація суспільно необхідною і чи переважає право громадськості її знати інші інтереси. Водночас для деяких категорій інформації перевага права громадськості її знати визначена самим законом – законодавець встановив, що **певна інформація апіорі є суспільною необхідною і суспільний інтерес в її розкритті переважає можливу шкоду будь-яким іншим інтересам. Доступ до такої інформації не може бути обмежено** (крім деяких винятків) і до неї немає потреби застосовувати “трискладовий тест”.

Приклади такої інформації містяться у частинах п'ятій та шостій статті 6 Закону, які буде проаналізовано далі. Але інші положення Закону “Про доступ до публічної інформації” та інші закони також передбачають **категорії інформації, доступ до якої не може бути обмежено**. Нижче подано перелік такої інформації:

- А. До інформації з обмеженим доступом не можуть бути віднесені такі відомості:
- 1) про стан довкілля, якість 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, включаючи харчування, одяг, житло, медичне обслуговування та соціальне забезпечення, а також про соціально-демографічні показники, стан правопорядку, освіти і культури населення;
 - 4) про факти порушення прав і свобод людини і громадянина;
 - 5) про незаконні дії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб;
 - 6) інші відомості, доступ до яких не може бути обмежено відповідно до законів та міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;

- 7) інформація про вплив товару (роботи, послуги) на життя та здоров'я людини.

(Підстава: частина друга статті 13 і частина четверта статті 21 Закону України “Про інформацію”.)

Б. Не може бути віднесена до конфіденційної:

- 1) інформація щодо використання бюджетних коштів;
- 2) інформація, пов'язана з виконанням особами повноважень, які – згідно із законом чи договором – делеговані їм суб'єктами владних повноважень (зокрема, повноваження з надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг);
- 3) інформація щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них – якщо йдеться про суб'єкти господарювання, які займають домінуюче становище на ринку, або є природними монополіями, або наділені спеціальними чи виключними правами;
- 4) інша інформація, яка становить суспільний інтерес (є суспільно необхідною інформацією).

(Підстава: частина перша статті 7 Закону “Про доступ до публічної інформації”.)

В. Не може бути обмеженим в доступі перелік відомостей, що становлять службову інформацію, – документ, який складається органами державної влади, органами місцевого самоврядування, іншими суб'єктами владних повноважень, у тому числі на виконання делегованих повноважень.

(Підстава: частина третя статті 9 Закону “Про доступ до публічної інформації”.)

Г. Не належать до інформації з обмеженим доступом (за винятком інформації, яка визначена такою законом) персональні дані фізичної особи, яка претендує зайняти чи займає виборну посаду (у представницьких органах) або посаду державного службовця першої категорії.

(Підстава: частина четверта статті 5 Закону України “Про захист персональних даних”.)

Ґ. Не може бути віднесена до інформації з обмеженим доступом інформація про:

- 1) розміри, види благодійної та іншої допомоги, що надається фізичним та юридичним особам чи одержується від них особами, уповно-

важеними на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

- 2) розміри, види оплати праці осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також одержані цими особами за правочинами, які підлягають обов'язковій державній реєстрації, дарунки (пожертви).

(Підстава: частина друга статті 16 Закону України “Про засади запобігання і протидії корупції”. Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, визначені в п. 1 ч. 1 ст. 4 Закону “Про засади запобігання і протидії корупції”.)

Інформація, доступ до якої не може бути обмежено, може визначатися і іншими законами, при цьому не обов'язково шляхом прямого встановлення такої заборони.

Д. Відповідно до статті 6 Закону “Про загальну безпечність нехарчової продукції” “доступною для громадськості” є інформація:

- 1) що дає змогу ідентифікувати відповідну продукцію та осіб, які є її виробниками, імпортерами, розповсюджувачами;
- 2) про безпечність продукції, у тому числі про характер ризиків, пов'язаних зі споживанням (користуванням) відповідної продукції, та заходи, яких необхідно вжити споживачам (користувачам) для запобігання таким ризикам;
- 3) про заходи, вжиті, у тому числі суб'єктами господарювання за власною ініціативою, з метою запобігання ризикам, які становить продукція, характер і тривалість таких заходів.

Е. Згідно зі статтею 20 Закону України “Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців”, відомості, що містяться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, є “відкритими і загальнодоступними” (за винятком реєстраційних номерів облікових карток платників податків, відомостей про відкриття та закриття рахунків, накладення та зняття арештів на рахунки та майно). Подібна норма міститься також у ч. 1 ст. 89 Цивільного кодексу України. Принагідно слід зазначити, що Законом “Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців” передбачено надання інформації з реєстру у вигляді витягу, довідки чи бази даних. Це не означає, що інформація з реєстру не може бути надана на підставі інформаційного запиту. Коли інформація з реєстру, яка є відкритою, надається у відповідь на інформаційний запит, застосовується Закон “Про доступ до публічної інформації”. Коли ж особа просить надати витяг (довідку чи базу даних), то застосовуються положення Закону про державну реєстрацію. Це по-

яснюється різним призначенням і юридичним значенням інформації, наданої у вигляді відповіді на інформаційний запит, та інформації у формі витягу (довідки, бази даних) з реєстру.

- Є. Відповідно до статті 20 Закону України “Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів” не може вважатися конфіденційною чи таємною інформація щодо потенційного впливу генетично модифікованих організмів на здоров’я людини та навколишнє природне середовище.
- Ж. Відповідно до статті 15 Закону України “Про Національний архівний фонд та архівні установи” забороняється відносити до державної або іншої передбаченої законами України таємниці інформацію про місця зберігання документів Національного архівного фонду, що належать державі, територіальним громадам.

“5. Не може бути обмежено доступ до інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, у тому числі 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 цієї статті, зазначене положення не поширюється на випадки, коли оприлюднення або надання такої інформації може завдати шкоди інтересам національної безпеки, оборони, розслідуванню чи запобіганню злочину”

52. Як зазначалося, у частині п’ятій статті 6 Закону визначено один з видів інформації, доступ до якої не може бути обмежено. Оскільки в другому реченні цієї частини йдеться про “оприлюднення або надання” зазначеної інформації, то заборона обмежувати доступ стосується як випадків запитування відповідної інформації, так і її оприлюднення відповідно до статті 15 Закону. Тому, якщо статтею 15 Закону передбачено оприлюднення певного правового акта (нормативно-правовий акт, акт індивідуальної дії) або його проекту, які містять інформацію, передбачену в ч. 5 ст. 6 Закону, такий акт чи проект підлягають обов’язковому оприлюдненню. Наприклад, рішення про виділення земельної ділянки (оформлення ордеру на житло) підлягає оприлюдненню в повному обсязі, оскільки містить інформацію про розпорядження державним чи комунальним майном, попри те, що таке рішення також містить інформацію про особу.

53. Згідно з частиною п’ятою статті 6 Закон забороняє відносити до інформації з обмеженим доступом (конфіденційної, службової чи таємної) інформацію про:

“розпорядження бюджетними коштами”

54. З урахуванням положень Бюджетного кодексу України (ст. 2) під **бюджетними коштами** в Законі слід розуміти кошти Державного бюджету України або місцевих бюджетів (бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети територіальних громад сіл, їх об’єднань, селищ, міст, у тому числі районів у містах).
55. **“Розпорядження”** бюджетними коштами охоплює взяття бюджетних зобов’язань (розміщення замовлення, укладення договору, придбання товару, послуги чи здійснення інших аналогічних операцій) та здійснення витрат бюджету.

Розпорядження бюджетними коштами здійснюють уповноважені на це бюджетні установи. Відповідно ця норма не поширюється на інформацію про те, яким чином використовуються бюджетні кошти після їх надходження до приватних суб’єктів (наприклад, отримані юридичною особою відповідно до договору про державні закупівлі).

Розпорядження бюджетними коштами охоплює найширше коло можливих витрат: кошти, спрямовані на здійснення програм і заходів, передбачених відповідним бюджетом, надання кредитів з бюджету, погашення боргу, розміщення бюджетних коштів на депозитах, придбання цінних паперів, повернення надмірно сплачених до бюджету сум податків і зборів, проведення їх бюджетного відшкодування.

Приклад 16

Інформація про розпорядження бюджетними коштами:

- текст бюджету, рішення про його затвердження;
- розпис бюджету, кошторис бюджетної установи;
- паспорт бюджетної програми та звіт про її виконання;
- інформація про залишки бюджетних коштів;
- інформація про видатки з резервного фонду бюджету;
- звіти про виконання бюджету;
- інформація про виконання бюджетних зобов’язань, зокрема:
 - виплату субсидій, допомоги, пільг, компенсацій громадянам з бюджету;

- видатки на заробітну плату (грошове забезпечення), у тому числі – видатки на премії та інші види заохочень чи винагород, матеріальну допомогу тощо;
- витрати на безоплатне або пільгове матеріальне і побутове забезпечення, на яке згідно із законодавством мають право окремі категорії працівників бюджетних установ, військовослужбовці, особи рядового і начальницького складу;
- інформація про здійснення **державних закупівель**, зокрема:
 - річний план закупівель;
 - оголошення про проведення процедури закупівлі;
 - обґрунтування застосування процедури закупівлі в одного учасника, відомості щодо рішення Уповноваженого органу про погодження або відмову у погодженні застосування процедури закупівлі в одного учасника;
 - документація конкурсних торгів, кваліфікаційна документація, зміни до них;
 - протокол розкриття пропозицій конкурсних торгів, кваліфікаційних пропозицій, цінових пропозицій;
 - протокол оцінки пропозицій конкурсних торгів, цінових пропозицій;
 - інформація про відхилення пропозицій конкурсних торгів, цінових пропозицій, кваліфікаційних пропозицій та підстави такого відхилення;
 - результати процедури закупівлі;
 - звіт про результати проведення процедури закупівлі;
 - укладений договір про закупівлі.
- інформація про повернення (відшкодування) з бюджету надмірно сплачених податків і зборів, наприклад інформація про відшкодування ПДВ.

“... володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном ...”

56. Інформація, до якої заборонено обмежувати доступ, може стосуватися одного із зазначених елементів – “володіння”, “користування” чи “розпорядження”.
57. Відповідно до Господарського кодексу України (ст. 141) до **державного майна** належать цілісні майнові комплекси державних підприємств або їх структурних підрозділів, нерухоме майно, інше окреме індивідуально визначене майно державних підприємств, акції (частки, паї) держави у майні суб’єктів господарювання різних форм власності, а також майно, закріплене за державними установами і організаціями з метою здійснення необхідної господарської діяльності, та майно, передане в безоплатне користування самоврядним установам і організаціям або в оренду для використання його у господарській діяльності. Під **комунальним май-**

ном слід розуміти майно, яке є в комунальній власності (ст. 327 Цивільного кодексу).

На відміну від інших місць Закону, де згадується “володіння”, у ч. 5 ст. 6 йдеться про три класичні складові (правомочності) права власності. **“Право володіння”** – це юридична можливість фактичного впливу на річ. Передача власником свого майна у володіння іншої особи (наприклад, на зберігання) не позбавляє його права власності на цю річ. **“Право користування”** – це юридична можливість отримання корисних властивостей з речі. Право користування майно передається власником, наприклад, при наданні такого майна в оренду. **“Право розпорядження”** – це юридична можливість визначати фактичну і юридичну долю речі, зокрема шляхом її відчуження (наприклад, шляхом продажу).

В окремих випадках можлива передача всіх трьох правомочностей, що характеризує, наприклад, **право господарського відання та право оперативного управління** (статті 136-137 Господарського кодексу України). Так, державне чи комунальне майно можуть бути надані суб’єктам господарювання на праві господарського відання (право володіти, користуватися та розпоряджатися майном з обмеженням правомочності розпорядження щодо окремих видів майна за згодою власника) чи на праві оперативного управління (право володіти, користуватися та розпоряджатися майном для здійснення некомерційної господарської діяльності у межах, встановлених законами та власником майна чи уповноваженим ним органом).

Приклад 17

До інформації про володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном можна віднести інформацію про:

- приватизацію державного або комунального майна (власності) або інше відчуження такого майна;
- оренду (суборенду) державного або комунального майна;
- надання державної або комунальної власності в концесію;
- передачу об’єктів права державної власності в комунальну власність і навпаки;
- надання в користування земельної ділянки державної чи комунальної власності;
- проведення аукціону з продажу земельної ділянки;
- містобудівна документація;
- оформлення прав на житлове приміщення;
- передачу в користування матеріальних цінностей;

- тарифи на послуги з утримання будинків та прибудинкових територій для населення;
- землеустрій.

“... у тому числі 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 ...”

58. Ця частина норми про заборону обмеження доступу стосується як розпорядження бюджетними коштами, так і володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном. Розуміючи, що на практиці доступ до інформації про державні кошти і майно є особливо ускладненим і така інформація часто приховується (з огляду на те, що її розкриття може допомогти у виявленні корупційних чи інших правопорушень), Закон деталізує ці положення, вказуючи на приклади документів та інформації, на які поширюється ця норма.

Відповідно, не може бути обмежено доступ і повинні надаватися в повному обсязі, наприклад, такі документи:

- договір про державні закупівлі;
- договір оренди (суборенди) державного чи комунального майна;
- договір купівлі-продажу земельної ділянки;
- свідоцтво про право власності на державне чи комунальне майно;
- рішення про оформлення ордера на житлове приміщення чи укладення договору житлового найму.

59. Виникає запитання щодо співвідношення цієї заборони з положеннями законодавства про захист персональних даних та конфіденційної інформації юридичних осіб, оскільки чітко забороняється обмежувати доступ до “прізвища, імені, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно”.

Щодо інформації про фізичну особу (персональні дані): Закон України “Про захист персональних даних” (ч. 3 ст. 5) прямо допускає можливість заборони законом віднесення персональних даних певних категорій громадян чи їх (персональних даних) вичерпного переліку до інформації з обмеженим доступом. Саме це і робиться в ч. 5 ст. 6 Закону “Про доступ до публічної інформації” – визначається перелік персональних даних, які заборонено відносити до інформації з обмеженим доступом.

Щодо конфіденційної інформації юридичних осіб: частина друга статті 7 Закону “Про доступ до публічної інформації” дозволяє поширення конфі-

денційної інформації без згоди юридичної особи в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини.

Крім того, відповідно до ч. 2 ст. 21 Закону “Про інформацію” навіть за відсутності згоди особи конфіденційна інформація про неї може поширюватися “в інших випадках, визначених законом”. Згідно з ч. 2 ст. 505 Цивільного кодексу України законом можуть бути визначені відомості, які не можуть бути віднесені до комерційної таємниці. Отже, ч. 5 ст. 6 Закону “Про доступ до публічної інформації” відповідає цим положенням.

60. Таким чином, не буде порушенням закону надання конфіденційної інформації, до якої Закон забороняє обмежувати доступ. Не буде це і порушенням обов’язку розпорядника унеможливити “несанкціонований доступ” до інформації про особу (п. 3 ч. 3 ст. 10 Закону), оскільки доступ до такої інформації дозволено (“санкціоновано”) законом.

Приклад 18

Запит стосується інформації про **розмір оплати праці** та інших виплат з бюджету працівнику міністерства чи районної державної адміністрації за попередній рік. Зазначена інформація є публічною і вона знаходиться у володінні суб’єкта владних повноважень, до якого зроблено запит. Інформація є конфіденційною інформацією про особу (персональними даними). Інформація про розмір оплати праці та бюджетні виплати є інформацією про розпорядження бюджетними коштами – відповідно, до неї не може бути обмежено доступ і вона надається у відповідь на запит.

Це відповідає ч. 5 ст. 6 та ч. 2 ст. 7 Закону, а також ч. 2 ст. 11 Закону “Про інформацію”, відповідно до якої поширення конфіденційної інформації про особу допускається без її згоди у випадках, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та захисту прав людини. У даному випадку таким інтересом є економічний добробут: розкриття інформації може виявити зловживання з бюджетними коштами. Надання цієї інформації відповідає також ч. 3 ст. 5 Закону “Про захист персональних даних”, якою передбачено можливість заборони віднесення визначеного переліку персональних даних до інформації з обмеженим доступом. Це узгоджується також із статтею 31 Закону “Про оплату праці”, згідно з якою відомості про оплату праці надаються іншим особам лише у випадках, передбачених законодавством. Крім того, віднесення зазначених даних до інформації з обмеженим доступом заборонено ч. 2 ст. 16 Закону України “Про засади запобігання та протидії корупції”.

Приклад 19

Запит стосується інформації про заробітну плату працівників, штатний розклад і т.д. комунального підприємства (наприклад, редакція районної газети, підприємство з утримання та експлуатації житлового фонду). Зазначена інформація є публічною і вона знаходиться у володінні суб'єкта владних повноважень, до якого зроблено запит. Інформація є конфіденційною інформацією про особу (персональними даними). Інформація про розмір оплати праці тощо є інформацією про володіння, користування та розпорядження комунальним майном, оскільки доходи комунального підприємства є також комунальним майном. Відповідно, до цієї інформації не може бути обмежено доступ і вона надається у відповідь на запит. Обґрунтування див. у попередньому прикладі (крім посилення на Закон про засади запобігання та протидії корупції).

Приклад 20

Запит стосується копії договору про закупівлю товарів за державні кошти. Зазначена інформація є публічною, і вона знаходиться у володінні суб'єкта владних повноважень (замовника товарів, Міністерства економіки як Уповноваженого органу чи Антимонопольного комітету як органу оскарження). Договір містить інформацію, яку юридична особа – суб'єкт господарювання визначив як конфіденційну. Інформація, що міститься в договорі про закупівлі, у тому числі про умови отримання державних (бюджетних) коштів, є інформацією про розпорядження бюджетними коштами – відповідно, до неї не може бути обмежено доступ і вона надається у відповідь на запит. На запит надається копія документа в повному обсязі, як це передбачено ч. 5 ст. 6 Закону.

Це відповідає ч. 5 ст. 6 та ч. 2 ст. 7 Закону, а також ч. 2 ст. 21 Закону “Про інформацію”, відповідно до якої конфіденційна інформація може поширюватися у випадках, визначених законом. Це також відповідає ч. 1 ст. 7 Закону, якою передбачено, що до конфіденційної не може бути віднесено інформацію, зазначену в частинах першій-другій статті 13 Закону, а саме інформацію, що становить суспільний інтерес.

Приклад 21

Запит стосується копії договору між державним підприємством та іншою юридичною особою про надання останньою послуг (наприклад, з оренди транспортних засобів). Договір може містити інформацію, яку юридична особа вважає конфіденційною. Державне підприємство діє на основі державної власності, відповідно, будь-які юридичні дії з майном державного підприємства (відчуження майна, у тому числі грошових коштів) є користуванням і розпорядженням державним майном. А отже доступ до такої інформації не може бути обмежено за частиною п'ятою статті 6 Закону “Про доступ до публічної інформації”. При цьому розголошення такої інформації не може порушити права інших осіб, оскільки

Закон прямо забороняє відносити таку інформацію до інформації з обмеженим доступом, у тому числі – до конфіденційної. З цього випливає, що відсутня потреба узгоджувати надання такої інформації з юридичною особою – контрагентом державного підприємства, оскільки інформація про володіння, користування чи розпорядження державним майном, у тому числі про умови його отримання, не може бути інформацією з обмеженим доступом. Доступ до такої інформації є прямо дозволеним (санкціонованим) законом.

Водночас зазначений договір може містити конфіденційну інформацію про особу, яка не є інформацією про володіння, користування чи розпорядження державним майном. Наприклад, такою інформацією може бути реквізити банківського рахунку, податковий номер фізичної особи-підприємця, адреса проживання фізичної особи тощо. У цьому випадку договір надається із закресленням у ньому зазначеної інформації.

“При дотриманні вимог, передбачених частиною другою цієї статті, зазначене положення не поширюється на випадки, коли оприлюднення або надання такої інформації може завдати шкоди інтересам національної безпеки, оборони, розслідуванню чи запобіганню злочину.”

61. Хоча частиною п'ятою статті 6 Закону встановлено заборону на обмеження доступу до певної інформації, ця заборона не є абсолютною – з неї можливі винятки. Такими винятками є обмеження доступу до цієї інформації, коли її розголошення може завдати шкоду інтересам (1) національної безпеки, (2) оборони, (3) розслідуванню чи запобіганню злочину.

При цьому для того, щоб зробити такий виняток із заборони та дозволити обмеження доступу до інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, слід застосувати “трискладовий тест”, передбачений в частині другій статті 6 Закону. При застосуванні тесту легітимними інтересами, у яких може здійснюватися обмеження, будуть відповідно інтереси “національної безпеки”, “оборони” або інтереси “розслідування чи запобігання злочину”. Необхідно встановити можливість саме істотної шкоди цим інтересам (попри те, що в самій нормі йдеться просто про “шкоду”), а також перевагу цієї істотної шкоди над суспільними інтересами в отриманні інформації. Прикладом таких винятків може бути інформація про закупівлю озброєння чи витрати на розробку систем оборони, інформація про витрати для проведення спеціальних оперативно-розшукових заходів.

“6. Не належать до інформації з обмеженим доступом декларації про доходи осіб та членів їхніх сімей, які: 1) претендують на зайняття чи займають виборну посаду в органах влади; 2) обіймають посаду державного службовця, службовця органу місцевого самоврядування першої або другої категорії”

62. У частині шостій статті 6 Закону міститься ще один випадок заборони віднесення певної інформації до інформації з обмеженим доступом. У цій частині йдеться про декларації про доходи спеціальних суб'єктів, яких ця заборона стосується. Законодавець визнав, що інформація, яка міститься в деклараціях про доходи зазначених осіб, є суспільно необхідною і суспільний інтерес її знати (з метою здійснення контролю за обраними особами, забезпечення інформованого волевиявлення на виборах, запобігання корупції тощо) переважає можливу шкоду будь-яким іншим легітимним інтересам (право на приватність).
63. Під **“декларацією про доходи осіб та членів їхніх сімей”** слід розуміти не обов'язково документ, що має буквально таку назву, як передбачено в цій нормі, але будь-який документ, незалежно від форми, у якому відповідна особа декларує свої доходи і доходи членів своєї родини. Це пов'язано з тим, що на момент прийняття Закону для різних категорій публічних службовців (державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування, народні депутати України, судді тощо) були передбачені різні форми декларування доходів

“... претендують на зайняття чи займають виборну посаду в органах влади ...”

64. Під **“виборними посадами”** слід розуміти посади, обрання на які здійснюється шляхом прямого народного волевиявлення під час загальнонаціональних чи місцевих виборів. Відповідно, такими посадами є:
- 1) Президент України;
 - 2) народний депутат України;
 - 3) депутат Верховної Ради Автономної Республіки Крим;
 - 4) депутат місцевої ради (обласна, районна, міська, районна у місті, селищна, сільська ради);
 - 5) міський, селищний та сільський голова.
65. **Особами, які претендують на зайняття виборної посади**, є офіційно зареєстровані кандидати на відповідних виборах. Факт публічного висловлення намірів балотуватися на певних виборах є недостатнім для

того, щоб вимагати надання доступу до декларації про доходи такої особи на підставі ч. 6 ст. 6 Закону.

66. Під **“членами сім'ї”** слід розуміти осіб, визначених у Законі України “Про засади запобігання і протидії корупції” (ст. 1): “особи, які перебувають у шлюбі, їхні діти, особи, які перебувають під опікою і піклуванням, інші особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом, мають взаємні права та обов'язки, у тому числі особи, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі”. Це визначення використовується в Законі “Про засади запобігання та протидії корупції” в цілях регулювання вимог фінансового контролю (подання декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру).

“... обіймають посаду державного службовця, службовця органу місцевого самоврядування першої або другої категорії ...”

67. Категорії посад державної служби визначені в Законі України “Про державну службу”. При класифікації посад Закон “Про державну службу” виходить з таких основних критеріїв як організаційно-правовий рівень органу, який приймає на роботу, обсяг і характер компетенції на конкретній посаді, роль і місце посади в структурі державного органу (ст. 25).

Відповідно до ст. 25 Закону “Про державну службу”, а також до рішення Кабінету Міністрів України на його підставі до першої категорії, зокрема, віднесено такі посади державної служби:

- перші заступники міністрів;
- керівники центральних органів виконавчої влади, які не є членами Уряду України, їх перші заступники;
- постійний представник Президента України в Автономній Республіці Крим;
- голови обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій;
- глава Адміністрації Президента України та його заступники;
- прес-секретар Президента України;
- керівник Апарату Верховної Ради України, перший заступник та заступник керівника Апарату Верховної Ради України;
- голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим, його перший заступник та заступники;
- міністр Ради міністрів Автономної Республіки Крим;
- міністри Автономної Республіки Крим;
- заступники міністра Кабінету Міністрів України;
- керівник Секретаріату Кабінету Міністрів України, його перший заступник та заступники;

- керівник Апарату Прем'єр-міністра України;
- голова Служби безпеки України, перший заступник голови СБУ;
- голова Служби зовнішньої розвідки, перший заступник голови Служби;
- голова Фонду державного майна;
- голова Антимонопольного комітету, перший заступник голови Антимонопольного комітету – державний уповноважений;
- керівник апарату Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів України;
- керівник Секретаріату Конституційного Суду України;
- голова Вищої ради юстиції, заступник голови та секретар секції Вищої ради юстиції; керівник секретаріату Вищої ради юстиції;
- керівник секретаріату Вищої кваліфікаційної комісії суддів України;
- керівник Служби розпорядника Державного реєстру виборців;
- перший заступник та заступник секретаря Ради національної безпеки і оборони України;
- голова Комітету з політики військово-технічного співробітництва та експортного контролю при Президентові України;
- керівник служби секретаря Ради національної безпеки і оборони України та його заступник;
- керівник департаменту Апарату Ради національної безпеки і оборони України, його заступник;
- керівник, перший заступник керівника Державного управління справами;
- директор Національного інституту стратегічних досліджень;
- директор Інституту законодавства Верховної Ради України;
- представники Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини;
- керівник секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини;
- голова, заступники голови, секретар, члени Центральної виборчої комісії;
- керівник секретаріату Центральної виборчої комісії;
- голова Верховної Ради Автономної Республіки Крим, перший заступник та заступник голови Верховної Ради АРК;
- голови постійних комісій Верховної Ради АРК;
- голова Рахункової палати Верховної Ради Автономної Республіки Крим;
- голова та члени Національної комісії регулювання електроенергетики;
- голова, перший заступник, заступник голови Рахункової палати, головні контролери-керівники департаментів, головні контролери, секретар Рахункової палати;
- начальник Головного контрольно-ревізійного управління України;
- голова Національної служби посередництва і примирення;

- президент Національної Академії державного управління при Президентові України;
- члени Національної комісії з питань регулювання зв'язку;
- голова Національної експертної комісії з питань захисту суспільної моралі, його перший заступник.

Відповідно до ст. 25 Закону “Про державну службу”, а також рішенням Кабінету Міністрів України на його підставі до другої категорії, зокрема, віднесено такі посади державної служби:

- керівники секретаріатів комітетів Верховної Ради України;
- керівники структурних підрозділів Адміністрації Президента України;
- керівники структурних підрозділів Апарату Верховної Ради України, перший заступник керуючого справами Апарату Верховної Ради України, радник Керівника Апарату Верховної Ради України;
- керівники структурних підрозділів Секретаріату Кабінету Міністрів України;
- радники та помічники Президента України, Голови Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України;
- заступники міністрів, заступники інших керівників центральних органів виконавчої влади;
- перший заступник постійного представника Президента України в Автономній Республіці Крим;
- перші заступники голів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій;
- голови республіканських комітетів Автономної Республіки Крим, керівники органів виконавчої влади Ради міністрів Автономної Республіки Крим, голова Фонду майна Автономної Республіки Крим, постійний представник Автономної Республіки Крим у столиці України м. Києві; перший заступник міністра Ради міністрів Автономної Республіки Крим; перші заступники міністрів Автономної Республіки Крим; керівник та перший заступник керівника Секретаріату Верховної Ради Автономної Республіки Крим; керуючий справами Верховної Ради Автономної Республіки Крим;
- керівник Координаційного центру з упровадження економічних реформ [при Президентові України], заступник керівника Координаційного центру, координатор упровадження реформ, керівник управління, заступник керівника управління, завідувач відділу у складі управління;
- голова Адміністрації Державної спеціальної служби транспорту;
- перший заступник голови, заступники голови Національної служби посередництва і примирення;
- начальник Державної інспекції зв'язку;

- директор Координаційного бюро європейської та євроатлантичної інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України, його перший заступник та заступники, начальники управлінь у складі цього Бюро та їх заступники;
- керівник апарату Національної ради з питань телебачення і радіомовлення, заступник керівника апарату, начальник управління, самостійного відділу;
- перший заступник Керівника Головного управління, заступник Керівника Головного управління (управління), керівник управління у складі Головного управління, заступник керівника управління у складі Головного управління, завідувач відділу у складі Головного управління (управління), заступник Керівника Головного управління – керівник управління, заступник керівника управління – завідувач відділу, завідувач відділу – головний інспектор, керівник прес-служби, референт Президента України, уповноважений Президента України, радник Глави Адміністрації Президента України;
- заступник начальника Головного управління розвідки Міноборони, директор департаменту;
- перший заступник та заступник директора Координаційного бюро з питань підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу Секретаріату Кабінету Міністрів України, начальник управління у складі цього Бюро та його заступник;
- урядовий уповноважений у справах Європейського суду з прав людини;
- керівник секретаріату Національної тристоронньої соціально-економічної ради;
- члени Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку, керівник апарату Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку, начальник територіального управління Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку в Автономній Республіці Крим; головний інспектор Міноборони;
- начальник територіального представництва Рахункової палати;
- директор департаменту центрального органу виконавчої влади;
- державні уповноважені Антимонопольного комітету, голова територіального відділення Антимонопольного комітету в Автономній Республіці Крим;
- начальник управління державної служби в Автономній Республіці Крим;
- члени Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України – директори департаментів;
- керівник апарату Комітету з політики військово-технічного співробітництва та експортного контролю при Президентіві України

- Апарату Ради національної безпеки і оборони України, заступника начальника управління та начальника відділу у складі управління;
- заступник керуючого справами Управління справами Апарату Ради національної безпеки і оборони України;
 - перший заступник та заступники голови Рахункової палати Верховної Ради Автономної Республіки Крим;
 - керівник Групи організаційного і протокольного забезпечення діяльності секретаря Ради національної безпеки і оборони України, керівник Служби заступника секретаря Ради національної безпеки і оборони України, помічники заступника секретаря Ради національної безпеки і оборони України, керівник Аналітичної служби Апарату РНБОУ; керівник групи радників, радник і перший помічник секретаря Ради національної безпеки і оборони України; керівник служби, керівник управління у складі департаменту, заступник керівника управління – завідувач відділу Апарату РНБОУ;
 - начальник Головного управління Державного казначейства, заступники начальника Головного управління Державного казначейства;
 - виконавчий директор Фонду соціального захисту інвалідів;
 - начальник Державної інспекції з контролю за цінами Мінекономіки;
 - перший віце-президент, віце-президент Національної Академії державного управління при Президентіві України;
 - заступник голови Національної експертної комісії з питань захисту суспільної моралі, керівник апарату;
 - заступник керівника секретаріату Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, керівник служби дисциплінарних інспекторів, директор департаменту;
 - заступник голови СБУ, директор департаменту, начальник Апарату голови СБУ;
 - перший заступник голови Фонду державного майна, заступник голови Фонду, директор департаменту;
 - заступник голови Антимонопольного комітету – державний уповноважений, директор департаменту;
 - перший заступник та заступник керівника Апарату Прем'єр-міністра України, прес-секретар Прем'єр-міністра України, керівник Протоколу Прем'єр-міністра України, заступник керівника Апарату Прем'єр-міністра України – керівник Секретаріату Прем'єр-міністра України, завідувач відділом в Апараті Прем'єр-міністра України, керівник групи в Апараті Прем'єр-міністра України, науковий консультант Прем'єр-міністра України, референт Прем'єр-міністра України;
 - заступник голови Служби зовнішньої розвідки, директор департаменту, начальник апарату управління голови Служби;
 - заступник керівника Служби розпорядника Державного реєстру виборців, начальник управління;

- перші помічники та заступники керівників служб першого віце-прем'єр-міністра України та віце-прем'єр-міністрів України;
- заступник керівника Державного управління справами, керівник Секретаріату, заступник керівника Секретаріату, начальник управління, завідувач самостійного відділу, заступник начальника управління, завідувач відділу у складі управління, радник керівника Державного управління справами;
- заступник керівника апарату, начальники управлінь, самостійних відділів та інших самостійних структурних підрозділів Верховного Суду України; заступник керівника апарату, начальники управлінь, самостійних відділів та інших самостійних структурних підрозділів вищих спеціалізованих судів України;
- заступник директора Інституту законодавства Верховної Ради України, вчений секретар, завідувачий відділом;
- заступник керівника секретаріату, перший помічник Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, секретар консультативної ради, керівники департаментів, начальники управлінь та самостійних відділів, керівник прес-служби, радники, помічники і консультанти Уповноваженого;
- заступник керівника секретаріату Центральної виборчої комісії.
- помічник і радник першого заступника та заступника Голови Верховної Ради України, завідувач канцелярією Голови Верховної Ради України, завідувач секретаріатом депутатської фракції (групи) у Верховній Раді України, завідувач секретаріатом Спеціальної контрольної комісії з питань приватизації Верховної Ради України, завідувач відділом Управління справами Верховної Ради України, завідувач відділом – головний бухгалтер Управління справами Верховної Ради;
- помічники та радники голови Вищої ради юстиції, заступники керівника секретаріату Вищої ради юстиції, керівники служб, управлінь, самостійних відділів секретаріату Вищої ради юстиції;
- радники, помічники голови Центральної виборчої комісії, прес-секретар, начальники управлінь, завідувачі самостійними відділами секретаріату Центральної виборчої комісії;
- заступники керівників департаментів, начальники управлінь, самостійних відділів Рахункової палати;
- помічники та радники голови Конституційного Суду України, наукові консультанти суддів Конституційного Суду України, заступники керівника Секретаріату Конституційного Суду України, керівники служб, управлінь, відділів та інших самостійних структурних підрозділів Секретаріату Конституційного Суду України;
- перший заступник та заступники начальника Головного контрольно-ревізійного управління України;

- перші заступники, заступники директора Національного інституту стратегічних досліджень, вчений секретар та керівники відділів Національного інституту стратегічних досліджень.

Відповідно до займаної категорії посади державним службовцям присвоюються ранги. На посадах першої категорії державної служби можуть бути присвоєні 1-3 ранг, другої категорії – 3-5 ранг.

68. **Класифікація посад в органах місцевого самоврядування** визначена в Законі України “Про службу в органах місцевого самоврядування” (ст. 14), який відносить до першої категорії – посади київського міського голови, голів обласних рад та севастопольського міського голови; а до другої категорії – посади сімферопольського міського голови, міських (міст – обласних центрів) голів; заступників голів обласних рад та севастопольського міського голови, заступника міського голови – секретаря міської ради Києва.
69. Закон “Про доступ до публічної інформації” не є єдиним законодавчим актом, який регулює питання декларування майна публічних службовців та оприлюднення/доступу до відповідних відомостей.

Відповідно до частини четвертої статті 5 **Закону України “Про захист персональних даних”** “персональні дані фізичної особи, яка претендує зайняти чи займає виборну посаду (у представницьких органах) або посаду державного службовця першої категорії, не належать до інформації з обмеженим доступом, за винятком інформації, яка визначена такою відповідно до закону”. Ця норма є ширшою ніж ч. 6 ст. 6 Закону, оскільки стосується всіх персональних даних зазначених осіб за винятком тих даних, які прямо визнані іншими законами конфіденційними.

Частина четверта статті 5 Закону “Про захист персональних даних” також сформульована за іншим принципом – всі персональні дані певних осіб визнані відкритими (неконфіденційними), крім встановлених іншими законами винятків; тоді як Закон “Про доступ до публічної інформації” забороняє віднесення до конфіденційної інформації вичерпний перелік персональних даних певних осіб.

Слід звернути увагу, що в Законі “Про захист персональних даних” визначено трохи інше коло осіб, ніж у Законі “Про доступ до публічної інформації”. У ньому йдеться про такі категорії осіб:

- 1) особи, які претендують зайняти або займають виборну посаду (у представницьких органах). Ця позиція співзвучна з тією, що передбачена в ч. 6 ст. 6 Закону (“які претендують на зайняття чи займають виборну посаду в органах влади”). Представницькими органами, з

урахуванням положень Конституції України, слід вважати Верховну Раду України, Верховну Раду Автономної Республіки Крим, місцеві ради та Президента України.

Щодо Президента України, то в теорії конституційного права його визначають як одноосібний конституційний орган державної влади¹³⁶ (див. також ч. 1 ст. 5 Конституції України: “Народ здійснює владу безпосередньо і **через органи** державної влади та органи місцевого самоврядування”; ч. 1 ст. 71: “Вибори **до органів** державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними...”). Представницький характер цього органу впливає з порядку його обрання (див. також ч. 4 ст. 103 Конституції України: “Президент України не може мати **іншого** представницького мандата...”);

- 2) особи, які претендують зайняти або займають посаду державного службовця першої категорії. По-перше, норма поширюється на кандидатів на посаду державного службовця першої категорії (під кандидатами слід розуміти осіб, які зареєстровані такими відповідно до законодавства про вибори, а також осіб, які подали заяву на призначення/обрання їх на таку посаду). По-друге, заборона стосується лише державних службовців першої категорії. По-третє, не міститься згадки про службовців місцевого самоврядування. По-четверте, не згадано членів сім’ї.

Оскільки Законом “Про захист персональних даних” (ч. 3 ст. 5) дозволяється встановлення заборони на віднесення персональних даних до інформації іншими законами, то зазначені категорії осіб слід розглядати як такі, що доповнюють одна одну. Хоча, безперечно, у майбутньому законодавцю варто усунути наведені відмінності і визначити узгоджений перелік персональних даних осіб, які не можуть бути віднесені до інформації з обмеженим доступом.

70. Крім того, відповідно до статті 12 **Закону України “Про засади запобігання і протидії корупції”** (№3206-VI від 07.04.2011) підлягають обов’язковому оприлюдненню відомості, зазначені в декларації про майно, доходи, витрати і зобов’язання фінансового характеру за минулий рік “Президента України, Голови Верховної Ради України, народних депутатів України, Прем’єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України, Голови та суддів Конституційного Суду України, Голови та суддів Верховного Суду України, голів та суддів вищих спеціалізованих судів України, Генерального прокурора України та його заступників, Голови Національного банку України, Голови Рахункової палати, Голови та членів Вищої

¹³⁶ Див., наприклад, Конституційне право України: Підручник для студентів вищих навчальних закладів / За ред. академіка АПрН України, доктора юридичних наук, професора Ю. М. Тодики, доктора юридичних і політичних наук, професора В. С. Журавського. — К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2002.

ради юстиції, членів Центральної виборчої комісії, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Голови та членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, керівників інших органів державної влади та їх заступників, членів колегіальних органів державної влади (комісій, рад), керівників органів місцевого самоврядування та їх заступників”. Ці відомості повинні публікуватися протягом 30 днів з дня подання відповідних декларацій (за законом – до 1 квітня) в офіційних друкованих виданнях відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Зазначена норма набуває чинності з 1 січня 2012 року.

Оскільки Закон “Про засади запобігання та протидії корупції” був прийнятий пізніше інших згаданих законів, то під “деклараціями доходів” у Законі “Про доступ до публічної інформації” (з 01.01.2012) слід розуміти “відомості, зазначені в декларації про майно, доходи, витрати і зобов’язання фінансового характеру” відповідної особи.

При цьому Законом “Про засади запобігання та протидії корупції” затверджена форма декларації, яка є додатком до закону. Згідно з пунктом 7 Примітки до цієї форми не підлягають оприлюдненню і є інформацією з обмеженим доступом такі відомості:

- щодо реєстраційного номера облікової картки платника податків (або серії та номера паспорта громадянина України для тих, хто не має такого номера) стосовно декларанта та членів його сім’ї;
- щодо місця проживання декларанта;
- щодо місцезнаходження нерухомого майна (земельні ділянки, житлові будинки, квартири, садовий (дачний) будинок, гаражі, інше нерухоме майно), яке перебуває у власності, в оренді чи на іншому праві користування декларанта або членів його сім’ї.

Зазначені відомості, які прямо віднесені законом до інформації з обмеженим доступом, слід буде вважати тим винятком, про який йдеться в ч. 4 ст. 5 Закону “Про захист персональних даних” (тобто такі персональні дані є інформацією з обмеженим доступом).

71. Іншою нормою законодавства, яка передбачає обов’язкове оприлюднення декларацій про майно, є пункт 7 частини четвертої статті 54 **Закону України “Про судоустрій і статус суддів”**. Відповідно до неї суддя зобов’язаний подавати щорічно не пізніше 1 травня до Державної судової адміністрації України для оприлюднення на офіційному веб-сайті судової влади, ведення якого забезпечує Державна судова адміністрація України, копію декларації про майновий стан і доходи (податкової декларації), поданої до органу державної податкової служби за своєю податковою адресою. Ця норма охоплює всіх суддів, а не тільки тих, що згадані в Законі “Про засади запобігання та протидії корупції”.

72. Хоча в наведених положеннях законів “Про засади запобігання та протидії корупції” та “Про судоустрій і статус суддів” прямо не заборонено відносити декларації визначених осіб до інформації з обмеженим доступом, така заборона впливає з обов’язковості оприлюднення декларацій. Безперечним є те, що після оприлюднення цих декларацій (чи відомостей з них) доступ до них не може бути обмежено. Це впливає із загальних принципів Закону “Про доступ до публічної інформації”, зокрема принципу максимальної відкритості, а також з констатації того, що після широкого оприлюднення певної інформації обмеження доступу до неї буде суперечити здоровому глузду, оскільки ця інформація вже знаходиться у вільному обігу і будь-хто може продовжити її поширення. Крім того, про це свідчить також частина третя статті 6 Закону “Про доступ до публічної інформації”. З огляду на це було б нелогічним вважати декларації після їх подання закритими для доступу. Установивши обов’язковість оприлюднення декларацій (до того ж у стислий термін після подання), законодавець вказав на відкритість такої інформації.

73. Спробуємо узагальнити викладені вище положення Закону та інших законів України щодо надання доступу до декларацій про доходи певних осіб. Отже, **не може бути обмежено доступ до відомостей, зазначених в декларації про майно, доходи, витрати і зобов’язання фінансового характеру таких осіб** (деякі особи/посади можуть охоплюватися кількома нормами):

- народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад, Президента України, а також кандидатів на ці посади;
- кандидатів на посаду державного службовця першої категорії;
- осіб, які займають посаду державного службовця першої чи другої категорії або посаду службовця місцевого самоврядування першої чи другої категорії;
- Прем’єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України, голови та суддів Конституційного Суду України, голови та суддів Верховного Суду України, голів та суддів вищих спеціалізованих судів України, інших суддів, Генерального прокурора України та його заступників, голови Національного банку України, голови та членів Вищої ради юстиції, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, голови та членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, керівників інших органів державної влади та їх заступників, членів колегіальних органів державної влади (комісій, рад), керівників органів місцевого самоврядування та їх заступників.

Для всіх зазначених осіб не надаються відомості з декларацій, які Законом “Про засади запобігання та протидії корупції” віднесено до інформації

ції з обмеженим доступом. При цьому на таку інформацію з обмеженим доступом безперечно поширюються вимоги щодо застосування “три-складового тесту”, тобто ця інформація повинна розкриватися, коли суспільний інтерес переважає.

“7. Обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ. Якщо документ містить інформацію з обмеженим доступом, для ознайомлення надається інформація, доступ до якої необмежений”

74. У частині сьомій статті 6 Закону міститься один з важливих міжнародних стандартів доступу до публічної інформації, відповідно до якого доступ можна обмежити до інформації, а не до документа. Іншими словами, навіть якщо до документа чи іншого матеріального носія інформації застосовано гриф обмеження доступу, то він не поширюється автоматично на всю інформацію, яка в ньому міститься, а лише на інформацію з обмеженим доступом. Та інформація, яка міститься в документі і не є інформацією з обмеженим доступом, надається на запит, а також оприлюднюється, якщо це вимагається законом. Метою цього принципу є запобігання зловживанням та надмірному утаємниченню інформацію, коли наявність інформації з обмеженим доступом (незалежно від її частки в загальному обсязі документа) у документі дозволяла обмежувати доступ до всього документа. Ця вимога стосується не тільки документів, але й інших матеріальних носіїв інформації.

75. Правило щодо надання частини документа, коли інформація з обмеженим доступом становить лише його частину, міститься в статті 6 Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів. У пояснювальній доповіді до Конвенції (параграфи 57-58) вказується, що при наданні частини документа слід чітко вказати, в якому місці документа і який обсяг інформації було вилучено. В усіх можливих випадках слід також указати на підставу обмеження доступу до відповідної частини документа. У паперових документах видалення тексту можна зробити на копії документа шляхом вилучення або ретушування частини, доступ до якої обмежено. Якщо оригінальний документ має електронну форму, то слід створити його нову версію або надати паперову копію, чітко вказавши на ті частини, які були видалені (наприклад, залишивши порожніми відповідні розділи).

76. У частині сьомій статті 6 Закону вказується на те, що, якщо документ містить інформацію з обмеженим доступом, то “для ознайомлення” надається інформація, доступ до якої не обмежено. Слова “для ознайомлення” не слід розуміти як надання для ознайомлення лише шляхом перегляду. Документ надається у звичайному порядку у формі за бажанням запитувача.

СТАТТЯ 7. КОНФІДЕНЦІЙНА ІНФОРМАЦІЯ

Стаття 7. КОНФІДЕНЦІЙНА ІНФОРМАЦІЯ

1. Конфіденційна інформація – 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 частині першій і другій статті 13 цього Закону.

2. 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.

“Конфіденційна інформація – 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.”

1. Стаття 7 Закону, у розвиток положень статті 6 щодо класифікації видів інформації з обмеженим доступом, визначає поняття конфіденційної інформації. При тлумаченні і застосуванні положень цієї статті слід брати до уваги, що питання віднесення інформації до конфіденційної та доступу до неї, крім Закону “Про доступ до публічної інформації”, регулюються також Законом України “Про інформацію” (статті 11, 20, 21, 29), Законом України “Про захист персональних даних”, Цивільним кодексом України (статті 301-308, 505-508 та інші), іншими законодавчими актами. Ці питання також регулюються міжнародними договорами України, зокрема, Європейською конвенцією про права людини, Конвенцією про захист

осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних (Страсбург, 1981 рік) та Додатковим протоколом до неї. Останні два документи набули чинності для України 1 січня 2011 року.

2. Термін “**конфіденційна інформація**” містився в попередній редакції Закону “Про інформацію” та позначав один з видів інформації з обмеженим доступом поряд з таємною інформацією. Стаття 30 Закону “Про інформацію” у редакції закону від 2 жовтня 1992 року визначала “конфіденційну інформацію” як “відомості, які знаходяться в володінні, користуванні або розпорядженні окремих фізичних чи юридичних осіб і поширюються за їх бажанням відповідно до передбачених ними умов”. Цьому визначенню було характерне поширення на конфіденційну інформацію конструкції права власності (та його складових – право володіння, користування, розпорядження). Хибність концепції права власності на інформацію пояснена вище (коментар до частини першої статті 6 Закону). Нова редакція Закону “Про інформацію” та Закон “Про доступ до публічної інформації”, цілком правильно відкинувши можливість права власності на інформацію, розглядають інформацію як об'єкт особистих нематеріальних прав фізичної чи юридичної особи. Такий підхід відповідає Конституції України, яка закріплює права на отримання, зберігання і поширення інформації, право на недоторканність особистого і сімейного життя тощо, а також Цивільному кодексу України (статті 94 та 302).
3. Скасовано також повноваження держави та її органів, інших суб'єктів публічного права відносити інформацію до конфіденційної. Це відповідає як Конституції України (ст. 32), яка передбачає лише конфіденційність інформації про особу, так і описаному вище підходу, за яким право на інформацію є одним з особистих немайнових прав. Відтепер конфіденційна інформація може стосуватися лише інформації про фізичну чи юридичну особу, а також інформації, яку ці особи контролюють та до якої обмежують доступ.

Відтак зникає поняття “**конфіденційна інформація, що є власністю держави**”, що також містилося в статті 30 попередньої редакції Закону “Про інформацію”. Це пояснюється тим, що, по-перше, не може існувати права власності на інформацію як такого, а по-друге, відносити інформацію до конфіденційної можуть лише приватні суб'єкти (фізичні та юридичні особи). Це не означає, що у володінні суб'єктів владних повноважень не може знаходитися конфіденційна інформація фізичної або юридичної особи. Проте таке “володіння” не є складовою права власності, а лише означає перебування певної інформації у фізичному контролі розпорядника. Воно виникає або внаслідок добровільної передачі такої інформації фізичною/юридичною особою (наприклад, під час подання

звернення), або шляхом збирання такої інформації на виконання функцій і владних повноважень розпорядника, визначених законодавством.

4. Стаття 7 Закону “Про доступ до публічної інформації” визначає конфіденційну інформацію як інформацію, 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. Трохи інше визначення міститься в частині другій статті 21 Закону “Про інформацію”, відповідно до якої **“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”**.

Спільним у цих визначеннях є заборона суб’єктам владних повноважень відносити інформацію до конфіденційної, а також надання приватним суб’єктам низки прав стосовно як обмеження доступу до інформації, так і наступного її поширення.

Відмінним є те, що Закон “Про інформацію”, по-перше, прямо відносить певну інформацію до конфіденційної; по-друге, встановлює, що будь-яка інформація про фізичну особу є конфіденційною. Щодо першого, то багато інших законів також прямо відносять певні відомості до конфіденційних, незважаючи на те, чи обмежила особа доступ до них (детальніше про це нижче). Встановлення ж презумпції конфіденційності інформації про фізичну особу видається проблематичним.

Ймовірно, законодавець виходив з 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 в Законі “Про доступ до публічної інформації”: “інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою”). Відповідно, зазначене положення спрямовано на надання захисту інформації про фізичну особу навіть до того моменту, як ця особа обмежила доступ до інформації про себе, оскільки в іншому разі може бути завдано істотної шкоди інтересам такої особи. Проте автоматичне віднесення будь-якої інформації про фізичну особу до конфіденційної є надмірним і покладає непропорційні обов’язки на інших осіб, які повинні захищати таку інформацію від розголошення, незалежно від того, про яку інформацію йдеться, чи була вона оприлюднена раніше, чи завдасть її розголошення реальної шкоди інтересам особи тощо.

Це можна розглядати також як невідповідність статті 32 Конституції, відповідно до якої “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”. Це положення продубльовано в частині другій статті 11 Закону “Про інформацію”. У цій же частині ст. 11 Закону “Про інформацію” встановлено, 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”. З цих положень випливає, що **не вся інформація про особу є конфіденційною** і що конфіденційна інформація є лише підвидом інформації про особу; інакше не було б потреби вживати поняття “конфіденційна інформація про особу”, а також встановлювати, яка саме інформація про фізичну особу є конфіденційною.

Автоматичне віднесення всієї інформації про фізичну особу до конфіденційної також не відповідає практиці європейських країн, де прийнято розрізняти загальну та “чутливу” інформацію про особу. Саме остання вважається априорі конфіденційною. Наприклад, у статті 6 (“Особливі категорії даних”) Конвенції Ради Європи про захист осіб у зв’язку з автоматизованою обробкою персональних даних передбачається, що персональні дані, які свідчать про расову належність, політичні, релігійні чи інші переконання, а також дані, що стосуються здоров’я або статевого життя, дані щодо судимості особи не можуть піддаватися автоматизованій обробці, якщо внутрішнє законодавство не забезпечує відповідних гарантій. Поняття “чутливих” персональних даних міститься також в Директиві ЄС №95/46/ЄС від 24 жовтня 1995 року. Водночас, слід зазначити, що такий поділ не характерний для юридичної системи США¹³⁷.

Поширення режиму конфіденційності на всю інформацію про фізичну особу передбачено також Законом України “Про захист персональних даних”, ч. 2 ст. 5 якого встановлює, що персональні дані (крім знеособлених персональних даних) за режимом доступу є інформацією з обмеженим доступом. Це є досить дивним з огляду на те, що в Законі “Про захист персональних даних” (стаття 7), по суті, визначено категорію “чутливих” персональних даних (дані про расове або етнічне походження, політичні, релігійні або світоглядні переконання, членство в політичних партіях та професійних спілках, а також дані, що стосуються здоров’я чи статевого життя), для яких встановлено заборону їх обробки, крім передбачених у цій же статті винятків.

137 Див. Пояснювальні меморандум до Рекомендації Ради Організації економічної співпраці та розвитку (ОЕСР) від 23 вересня 1980 року щодо керівних правил для захисту приватності та транскордонних потоків персональних даних, параграфи 51-52, http://www.oecd.org/docu ment/18/0,2340,en_2649_34255_1815186_1_1_1_1,00.html.

Отже, у зазначених двох законах (ст. 21 Закону “Про інформацію” та ст. 5 Закону “Про захист персональних даних”) обрано спосіб регулювання, який встановлює більш обмежувальний режим порівняно з положенням Конституції України (ст. 32) та практикою і стандартами країн ЄС (див., серед іншого, Директиву №95/46/ЄС¹³⁸).

При тлумаченні і застосуванні статті 7 Закону “Про доступ до публічної інформації” слід виходити з положень Конституції України (ст. 32), яка не відносить всю інформацію про фізичну особу до конфіденційної, положень статті 11 Закону “Про інформацію” (яка є спеціальною статтею для інформації про фізичну особу), а також, власне, формулювання частини першої статті 7 Закону “Про доступ до публічної інформації”, яке не містить положення, аналогічного ч. 2 ст. 21 Закону “Про інформацію”. Щодо згаданої норми Закону “Про захист персональних даних” (“Персональні дані ... за режимом доступу є інформацією з обмеженим доступом”), то слід виходити з того, що це положення застосовується до відносин, які регулюються цим Законом, а саме – пов’язані із захистом персональних даних під час їх обробки в інформаційній (автоматизованій) системі та/або в картотеках персональних даних (базах даних).

5. Слід звернути увагу, що попри визначення, яке міститься в Законі (“інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою”), Закон “Про інформацію” (ст. 11), а також багато інших законів прямо визначають інформацію про особу, яка є конфіденційною, або забороняють розголошення певної інформації про особу. Це, зокрема, такі відомості:
- про національність, освіту, сімейний стан, релігійні переконання, стан здоров’я, а також адреса, дата і місце народження фізичної особи (ч. 2 ст. 11 Закону “Про інформацію”);
 - первинні дані, отримані органами державної статистики від респондентів (фізичні чи юридичні особи) під час проведення статистичних спостережень, а також адміністративні дані щодо респондентів, отримані органами державної статистики від органів, що займаються діяльністю, пов’язаною із збиранням та використанням адміністративних даних (ч. 1 ст. 21 Закону “Про державну статистику”);
 - відомості з Державного реєстру фізичних осіб – платників податку, у тому числі реєстраційний номер облікової картки фізичної особи – платника податків (колишній “ідентифікаційний номер платника податків – фізичної особи”), крім відомостей про взяття на облік фізичних осіб – підприємців та осіб, які провадять незалежну професійну діяльність (пункт 70.15 статті 70 Податкового кодексу);

- відомості про місце проживання особи (ч. 8 ст. 6 Закону “Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні”: “Надання відомостей про місце проживання особи та її персональні дані здійснюється виключно у випадках, передбачених Податковим кодексом України та законами України, або за згодою самої особи.”);
- матеріали заявки фізичної чи юридичної особи на реєстрацію сорту рослин, результати експертизи сорту рослин (ст. 23 Закону “Про охорону прав на сорти рослин”);
- матеріали заявки фізичної чи юридичної особи на видачу патенту (ст. 19 Закону “Про охорону прав на винаходи і корисні моделі”);
- дані про особу, взяту під захист у кримінальному судочинстві (ст. 15 Закону “Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві”);
- дані про працівника суду або правоохоронного органу, взятого під захист (ст. 10 Закону “Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів”);
- “первинні (персональні) та інші дані, отримані у процесі проведення Перепису населення” (ст. 16 Закону “Про Всеукраїнський перепис населення”);
- відомості про страховий стаж, результати медичних обстежень, отримувані доходи застрахованої фізичної особи (ст. 33 Закону “Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування у зв’язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованнями”);
- відомості, що подаються заявником на визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, інформація про факт подання заяви про визнання особою, яка має право на захист в Україні (ч. 10 ст. 7 Закону “Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту”);
- інформація щодо осіб, які звернулися до кризового центру про допомогу (ч. 3 ст. 8 Закону “Про попередження насильства в сім’ї”);
- інформація, що стосується митної вартості товарів, які переміщуються через митний кордон України (ч. 1 ст. 263 Митного кодексу);
- відомості щодо предмета договору на виконання науково-дослідних або дослідно-конструкторських та технологічних робіт, ходу його виконання та одержаних результатів (ст. 895 Цивільного кодексу);
- інформація: про пенсійні внески, пенсійні виплати та інвестиційний прибуток (збиток), що обліковуються на індивідуальному пенсійному рахунку учасника пенсійного фонду; з пенсійних депозитних рахунків фізичної особи; про умови та стан виконання договорів страхування довічної пенсії (ч. 3 ст. 53 Закону “Про недержавне пенсійне страхування”);

138 Для детальнішого порівняння із стандартами ЄС дивіться: Дерев’янкин В., Адаптація законодавства України у сфері захисту персональних даних, серпень 2008 р., http://ueplac.kiev.ua/downloads/outputs/output_989013.pdf.

- інформація про стан пенсійних активів, облікованих на накопичувальному пенсійному рахунку застрахованої особи (ч. 1 ст. 98 Закону “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”);
- інформація про померлого (ст. 7 Закону “Про поховання та похоронну справу”);
- відомості про оплату праці працівника (ст. 31 Закону “Про оплату праці”: “Відомості про оплату праці працівника надаються будь-яким органам чи особам лише у випадках, передбачених законодавством, або за згодою чи на вимогу працівника”);
- відомості про особисте життя громадян, одержані із звернень громадян (ст. 10 Закону “Про звернення громадян”);
- інформація, що міститься в заяві про державну реєстрацію лікарського засобу та додатках до неї (ч. 8 ст. 9 Закону “Про лікарські засоби”);
- інформація, яка може сприяти ідентифікації особи неповнолітнього правопорушника або яка стосується факту самогубства неповнолітнього (ч. 3 ст. 62 Закону “Про телебачення і радіомовлення”);
- відомості, що містяться в текстах судових рішень та дають можливість ідентифікувати фізичну особу, зокрема: імена (ім’я, по батькові, прізвище) фізичних осіб; місце проживання або перебування фізичних осіб із зазначенням адреси, номери телефонів чи інших засобів зв’язку, адреси електронної пошти, ідентифікаційні номери (коди); реєстраційні номери транспортних засобів (ст. 7 Закону “Про доступ до судових рішень”).

Таким чином, держава надала захист від розголошення певної інформації навіть до обмеження доступу до неї фізичною або юридичною особою, тим самим припускаючи бажання особи обмежити доступ до такої інформації через її “чутливість”. При цьому в самої особи зберігається право прийняти рішення про розкриття цієї інформації та не обмежувати надання доступу до неї.

6. Узагальнивши вищезазначене, можна сформулювати таке тлумачення частини першої статті 7 Закону “Про доступ до публічної інформації” – **конфіденційною інформацією є:**
- 1) будь-яка інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою (крім інформації, обмеження доступу до якої заборонено законом – див. нижче). Суб’єкти владних повноважень не можуть відносити інформацію до конфіденційної;
 - 2) інформація про фізичну або юридичну особу, конфіденційність якої встановлено законом, якщо сама особа не оприлюднила таку інформацію або не надала згоду (дозвіл) на її розголошення іншим чином.

“... інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб’єктів владних повноважень ...”

7. Як відзначалося, Закон “Про доступ до публічної інформації” та нова редакція Закону “Про інформацію” не передбачають можливості для суб’єктів владних повноважень відносити інформацію до конфіденційної (вони можуть обмежувати доступ до інформації лише шляхом віднесення її до службової або таємної відповідно до закону). Суб’єкти владних повноважень, відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 13 Закону “Про доступ до публічної інформації”, це органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, органи влади АРК, інші суб’єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов’язковими для виконання (див. також коментар до ст. 13 Закону).

Усі інші юридичні особи, у тому числі – державні та комунальні підприємства, бюджетні установи, природні монополії тощо можуть відносити інформацію до конфіденційної. При цьому, звичайно, діють обмеження щодо неможливості обмеження доступу до інформації про розпорядження бюджетними коштами, про володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном та інші.

8. У статті 7 (на відміну від статей 8 та 9 Закону) відсутнє посилання на ч. 2 ст. 6 (“трискладовий тест”). Це не є випадковим. Як зазначалося вище в коментарі до ст. 6 Закону, застосування “трискладового тесту” передбачено для “обмеження доступу” до публічної інформації, якою володіють визначені Законом розпорядники. Ця вимога не поширюється на фізичних чи юридичних осіб, які не є такими розпорядниками. Застосування “трискладового тесту” також є недоцільним при віднесенні інформації до конфіденційної, оскільки це вимагатиме від особи зважувати свої власні права (інтереси) з правами інших осіб та відмовлятися від своїх прав у разі переваги суспільних інтересів. Крім того, відповідно до Закону ситуації, коли розпорядник може віднести інформацію до конфіденційної, взагалі не повинні виникати: по-перше, суб’єктам владних повноважень це заборонено робити в принципі; по-друге, інші розпорядники є такими лише стосовно інформації, яка визначена в статті 13 і яку ч. 1 ст. 7 забороняє відносити до конфіденційної; по-третє, в частині будь-якої іншої інформації (не згаданої в пп. 2-4 ч. 1 та ч. 2 ст. 13) ці “інші” суб’єкти вже не є розпорядниками публічної інформації в розумінні Закону і на них положення щодо “трискладового тесту” не поширюється.
9. Відповідно до статті 7 Закону встановлювати конфіденційність інформації можуть фізичні та юридичні особи. Щодо фізичних осіб, то вище на-

водився приклад інформації про фізичну особу (персональні дані). Слід також додати, що персональними даними конфіденційна інформація фізичної особи не вичерпується – дозволяється відносити до конфіденційної будь-яку інформацію на розсуд особи, якщо тільки це не порушує пряму заборону, встановлену законом. Стосовно юридичних осіб діє таке ж правило – будь-яка інформація може бути віднесена до конфіденційної, якщо це прямо не заборонено законом. Очевидно, що доступ може обмежуватися до інформації, яка якимось чином стосується фізичної чи юридичної особи, або яка знаходиться у володінні (контролі) цієї особи.

10. Особливим різновидом конфіденційної інформації є **комерційна таємниця**, яка хоч і названа “таємницею”, але не відноситься до таємної в розумінні ст. 8 Закону (див. відповідний розділ Коментаря нижче). Відповідно до статті 505 Цивільного кодексу, комерційною таємницею є інформація, яка є секретною в тому розумінні, що вона в цілому чи в певній формі та сукупності її складових є невідомою та не є легкодоступною для осіб, які звичайно мають справу з видом інформації, до якого вона належить, у зв'язку з цим має комерційну цінність та була предметом адекватних існуючим обставинам заходів щодо збереження її секретності, вжитих особою, яка законно контролює цю інформацію. Комерційною таємницею можуть бути відомості технічного, організаційного, комерційного, виробничого та іншого характеру, за винятком тих, які відповідно до закону не можуть бути віднесені до комерційної таємниці. Юридична особа або, як впливає із ст. 36 Господарського кодексу, фізична особа – підприємець (суб'єкт господарювання) самостійно визначають склад і обсяг відомостей, що становлять комерційну таємницю. Останнє є головною ознакою, що відрізняє “комерційну таємницю” від власне таємної інформації, склад та режим захисту якої визначаються законом.

Метою комерційної таємниці є охорона результатів інтелектуальної діяльності в процесі комерційної діяльності суб'єктів господарювання¹³⁹. Тому комерційна таємниця віднесена до об'єктів права інтелектуальної власності (виключних прав) і є інститутом цивільного права. Звідси випливає право володільця комерційної таємниці укладати цивільно-правові правочини щодо прав на неї. При цьому конфіденційність інформації, що становить комерційну таємницю, та віднесення її до об'єктів права інтелектуальної власності не суперечать одне одному і мають різні головні цілі регулювання: перше – надати захист від несанкціонованого поширення та розголошення, друге – захистити майнові права інтелектуальної власності.

139 Котляр Д., Правова природа та підходи до регулювання комерційної таємниці, “Часопис Парламент”, №3/2004, http://www.parliament.org.ua/index.php?action=magazine&id=9&ar_id=572&iar_id=605&as=2.

Цивільний кодекс (ст. 507) покладає особливі обов'язки з охорони комерційної таємниці на органи державної влади, які зобов'язані охороняти від недобросовісного комерційного використання інформацію, яка є комерційною таємницею і яка надана їм з метою отримання встановленого законом дозволу на діяльність, пов'язану з фармацевтичними, сільськогосподарськими, хімічними продуктами, що містять нові хімічні сполуки. Ця інформація охороняється органами державної влади також від розголошення, крім випадків, коли розголошення необхідне для забезпечення захисту населення або не вжито заходів щодо її охорони від недобросовісного комерційного використання. Органи державної влади зобов'язані охороняти комерційну таємницю також в інших випадках, передбачених законом.

Водночас не вся конфіденційна інформація юридичної особи є комерційною таємницею – лише та, яка є результатом інтелектуальної (але не обов'язково творчої) діяльності, становить комерційну цінність та щодо якої особа вживає заходів із збереження її секретності. Інша інформація також може бути віднесена до конфіденційної і їй надається захист, передбачений інформаційним законодавством, а також іншими законами.

“яка може поширюватися у визначеному ними порядку за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов”

11. Трохи інше формулювання зазначеного положення міститься в ч. 2 ст. 21 Закону “Про інформацію”: “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”. Останнє формулювання точніше відображає положення статті 32 Конституції, яка дозволяє збирання, поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди у випадках, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини. Норма статті 32 Конституції повторена також у ч. 2 ст. 11 Закону “Про інформацію”. Це слід урахувати при застосуванні ч. 1 ст. 7 Закону “Про доступ до публічної інформації” (див. також далі коментар до ч. 2 ст. 7 Закону).

Відповідно, **конфіденційна інформація може поширюватися у таких випадках:**

- 1) коли особа, яка обмежила до неї доступ, сама ж встановила випадки (порядок, умови), коли ця інформація може поширюватися (наприклад, в договорі про використання прав на комерційну таємницю), або самостійно розголосила зазначену інформацію (наприклад, в

інтерв'ю засобу масової інформації або в соціальній мережі/блосі чи в інший спосіб в мережі Інтернет);

- 2) коли особа у відповідь на прохання/пропозицію дає згоду на однократно багаторазове використання своїх конфіденційних даних (наприклад, надавши згоду на обробку персональних даних в базі даних). При цьому використання таких даних здійснюється відповідно до умов наданої особою згоди;
- 3) коли закон дозволяє певним суб'єктам (як правило, органам державної влади, іншим суб'єктам владних повноважень) використовувати конфіденційну інформацію без згоди особи. У таких випадках відповідний суб'єкт діє на виконання установлених повноважень і поширення конфіденційної інформації обмежується положеннями закону.

Прикладом останнього випадку є повноваження податкових органів отримувати та обов'язок інших органів та осіб надавати (поширювати) конфіденційну інформацію. Так, відповідно до Податкового кодексу (ст. 20) органи державної податкової служби: для здійснення функцій, визначених податковим законодавством, мають право отримувати безоплатно від платників податків, інформацію, довідки, копії документів про фінансово-господарську діяльність, отримувати доходи, видатки платників податків та іншу інформацію, пов'язану з обчисленням та сплатою податків, дотриманням вимог іншого законодавства, здійснення контролю за яким покладено на органи державної податкової служби, а також фінансову та статистичну звітність, в порядку та на підставах, визначених цим Кодексом; одержувати безоплатно необхідні відомості для ведення Єдиного реєстру податкових накладних, формування інформаційного фонду Державного реєстру фізичних осіб – платників податків від платників податків, а також Національного банку України та його установ, від органів, уповноважених проводити державну реєстрацію суб'єктів, видавати ліцензії на провадження видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню відповідно до закону, – про державну реєстрацію та видачу ліцензій суб'єктам господарської діяльності, від органів внутрішніх справ – про громадян, які прибули на проживання до відповідного населеного пункту чи вибули з нього, від відділів державної реєстрації актів цивільного стану – про фізичних осіб, які померли; надавати інформацію з Державного реєстру фізичних осіб – платників податків іншим органам державної влади та органам фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування відповідно до закону; отримувати від нотаріусів на письмові запити інформацію про вступ фізичної особи

у права спадкоємця із обов'язковим зазначенням повних даних про таку особу (прізвище, ім'я, по батькові, номер та серія паспорта, рік народження, місце проживання тощо) та відомості про майно (нерухоме, рухоме, кошти тощо), отримане за спадком.

- 4) коли розголошення конфіденційної інформації відповідає суспільному інтересу і право громадськості знати цю інформацію переважає шкоду, яку може бути завдано особі поширенням її конфіденційної інформації. Таке поширення здійснюється відповідно до статті 29 Закону “Про інформацію” після застосування “трискладового тесту” (див. нижче коментар до ч. 2 ст. 7 Закону).

“Не може бути віднесена до конфіденційної інформація, зазначена в частині першій і другій статті 13 цього Закону”

12. У коментарі до частини п'ятої статті 6 Закону уже зазначалося про випадки, коли Закон “Про доступ до публічної інформації” та інші закони прямо забороняють відносити певні відомості до інформації з обмеженим доступом, у тому числі – до конфіденційної інформації. Так, у ч. 5 ст. 6 Закону заборонено обмежувати доступ, у тому числі відносити до конфіденційної, до інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном. У ч. 6 ст. 6 Закону: не належать до інформації з обмеженим доступом, у тому числі не є конфіденційною інформацією про фізичну особу, декларації визначених в цій частині осіб.
13. У частині першій статті 7 Закону міститься ще одне посилання на заборону віднесення певної інформації до конфіденційної, а саме – інформації, що зазначена в частинах першій і другій статті 13 Закону. У цих положеннях статті 13 йдеться про розпорядників публічної інформації, на яких поширюється дія Закону. При цьому на деяких розпорядників дія Закону поширюється лише в частині певної інформації, якою такий розпорядник володіє (крім суб'єктів владних повноважень, які є розпорядниками щодо всієї інформації, якою вони володіють або повинні володіти). Оскільки частини перша-друга статті 13 сформульовані через визначення розпорядників, то відповідну заборону обмежувати доступ до інформації шляхом віднесення її до конфіденційної також слід розглядати у зв'язці з відповідними особами – розпорядниками (формулювання статті 13 не дозволяє розглядати згадану в ній інформацію автономно від особи, яка нею володіє). Заборона відносити таку інформацію до конфіденційної поширюється як на самих цих осіб (розпорядників), так і на інших осіб, які такою інформацією володіють, наприклад, державні органи при відмові в наданні доступу до інформації не можуть посилатися на конфі-

денційність інформації про юридичну особу, якщо вона стосується особи та інформації, зазначених в статті 13.

Слід звернути увагу, що заборона, яка міститься в ч. 1 ст. 7 (на відміну від інших подібних заборон – наприклад, у частинах п'ятій-шостій статті 6 Закону) стосується лише віднесення до конфіденційної інформації. Це означає, що зазначена в статті 13 Закону інформація може бути віднесена до службової або таємної інформації при додержанні інших вимог Закону. Крім того, заборона не поширюється на конфіденційну інформацію, яка визначена такою іншими особами або законом і знаходиться у володінні визначеного статтею 13 розпорядника – наприклад, якщо суб'єкт господарювання володіє інформацією, доступ до якої був обмежений іншою особою або законом (конфіденційні дані про фізичну особу, комерційна таємниця тощо), то такий розпорядник повинен додержуватися режиму захисту такої інформації і не розголошувати її всупереч закону чи рішенню іншої особи.

14. Отже, відповідно до статей 7 та 13 Закону **не може бути віднесена до конфіденційної така інформація:**

- 1) інформація щодо використання бюджетних коштів юридичними особами, що фінансуються з державного або місцевого бюджету, у тому числі бюджету АРК;
- 2) інформація, пов'язана з виконанням делегованих обов'язків особами, які виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, у тому числі з надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг;
- 3) інформація щодо умов постачання та цін на товари/послуги, які постачаються/надаються суб'єктами господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями;
- 4) інформація, якою володіють суб'єкти господарювання, 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. Цю інформацію, безвідносно до суб'єкта який нею володіє, заборонено відносити до інформації з обмеженим доступом також згідно з ч. 4 ст. 21 Закону “Про інформацію”;
- 5) інформація, що становить суспільний інтерес (суспільно необхідна інформація), якою володіють суб'єкти господарювання. Перелік ін-

формації, яка становить суспільний інтерес, міститься в ч. 2 ст. 29 Закону “Про інформацію” (цей перелік не є вичерпним і включає інформацію, яка: свідчить про загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності України; забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов'язків; свідчить про можливість порушення прав людини, введення громадськості в оману, шкідливі екологічні та інші негативні наслідки діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб).

На практиці цей останній пункт може викликати проблеми, наприклад, при вирішенні питання щодо віднесення до конфіденційної інформації, яка забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов'язків іншої особи. Тут право на приватність (конфіденційність інформації) однієї особи може зіткнутися з будь-яким конституційним правом іншої особи. У цьому випадку слід застосувати положення ч. 2 ст. 6 Закону і зважити конкуруючі права та визначити, яке з них має перевагу з огляду на суспільний інтерес в поширенні певної інформації. Це зважування повинен провести суб'єкт господарювання, який при цьому є розпорядником публічної інформації у розумінні Закону, а якщо інша особа не погодиться з його рішенням та оскаржить в суді – то суд.

15. Крім описаних вище випадків заборони обмеження доступу до певної інформації (ч. 5 і 6 ст. 6, ч. 1 ст. 7 Закону), інші закони також можуть містити подібні заборони. У коментарі до ст. 6 Закону такі положення вже згадувалися: ч. 4 ст. 21 Закону “Про інформацію”, ч. 4 ст. 5 Закону “Про захист персональних даних”, ч. 2 ст. 16 Закону “Про засади запобігання і протидії корупції”, ст. 6 Закону “Про загальну безпечність нехарчової продукції”, ст. 20 Закону “Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців” і так далі. При цьому не обов'язковим є формулювання таких заборон, як це зроблено в Законі “Про доступ до публічної інформації” чи Законі “Про інформацію” (“не може бути обмежено доступ до”/“не може бути віднесена до конфіденційної”); такі заборони можуть впливати із встановлення обов'язку оприлюднення певної інформації, закріплення відкритості та доступності певної інформації і т.д.

Наведемо **ще декілька прикладів інформації, яка не може бути віднесена до конфіденційної:**

- прізвища та ініціали суддів, які ухвалили судові рішення;
- імена посадових чи службових осіб, які, виконуючи свої повноваження, беруть участь у цивільній, господарській, адміністративній чи кримінальній справах, справах про адміністративні правопорушення (проступки) (ст. 7 Закону “Про доступ до судових рішень”);

- статут товариства з обмеженою відповідальністю (ч. 2 ст. 143 Цивільного кодексу: “Статут товариства з обмеженою відповідальністю зі всіма наступними змінами зберігається в органі, що здійснив державну реєстрацію товариства, і є відкритим для ознайомлення.”);
- фінансова звітність політичної партії (ст. 17 Закону “Про політичні партії”: “Політична партія зобов’язана щорічно опубліковувати в загальнодержавному засобі масової інформації фінансовий звіт про доходи і видатки, а також звіт про майно політичної партії.”);
- основні документи, склад керівництва, дані про джерела фінансування та витрати об’єднання громадян (ч. 4 ст. 6 Закону “Про об’єднання громадян”: “Об’єднання громадян повинно регулярно обнародувати свої основні документи, склад керівництва, дані про джерела фінансування та витрати.”). Під “основними документами” тут слід розуміти, зокрема, статутні документи об’єднання громадян, оскільки відповідно до закону об’єднання громадян створюються та здійснюють свою діяльність на основі статуту (положення);
- “інформація, що міститься у статутах, про склад керівних органів, про джерела матеріальних та інших надходжень, а також пов’язана з діяльністю молодіжних та дитячих громадських організацій, не є конфіденційною або іншою інформацією, яка охороняється законом” (ст. 3 Закону “Про молодіжні та дитячі громадські організації”);
- дані реєстру благодійних організацій (ч. 7 ст. 8 Закону “Про благодійництво та благодійні організації”);
- інформація публічних акціонерних товариств: статут товариства, зміни до статуту, засновницький (установчий) договір; положення про загальні збори, наглядову раду, виконавчий орган та ревізійну комісію, інші внутрішні положення товариства, що регулюють діяльність органів товариства, та зміни до них; положення про кожну філію та кожне представництво товариства; принципи (кодекс) корпоративного управління товариства; протоколи загальних зборів; висновки ревізійної комісії (ревізора) та аудитора товариства; річна фінансова звітність; документи звітності, що подаються відповідним державним органам; проспект емісії, свідоцтво про державну реєстрацію випуску акцій та інших цінних паперів товариства; перелік афілійованих осіб товариства із зазначенням кількості, типу та/або класу належних їм акцій; особлива інформація про товариство згідно з вимогами законодавства (ч. 3 ст. 78 Закону “Про акціонерні товариства”: “Публічне акціонерне товариство зобов’язане мати власну веб-сторінку в мережі Інтернет, на якій у порядку, встановленому Державною комісією з цінних паперів та фондового ринку, розміщується інформація, що підлягає оприлюдненню відповідно до законодавства, інформація, визначена пунктами 1-3, 5, 6, 10, 11,

13-16 частини першої статті 77, та інформація, визначена частиною третьою статті 35 цього Закону.”).

“2. 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.”

16. Суб’єкти владних повноважень не можуть відносити інформацію до конфіденційної, а інші розпорядники публічної інформації є такими лише в частині визначеної в статті 13 інформації, яку ч. 1 ст. 7 Закону також забороняє відносити до конфіденційної. Водночас розпорядники можуть володіти інформацією, яку фізичні чи юридичні особи на законних підставах віднесли до конфіденційної або яка визначена конфіденційною законом. Це можуть бути як відомості добровільно передані фізичною чи юридичною особою розпоряднику (наприклад, для отримання адміністративних послуг), так і дані, зібрані розпорядником на підставі повноважень, наданих йому законом для виконання його владних чи інших функцій (наприклад, інформація, зібрана контрольними органами). При цьому конфіденційною інформацією інших осіб можуть володіти не тільки суб’єкти владних повноважень, але й інші розпорядники, визначені в ч. 1 ст. 13 Закону (наприклад, інформація про пацієнтів в державних лікарнях, про учнів/студентів у навчальних закладах, що фінансуються з бюджету, дані про оплату комунальних послуг у природних монополій тощо).

З огляду на конфіденційність цієї інформації діє загальне правило про заборону їх поширення. Але ця заборона не абсолютна – **конфіденційна інформація може бути поширена**: 1) за згодою особи, яка обмежила доступ; 2) самою особою, яка обмежила доступ (оскільки конфіденційна інформація може поширюватися за бажанням особи, яка обмежила до неї доступ – ч. 1 ст. 7), а також, як виняток, 3) у передбачених законом випадках в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини.

17. Питання наявності **згоди на поширення інформації** слід порушувати лише тоді, коли розпоряднику точно відомо або повинно бути відомо, що запитувана інформація є конфіденційною. Це може мати місце, коли особа, що обмежила доступ до інформації, прямо вказала на її конфіденційність при подачі відомостей до розпорядника (наприклад, поставивши

відповідну позначку на документах), або у випадку, коли закон відносить певні відомості до конфіденційних (наприклад, у випадку обробки інформації про фізичну особу відповідно до Закону “Про захист персональних даних”). У другому випадку (коли конфіденційність встановлено законом) слід виходити з того, що розпорядник повинен знати про такі законодавчі норми і про те, що певна інформація є конфіденційною. В усіх інших випадках розпорядник не зобов’язаний звертатися до особи для перевірки, чи є певна інформація конфіденційною (проте, він може це зробити, якщо вважає за доцільне). Це впливає із загальної концепції конфіденційної інформації (доступ обмежується фізичною/юридичною особою або законом) та формулювання ч. 2 ст. 7 Закону (“розпорядники ..., які володіють конфіденційною інформацією ...”).

Згода на поширення конфіденційної інформації може надаватися фізичною чи юридичною особою при передачі інформації розпоряднику або – якщо така згода не запитувалася (і, відповідно, не надавалася) – після отримання розпорядником запиту, що стосується конфіденційної інформації. Якщо при наданні своєї конфіденційної інформації розпоряднику особа чітко встановила заборону поширення цієї інформації, то підстав для звернення за згодою в подальшому (коли розглядається запит) немає і слід вважати, що згода відсутня.

18. У випадку, коли розпоряднику відомо про те, що наявна в нього інформація є конфіденційною (на підставі закону чи повідомлення з боку особи, яка обмежила доступ), і коли згода особа на поширення інформації не запитувалася (і не надавалася), **обов’язок звернутися до цієї особи з тим, щоб перевірити, чи надає вона свою згоду на поширення інформації, покладається саме на розпорядника.** Це пояснюється таким чином. По-перше, у більшості ситуацій саме розпоряднику буде простіше та ефективніше отримати таку згоду, оскільки він уже знаходиться в договірних чи інших відносинах з відповідною особою. По-друге, запитувач може не мати можливості вступити в контакт з особою, що обмежила доступ до інформації, а повідомлення даних про таку особу (адреса, телефон тощо) з боку розпорядника саме по собі може становити розголошення конфіденційних даних.
19. У пункті 4 частини першої статті 10 Закону передбачається право особи на ознайомлення за рішенням суду з інформацією про інших осіб, якщо це необхідно для реалізації та захисту прав і законних інтересів. З цього положення також не впливає обов’язок запитувача отримати згоду іншої особи, яка віднесла інформацію до конфіденційної. Тут йдеться про право (не обов’язок) особи звернутися до суду, якщо відсутня (не надана) згода особи на розголошення конфіденційної інформації або якщо конфіденційність інформації встановлено законом. При цьому не вимагається

те, щоб перед зверненням до суду особа зверталася до особи за її згодою на поширення конфіденційної інформації. Це положення статті 10 Закону слід розуміти як реалізацію конституційної норми про можливість поширення конфіденційної інформації без згоди особи лише у передбачених законом випадках та у визначених інтересах (у цьому випадку – інтереси прав людини).

Приклад 22

Запит стосується копії договору між суб’єктом владних повноважень та недержавним підприємством про надання останнім послуг. Оскільки в договорі йдеться про розпорядження бюджетними коштами, то до нього не може бути обмежений доступ відповідно до ч. 5 ст. 6 Закону. Водночас розпорядник – суб’єкт владних повноважень відмовив в наданні копії договору, надавши тільки інформацію з нього, що, на його думку, стосувалася умов отримання бюджетних коштів та надання відповідних послуг. При цьому як підставу для відмови в наданні копії самого договору розпорядник послався на те, що договір може містити також комерційну таємницю та іншу конфіденційну інформацію, а також на факт того, що запитувач не надав письмову згоду відповідної юридичної особи про дозвіл на доступ до інформації про її діяльність відповідно до частин першої та другої статті 10 Закону “Про доступ до публічної інформації”.

У цій ситуації відмову розпорядника слід вважати неправомірною. Якщо розпорядник не знає і не повинен знати, чи є певна інформація, яка міститься в договорі конфіденційною, то обов’язок отримувати згоду в особи не виникає, оскільки не зрозуміло, щодо якої саме інформації слід отримувати згоду. Якщо частина інформації у договорі є конфіденційною на підставі закону (наприклад, персональні дані, реквізити банківського рахунку) або визначення її такою юридичною особою (наприклад, вказівка на комерційну таємницю), то цю інформацію розпорядник повинен закреслити і надати копію договору з відповідними вилученнями. Покладання на запитувача обов’язку отримання згоди у юридичної особи на поширення інформації, що може бути конфіденційною, є непропорційним обов’язком, що обмежує право на доступ до інформації. Запитувач не має доступу до договору і тому практично не може отримати згоду на поширення певної інформації з нього, оскільки не знає і не може знати, згоду щодо поширення якої інформації слід запитувати.

“... а за відсутності такої згоди – лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини ...”

20. Частина друга статті 7 Закону передбачає можливість поширення конфіденційної інформації без згоди особи, яка обмежила до неї доступ. Це відповідає частині другій статті 32 Конституції, яка передбачає, 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. При цьому ч. 2 ст. 7 Закону не містить посилання на визначення законом таких випадків. Це є помилкою цієї норми Закону. Слід застосовувати норму Конституції, яка до того ж продубльована в ч. 2 ст. 11 Закону “Про інформацію” та ч. 2 ст. 14 Закону “Про захист персональних даних”, які стосуються конфіденційної інформації про фізичну особу. Згадка про “інші випадки, визначені законом” міститься також у ч. 2 ст. 21 Закону “Про інформацію”, що поширюється на будь-яку конфіденційну інформацію, не тільки про фізичну особу.

21. Аналіз того, чому в статті 32 Конституції (а також в інших зазначених законах) були передбачені саме ці три інтереси виходить за межі аналізу Закону “Про доступ до публічної інформації”. Відзначимо лише, що в статті 8 Європейської конвенції про права людини, яка визначає право на повагу до приватного і сімейного життя, передбачається можливість втручання у здійснення цього права, коли “втручання здійснюється згідно із законом і є необхідним у демократичному суспільстві в інтересах національної та громадської безпеки чи економічного добробуту країни, для запобігання заворушенням чи злочинам, для захисту здоров’я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб”.
22. При тлумаченні цієї норми (конфіденційна інформація особи може поширюватися без її згоди, якщо це передбачено законом, та лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту і прав людини), насамперед, слід визначитися з тим, **чи застосовується “трискладовий тест” (ч. 2 ст. 6 Закону) при обмеженні доступу до конфіденційної інформації**. У цьому Коментарі ми вже зазначали таке: по-перше, “трискладовий тест” не застосовується при віднесенні фізичною або юридичною особою інформації до конфіденційної; по-друге, для таємної і службової інформації “трискладовий тест” застосовується як при першому обмеженні доступу, так і при кожному наступному випадку запиту відповідної інформації, доступ до якої вже був раніше обмежений.

У частині другій статті 7 Закону визначено критерії поширення або надання доступу до конфіденційної інформації, тоді як у ч. 2 ст. 6 – критерії обмеження доступу. При цьому самі ці критерії є різними. Це ускладнює, але не виключає застосування “трискладового тесту” при вирішенні питання щодо поширення конфіденційної інформації. Можливість розголошення конфіденційної інформації без згоди особи передбачена в частині першій статті 29 Закону “Про інформацію” (“Інформація з обмеженим доступом може бути поширена, якщо вона є суспільно необхідною, тобто є предметом суспільного інтересу, і право громадськості знати цю інфор-

мацію переважає потенційну шкоду від її поширення”). При цьому для забезпечення відповідності ст. 32 Конституції та ч. 2 ст. 7 Закону “суспільними інтересами”, у яких конфіденційна інформація може бути поширена на цій законній підставі, можуть бути лише інтереси “національної безпеки, економічного добробуту та прав людини”.

При розгляді розпорядником запиту щодо надання конфіденційної інформації він, по суті, вирішує питання щодо продовження обмеження доступу до інформації (встановлюючи, чи є підстави для розкриття такої інформації відповідно до ст. 32 Конституції та ч. 2 ст. 7 Закону). Відповідно, **розпорядник повинен застосувати “трискладовий тест” згідно з ч. 2 ст. 6 Закону**. Це також підтверджується п. 2 ч. 1 ст. 22 Закону, відповідно до якого розпорядник може відмовити в задоволенні запиту, якщо “інформація, що запитується, належить до категорії інформації з обмеженим доступом відповідно до частини другої статті 6 цього Закону”. Таким чином, для посилання на цю підставу для відмови необхідно застосувати “трискладовий тест”.

Застосування “трискладового тесту” у цьому випадку слід здійснювати таким чином:

- встановити, що обмеження доступу до конфіденційної інформації відповідає одному із захищених законом інтересів. У цій ситуації це, як правило, будуть інтереси захисту права особи на приватність та запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно;
- встановити можливість завдання істотної шкоди цим інтересам (наприклад, шкода – імовірно – буде відсутня, якщо цю конфіденційну інформацію вже було раніше розголошено іншим чином);
- порівняти цю потенційну шкоду з правом громадськості знати цю інформацію в інтересах національної безпеки, економічного добробуту чи прав людини. Якщо право громадськості переважає, то конфіденційна інформація може бути розголошена і доступ до неї не може бути обмежений.

Приклад 23

Запит до податкової інспекції стосується конфіденційної інформації про доходи, майно та сплачені податки публічного службовця високого рівня (наприклад, міністра) та членів його сім’ї. Зазначена інформація є конфіденційною відповідно до закону. Службовець та члени його сім’ї не надали згоди на розголошення цієї інформації. Обмеження доступу до такої інформації відповідає інтересам захисту права на недо-

торканність особистого життя службовця та членів його сімей, а також запобіганню розголошенню інформації, одержаної конфіденційно. Цим інтересам може бути завдано істотної шкоди, оскільки поширення зазначеної інформації розкриє майновий стан службовця та членів його сім'ї, отримані ними доходи тощо. Але шкоду переважає право громадськості знати цю інформацію, оскільки йдеться про службовця, наділеного владними повноваженнями, оплата праці якого здійснюється за рахунок платників податків. Такий службовець має значні можливості для корупційних дій та зловживання повноваженнями, що може завдати шкоди національній безпеці, економічному добробуту та правам людини. Інформація про добросовісність публічного службовця є необхідною для усвідомленого політичного вибору і належної реалізації права вільно обирати та брати участь в управлінні державними справами. Інформація про майновий стан членів сім'ї потрібна для усунення сумнівів щодо приховання службовцем незаконних доходів чи майна. При наданні згоди на призначення на високу публічну посаду особа погодилася стати об'єктом суспільної уваги та звзити сферу приватності себе та членів своєї сім'ї. Зазначена інформація є суспільно необхідною і повинна бути надана на запит.

Такий підхід відповідає також Європейській конвенції про права людини (стаття 8) та практиці Європейського суду з прав людини, відповідно до яких втручання у право на приватність особи можливе, якщо воно ґрунтується на законі, відповідає одному із захищених інтересів та є необхідним в демократичному суспільстві (зокрема, є пропорційним).

Право на конфіденційність приватної інформації публічних осіб

Європейський суд з прав людини у своїх рішеннях наголошує, що у громадськості є право бути поінформованим про аспекти приватного життя публічних осіб (*Karhuvaara and Ittalahti v. Finland*¹⁴⁰). При цьому у справах, що стосуються рішень державних органів обмежити поширення інформації, що втручається у право на приватність публічних осіб, Суд досліджує кілька аспектів – зокрема: наслідки оприлюднення інформації; чи є інформація вже відомою громадськості; ступінь шкоди, що буде завдана почуттям особи або її родині¹⁴¹. Публічні особи, особливо професійні політики, добровільно і свідомо “відкривають” кожне своє слово та кожен вчинок для прискіпливого аналізу з боку журналістів та суспільства загалом (*Porubova v. Russia*¹⁴²). Проте публічні особи не позбавляються повністю права на недоторканність їхнього приватного життя. У цьому зв'язку Суд розрізняє повідомлення про факти, на-

140 *Karhuvaara and Ittalahti v. Finland*, заява № 53678/00, рішення від 16.11.2004, параграф 45.

141 D. J. Harris, M. O'Boyle, E. Bates and C. Buckley, *Harris, O'Boyle & Warbrick: Law of the European Convention on Human Rights*, 2nd ed., Oxford University Press, 2009. Стр. 480.

142 *Porubova v. Russia*, заява № 8237/03, рішення від 08.10.2009, параграф 45.

віть контрверсійні, які можуть зробити внесок, наприклад, у дискусію в демократичному суспільстві щодо належного виконання політиками своїх функцій, та повідомлення деталей приватного життя особи. Якщо у першому випадку йдеться про забезпечення суспільного контролю за публічною владою та поширення суспільно важливої інформації, то в другому – ні. Якщо інформація стосується суто приватного життя особи і не може впливати на суспільні інтереси, то втручання у право на приватність не буде необхідним та допустимим (*Von Hannover v. Germany*¹⁴³). Наприклад, отримання і поширення приватної інформації про публічну особу виключно з метою задовольнити цікавість публіки не може вважатися таким, що є необхідним для дискусії з питань будь-якого загального суспільного інтересу (див., серед інших, *Aleksey Ovchinnikov v. Russia*¹⁴⁴).

23. Стаття 32 Конституції, а також згадані положення Закону “Про інформацію” передбачають можливість поширення інформації “у випадках, визначених законом”. Це означає, що в законі повинна міститися чітка підстава для поширення конфіденційної інформації без згоди особи. При цьому така підстава та її застосування повинні відповідати одному з трьох визначених інтересів (чи кільком одночасно).

Можна навести такі приклади таких законних підстав:

- 1) надання дозволу суб'єктам владних повноважень поширювати конфіденційну інформацію особи на виконання їхніх повноважень. Вище вже наводився приклад положень Податкового кодексу, які дозволяють податковим органам збирати та поширювати конфіденційну інформацію про особу, а також обов'язок інших органів надавати її самостійно чи на звернення податкових органів. Таке поширення без згоди, очевидно, буде правомірним, оскільки базується на нормах закону та відповідає меті економічного добробуту. Інші приклади: обмін інформацією між правоохоронними органами для запобігання та розслідування злочинів, що відповідатиме інтересам національної безпеки та/або інтересам додержання прав людини; поширення інформації в розвідувальній та контррозвідувальній діяльності в інтересах національної безпеки тощо. Це може бути й обов'язок приватних суб'єктів надавати інформацію на запит державних органів – наприклад, розголошення банківської таємниці у дозволених законом випадках;
- 2) право особи (не суб'єкта владних повноважень) на ознайомлення за рішенням суду з інформацією про інших осіб, якщо це необхідно для

143 *Von Hannover v. Germany*, заява № 59320/00, рішення від 24.06.2004, параграфи 63-64.

144 *Aleksey Ovchinnikov v. Russia*, заява № 24061/04, рішення від 16.10.2010, параграф 50.

реалізації та захисту прав і законних інтересів. Ця підстава передбачена в пункті 4 частини першої статті 10 Закону “Про доступ до публічної інформації”. Тут наявна законна підстава та інтерес, що відповідає ч. 2 ст. 32 Конституції (права людини). Передбачено також особливий порядок реалізації цього права – у судовому порядку. Слід наголосити, що з цього положення не випливає, що доступ до інформації про третю особу можна отримати тільки шляхом звернення до суду, оскільки, по-перше, відповідна інформація може не відноситися до конфіденційної (тоді розпоряднику дозволено її надати), по-друге, особа могла надати дозвіл на поширення інформації про неї (при наданні своєї конфіденційної інформації розпоряднику або пізніше під час розгляду запиту щодо цієї інформації).

При вирішенні питання надання дозволу особі на ознайомлення з інформацією про інших осіб суд повинен виходити з того ж положення статті 32 Конституції. Крім того, оскільки йдеться про втручання у право на приватність, що захищається також ст. 8 Європейської конвенції про права людини, суду слід також застосувати принципи, закладені в частині другій статті 8 (у світлі практики Європейського суду з прав людини) – зокрема, пересвідчитися, що таке розголошення інформації про іншу особу є необхідним в демократичному суспільстві, тобто є доречним та пропорційним встановленій меті – реалізація та захист прав і законних інтересів особи;

- 3) обробка персональних даних (інформації про фізичну особу), у тому числі поширення даних, може здійснюватися без згоди особи, якщо така обробка є необхідною для захисту життєво важливих інтересів особи, – до часу, коли отримання згоди стане можливим (ч. 7 ст. 6 Закону “Про захист персональних даних”);
- 4) розголошення конфіденційної інформації, коли право громадськості знати цю інформацію переважає можливість завдання шкоди захищеним законом інтересам (ст. 29 Закону “Про інформацію” – див. коментар вище).

СТАТТЯ 8. ТАЄМНА ІНФОРМАЦІЯ

Стаття 8. ТАЄМНА ІНФОРМАЦІЯ

1. Таємна інформація – інформація, доступ до якої обмежується відповідно до частини другої статті 6 цього Закону, розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству і державі. Таємною визнається інформація, яка містить державну, професійну, банківську таємницю, таємницю слідства та іншу передбачену законом таємницю.

2. Порядок доступу до таємної інформації регулюється цим Законом та спеціальними законами.

“Таємна інформація – інформація, доступ до якої обмежується відповідно до частини другої статті 6 цього Закону, розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству і державі. Таємною визнається інформація, яка містить державну, професійну, банківську таємницю, таємницю слідства та іншу передбачену законом таємницю.”

1. Стаття 8 Закону визначає такий вид інформації з обмеженим доступом як **таємна інформація**. У частині першій цієї статті встановлено такі ознаки таємної інформації: 1) її розголошення може зашкодити особі, суспільству і державі; 2) таємність інформації встановлено законом.

“... інформація, ... розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству і державі ...”

2. Можлива шкода особі, суспільству і державі ув’язується з положенням “трискладового тесту” (див. коментар до статті 6), у якому йдеться про можливість завдання істотної шкоди одному з визначених законом інтересів. Таким чином, під “шкодою особі, суспільству і державі” слід розуміти можливу шкоду одному з інтересів, визначених в п. 1 ч. 2 ст. 6 Закону (інтереси національної безпеки, територіальної цілісності або громадсько-

го порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, інтереси охорони здоров'я населення, інтереси захисту репутації або прав інших людей, інтереси запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя).

“Таємною визнається інформація, яка містить державну, професійну, банківську таємницю, таємницю слідства та іншу передбачену законом таємницю.”

- Таємниця певної інформації може встановлюватися виключно законом і жодним іншим нормативно-правовим актом. Це ґрунтується, зокрема, і на положеннях Конституції України, частина третя статті 32 якої передбачає, що кожний громадянин має право знайомитися з відомостями про себе, які не є державною або іншою захищеною законом таємницею. Наведене конституційне положення найкращим чином відображає суть таємної інформації – це та інформація, яка потребує захисту і для якої такий захист встановлюється безпосередньо законом. Водночас не всі види таємної інформації прямо називаються такими в законах, як і не всі “таємниці” можна віднести до таємної інформації – детальніше про це нижче.
- Можна навести дві головні відмінності між **таємною інформацією та конфіденційною інформацією**. Перша полягає в тому, що обмеження доступу до таємної інформації встановлюється законом і не потребує волевиявлення особи, якої така інформація стосується. Тоді як підставою для визнання інформації конфіденційною є, насамперед, бажання фізичної чи юридичної особи вважати певну інформацію про неї чи інформацію, яка знаходиться у її володінні, конфіденційною. Друга відмінність – режим доступу до таємної інформації визначається законом, а доступу до конфіденційної – особою, яка цей доступ і обмежила в першу чергу. Те, що при встановленні таємниці обмеження і режим доступу встановлюється законом, не означає, що особа не може розголосити інформацію про себе або надати іншим дозвіл на таке розголошення – але це вимагає активного волевиявлення особи, до того часу інформація захищається законом і вважається обмеженою в доступі.

Попри зазначені відмінності, ці дві категорії (таємна і конфіденційна інформація) можуть змішуватися. Певна конфіденційна інформація про особу може одночасно бути таємною. Наприклад, конфіденційна інформація про фізичну особу, яка становить предмет адвокатської чи іншої таємниці. У цьому випадку накладаються два режими захисту – захисту таємної та конфіденційної інформації. Але це не робить категорію таємної

інформації зайвою, оскільки вона захищає інформацію про особу, навіть якщо ця інформація не визначена конфіденційною особою чи законом.

- Як буде показано нижче таємна інформація не є однорідною і відрізняється, зокрема, за такими ознаками як предмет інформації, що захищається, суб'єкти, на яких поширюється обов'язок не порушувати таємницю, зв'язок з професійною чи службовою діяльністю. На підставі аналізу різних видів таємниць, передбачених законодавством, можна запропонувати таку умовну класифікацію:



- Професійна таємниця.** У законах України і раніше можна було зустріти термін “професійна таємниця”. Так, у Законі “Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг” (ст. 1) під професійною таємницею розуміються матеріали, документи, інші відомості, якими користуються в процесі та у зв'язку з виконанням своїх посадових обов'язків посадові особи державних органів, що здійснюють регулювання ринків фінансових послуг, та особи, які залучаються до здійснення цих функцій, і які забороняється розголошувати у будь-якій формі до моменту прийняття рішення відповідним уповноваженим державним органом. Подібне визначення міститься також у Законі “Про Рахункову палату” (“стан збереження матеріалів, документів, інших відомостей, якими користуються посадові особи Рахункової палати та особи, які залучаються до здійснення функцій Рахункової палати під час проведення перевірок, ревізій, обслідувань, і про які забороняється розголошувати у будь-якій формі до моменту прийняття рішення Рахункової палати”).

Аналіз положень цих двох законів свідчить, що попри посилання на “професійну таємницю” у них йдеться, по суті, про службову інформацію та конфіденційну інформацію, яка стає відомою органам регулювання ринків фінансових послуг та Рахунковій палаті у ході здійснення їхніх повноважень. Ця інформація є службовою, оскільки стосується реалізації напряду роботи цих органів і втрачає такий свій статус з моменту прийняття рішення з відповідного питання. Захист такої інформації повинен здійснюватися відповідно до положень про службову інформацію, як різновиду інформації з обмеженим доступом (див. нижче коментар до ст. 9 Закону). Ця інформація хоч і отримується під час виконання службових обов’язків і певною мірою схожа з тією, яку довіряють клієнти адвокатам, нотаріусам, банкам і т.д., але має важливі відмінності: 1) вона збирається і використовується державними органами, які наділені владними повноваженнями; 2) надається фізичними та юридичними особами не добровільно, а на виконання закріплених в законах обов’язків; 3) не стосується професійної діяльності (див. нижче).

7. Натомість під “професійною таємницею” у розумінні Закону “Про доступ до публічної інформації” та Закону “Про інформацію” слід розуміти інший вид інформації, а саме інформацію, з якою мають справу представники так званих саморегульованих професій та інші особи, яким ці відомості були довірені у зв’язку з їхнім професійним становищем. До професійних таємниць слід віднести **адвокатську таємницю, лікарську таємницю, нотаріальну таємницю, аудиторську таємницю, таємницю сповіді та таємницю журналістських джерел**. Обов’язок не розголошувати довірену їм інформацію належить до професійних (тобто пов’язаних з певною професією) обов’язків і є складовою етики (внутрішніх правил) певної професії. Важливим у цьому відношенні є питання довіри – особа, яка потребує певної професійної допомоги, погоджується надати чутливу для себе інформацію, очікуючи збереження її в таємниці. Вона також очікує, що надана нею інформація може бути розголошена лише за її згоди. При цьому така інформація надається під час реалізації (захисту) особою своїх прав і свобод (наприклад, право на здоров’я, на правову допомогу, на свободу віросповідання). Тому розголошення довіреної інформації матиме наслідком обмеження прав осіб, які не зможуть вільно користуватися послугами відповідних професій, якщо не матимуть впевненості у захищеності інформації, яку вони передають.

Обов’язок зберігати інформацію виникає в представника професії, якому її було довірено; обов’язок не порушувати цю таємницю виникає і в інших осіб, зокрема державних органів, які повинні поважати і не порушувати професійну таємницю. Таким чином, встановлюється абсолютний захист від стороннього доступу до інформації, не санкціонованого (дозволеного) самою особою. Це підкреслюється, наприклад, тим, що

адвокати, нотаріуси, лікарі, психологи, священнослужителі не можуть бути допитані як свідки у кримінальній справі, якщо вони не звільнені від обов’язку зберігати професійну таємницю особою, що довірила їм ці відомості (ст. 69 Кримінально-процесуального кодексу).

8. **Адвокатська таємниця.** Предметом адвокатської таємниці є питання, з яких громадянин або юридична особа зверталися до адвоката, суть консультацій, порад, роз’яснень та інших відомостей, одержаних адвокатом при здійсненні своїх професійних обов’язків. Адвокату, помічнику адвоката, посадовим особам адвокатських об’єднань забороняється розголошувати відомості, що становлять предмет адвокатської таємниці, і використовувати їх у своїх інтересах або в інтересах третіх осіб. Забороняється будь-яке втручання в адвокатську діяльність, вимагання від адвоката, його помічника, посадових осіб і технічних працівників адвокатських об’єднань відомостей, що становлять адвокатську таємницю. З цих питань вони не можуть бути допитані як свідки. (Статті 9-10 Закону України “Про адвокатуру”.)

При цьому законодавство України поширює гарантії від зовнішнього втручання, надані адвокатській таємниці, на інформацію, яка була довірена “іншим фахівцям у галузі права”, які за законом мають право надавати правову допомогу особисто чи за дорученням юридичної особи (ст. 69 КПК). Очевидно, що йдеться про інформацію, довірену особою з метою надання їй правової допомоги. Зазначені “інші фахівці” також не можуть бути допитані з приводу довіреної їм інформації.

Кримінальним кодексом (ст. 379) встановлено відповідальність за порушення встановлених законом гарантій діяльності та професійної таємниці захисника чи представника особи по наданню правової допомоги.

9. **Нотаріальна таємниця** – це сукупність відомостей, отриманих під час вчинення нотаріальної дії або звернення до нотаріуса заінтересованої особи, в тому числі про особу, її майно, особисті майнові та немайнові права і обов’язки тощо. Нотаріус, а також посадові особи, на яких покладено обов’язок посвідчувати права, стажист нотаріуса зобов’язані зберігати нотаріальну таємницю, навіть якщо їх діяльність обмежується наданням правової допомоги чи ознайомленням з документами і нотаріальна дія або дія, яка прирівнюється до нотаріальної, не вчинялась. Обов’язок дотримання нотаріальної таємниці поширюється також на осіб, яким про вчинені нотаріальні дії стало відомо у зв’язку з виконанням ними службових обов’язків чи іншої роботи, на осіб, залучених для вчинення нотаріальних дій у якості свідків, та на інших осіб, яким стали відомі відомості, що становлять предмет нотаріальної таємниці. Нотаріус не має права давати свідчення в якості свідка щодо відомостей, які

становлять нотаріальну таємницю, крім випадків, коли цього вимагають особи, за дорученням яких або щодо яких вчинялися нотаріальні дії. (Стаття 8 Закону України “Про нотаріат”.)

10. **Аудиторська таємниця.** З положень статті 19 Закону України “Про аудиторську діяльність” випливає, що аудиторську таємницю становить інформація, отримана при проведенні аудиту та виконанні інших аудиторських послуг. Обов’язок зберігати аудиторську таємницю покладається на аудиторів і аудиторські фірми. При цьому законодавством не передбачено заборони допитування аудитора як свідка і розкриття таким чином аудиторської таємниці, що свідчить про менший обсяг захисту, який надається інформації, що становить аудиторську таємницю.
11. **Лікарська таємниця.** Кілька різних законів відносять до лікарської таємниці таку інформацію:
- про хворобу, медичне обстеження, огляд та їх результати, інтимну і сімейну сторони життя громадянина (ст. 40 Основ законодавства України про охорону здоров’я);
 - про результати тестування особи з метою виявлення ВІЛ, про наявність або відсутність в особі ВІЛ-інфекції (ст. 13 Закону України “Про протидію поширенню хвороб, зумовлених вірусом імунодефіциту людини (ВІЛ), та правовий і соціальний захист людей, які живуть з ВІЛ”);
 - про зараження особи інфекційною хворобою, що передається статевим шляхом, проведені медичні огляди та обстеження з цього приводу, дані інтимного характеру, отримані у зв’язку з виконанням професійних обов’язків посадовими особами та медичними працівниками закладів охорони здоров’я (ст. 26 Закону України “Про захист населення від інфекційних хвороб”);
 - про реципієнтів, а також про осіб, які заявили про свою згоду або незгоду стати донорами у разі смерті (ст. 17 Закону України “Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людині”);
 - про перенесені та наявні в особи, яка виявила бажання здати кров та (або) її компоненти, захворювання, а також про вживання нею наркотичних речовин та властиві їй інші форми ризикованої поведінки, що можуть сприяти зараженню донора інфекційними хворобами, які передаються через кров, і за наявності яких виконання донорської функції може бути обмежено (ст. 14 Закону України “Про донорство крові та її компонентів”).

До предмету лікарської таємниці слід віднести також відомості про наявність у особи психічного розладу, про факти звернення за психіатричною допомогою та лікування у психіатричному закладі чи перебування в

психоневрологічних закладах для соціального захисту або спеціального навчання, а також інші відомості про стан психічного здоров’я особи, її приватне життя. Обов’язок не розголошувати ці відомості покладено на медичних працівників, інших фахівців, які беруть участь у наданні психіатричної допомоги, та осіб, яким у зв’язку з навчанням або виконанням професійних, службових, громадських чи інших обов’язків вони стали відомі (ст. 6 Закону України “Про психіатричну допомогу”).

Крім спеціальних законів, загальний обов’язок не розголошувати відомості, які становлять лікарську таємницю, міститься в Основах законодавства України про охорону здоров’я (ст. 40) і поширюється на медичних працівників та інших осіб, яким у зв’язку з виконанням професійних або службових обов’язків ці відомості стали відомі.

За умисне незаконне розголошення лікарської таємниці особою, якій вона стала відома у зв’язку з виконанням професійних чи службових обов’язків, якщо таке діяння спричинило тяжкі наслідки, Кримінальним кодексом України (ст. 145) встановлено кримінальну відповідальність.

12. **Таємниця сповіді.** Ця таємниця хоч і має свої особливості, але також може бути віднесена до різновиду професійної таємниці. Особливістю є те, що ця таємниця поширюється лише на інформацію, передану священнослужителю під час сповіді, а також особливою роллю і статусом церкви. Надавши захист відомостям, що довіряються особою під час сповіді представнику релігійної організації, держава визнає особливість відносин між віруючим та церквою і риси, властиві обряду сповіді. Тим самим законом надається захист праву особи на недоторканність особистого і сімейного життя, свободу думки, свободу віросповідання.

Захист таємниці сповіді передбачений у статті 3 Закону України “Про свободу совісті та релігійні організації”, відповідно до якої ніхто не має права вимагати від священнослужителів відомостей, одержаних ними при сповіді віруючих. Заборона допиту священнослужителя як свідка про відомості, одержані ними на сповіді віруючих, передбачена Цивільно-процесуальним кодексом України (ст. 51).

Водночас згадана вище стаття 69 Кримінально-процесуального кодексу містить ширшу заборону – вона не допускає допиту як свідків, зокрема, священнослужителів з приводу того, що їм довірено або стало відомо при здійсненні професійної діяльності, якщо вони не звільнені від обов’язку зберігати професійну таємницю особою, що довірила їм ці відомості. Це положення деякі автори розглядають як таке, що суперечить традиціям і внутрішнім настановам релігійних організацій християнського віросповідання. По-перше, воно поширюється не тільки на таємницю сповіді,

але й на всю інформацію, що була довірена священнослужителю (адже християнські канони не забороняють давати свідчення як такі і навіть покладають відповідальність перед Богом за давання неправдивих свідчень). По-друге, можливість звільнення від обов'язку зберігати таємницю сповіді суперечить суворим внутрішнім церковним настановам, які не передбачають такого звільнення за будь-яких обставин. Стверджується навіть, що це можна розглядати як порушення статті 5 Закону України “Про свободу совісті та релігійні організації”, відповідно до якої держава бере до відома і поважає традиції та внутрішні настанови релігійних організацій, якщо вони не суперечать чинному законодавству¹⁴⁵.

13. Професійною таємницею слід вважати і **таємницю журналістських джерел**, хоча чинне законодавство прямо і не містить такого поняття. Відповідно до частини другої статті 25 Закону “Про інформацію” журналіст має право не розкривати джерело інформації або інформацію, яка дозволяє встановити джерела інформації, крім випадків, коли його зобов'язано до цього рішенням суду на основі закону. Закон “Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні” (ст. 26) наділяє журналіста правом на збереження таємниці авторства та джерел інформації, за винятком випадків, коли ці таємниці обнародуються на вимогу суду. Водночас Закон “Про телебачення і радіомовлення” (ст. 59) покладає на телерадіоорганізацію обов'язок зберігати у таємниці, на підставі документального підтвердження, відомості про особу, яка передала інформацію або інші матеріали за умови нерозголошення її імені.

Хоч наведені положення по-різному регулюють питання таємниці журналістських джерел, аналіз суті режиму захисту журналістських джерел дозволяє віднести його до таємної інформації в розумінні Закону “Про доступ до публічної інформації”. По-перше, в основі захисту лежать відносини довіри між особою, яка надає інформацію журналісту (і ця інформація часто є суспільно необхідною), та журналістом (і опосередковано засобом масової інформації, в якому він працює). Цей зв'язок довіри є вкрай важливим, оскільки відсутність захисту від розголошення відомостей про джерело інформації призведе до того, що інформація журналістам не передаватиметься і, відповідно, журналіст (ЗМІ) не зможуть виконувати свою суспільну місію інформування про важливі факти та події. По-друге, обов'язок зберігати таємницю журналістських джерел поши-

рюється на інших осіб – наприклад, саме про такий обов'язок телерадіоорганізації йдеться у Законі про телебачення і радіомовлення. По-третє, журналістська професія є однією із саморегульованих професій, де діють (або, принаймні, повинні діяти) внутрішні правила належної поведінки.

Має ця таємниця і свої особливості, зокрема те, що юридичний обов'язок зберігати джерело інформації не поширюється на самого журналіста, натомість йому надається право не розкривати свої джерела. Таким чином, держава захищає право журналіста зберігати в таємниці свої джерела інформації, залишаючи регулювання того, чи є це обов'язком чи ні, на розсуд внутрішніх правил журналістської професії. Порушення такого обов'язку журналістом також може мати наслідком лише професійну відповідальність (наприклад, осуд колег), а також практичні наслідки для журналіста (який, очевидно, у подальшому матиме складнощі з отриманням “чутливої” інформації).

Слід звернути увагу на нове формулювання стосовно захисту таємниці журналістських джерел, що міститься у наведеній статті 25 Закону про інформації і поширюється на всіх осіб, які здійснюють журналістську діяльність, незалежно від належності до певного засобу масової інформації. Цим положенням таємниця журналістських джерел поширена не лише на саме джерело інформації (тобто надається захист від розголошення відомостей про особу джерела інформації), але й на “інформацію, яка дозволяє встановити джерело інформації”. Під останньою розуміється будь-яка інформація, що може вказувати на зв'язок між журналістом та його джерелом, яка може опосередковано розкривати особу джерела. Звідси випливає, що заборонено не тільки вимагати від журналіста назвати своє джерело, але й вимагати від нього надати документи, інші матеріальні носії, які можуть вказувати на джерело, а також робити обшук, виїмку таких матеріальних носіїв¹⁴⁶. Це відповідає європейським стандартам захисту журналістських джерел. Так, наприклад, у Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи № R (2000) 7 щодо права журналістів не розкривати свої джерела інформації йдеться про необхідність встановлення прямого і чіткого захисту права журналістів не розкривати інформацію, що ідентифікує джерело (будь-яка особа, що надає інформацію журналісту). Під останньою розуміється: ім'я та персональні дані, а також голос та зображення джерела; фактичні обставини отримання інформації журналістом від джерела; неоприлюднений зміст інформації, наданої джерелом журналістові; персональні дані журналістів та їх роботодавців, які стосуються їхньої професійної роботи. Принципом 6 Рекомендації також передбачено, що не можуть застосовуватися з метою обійти право журналіста не розкривати джерела такі заходи, як перехоплення телекомуні-

145 Див., зокрема, *Король В.В.*, Засада гласності та її обмеження в кримінальному судочинстві, Дисертація на здобуття наукового ступеня, Львів, 2002, <http://studrada.com.ua/node/9328?page=10>; *Баштега Р.*, Охорона таємниці сповіді у кримінальному судочинстві, Право України, 2004, № 6, <http://www.kiev-orthodox.org/site/churchlife/296>; *Веремієнко О.*, Таємниця сповіді, <http://www.khpg.org/index.php?id=1070548715>; Пояснювальна записка до проекту Закону України “Про внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу України” (щодо дотримання таємниці сповіді) № 1308 від 08.01.2008, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=31391.

146 *Шевченко Т.*, Захист журналістських джерел, Юридичний журнал #12, 2008, <http://www.medialaw.kiev.ua/zmisud/sudanalitika/220>.

кацій чи кореспонденції журналіста (ЗМІ), встановлення спостереження за журналістом, його контактами, обшук чи виїмка в приватному або службовому приміщенні, що належить журналісту чи ЗМІ.

Захист журналістських джерел є складовою права на свободу вираження поглядів та свободу слова і діяльності ЗМІ, яке закріплено в Конституції України та міжнародних договорах України, зокрема Європейській конвенції про права людини. Європейський суд з прав людини неодноразово визнавав, що “захист журналістських джерел є однією із засадничих умов для забезпечення свободи преси. Без такого захисту джерела можуть стримуватися від допомоги пресі в інформуванні суспільства про питання суспільного інтересу. У результаті може бути підірвано життєво важливу роль преси як суспільного вартового, а також завдано шкоди здатності преси надавати точну та надійну інформацію. Наказ про розкриття джерел ... не може відповідати статті 10 Конвенції, якщо тільки він не обґрунтовується переважаючою вимогою захисту суспільного інтересу”¹⁴⁷.

Щодо **таємниці авторства**, яка згадується в статті 26 Закону “Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні”, то попри назву цю інформацію слід вважати конфіденційною інформацією про особу (автора), оскільки йдеться про рішення особи обмежити доступ до інформації про себе (див. також нижче пояснення щодо комерційної таємниці). Це також є одним з особистих немайнових прав автора твору, які захищаються як право інтелектуальної власності Цивільним кодексом (ст. 438) та Законом “Про авторське право і суміжні права” (ст. 14).

14. Дуже близькі до професійних таємниць **банківська таємниця** і **таємниця страхування**. Їхньою відмінністю є те, що інформація довіряється не особі, яка належить до певної професії, а організації. Тобто така таємниця зберігається працівниками банку чи страхової організації у зв'язку з виконанням ними своїх службових обов'язків. При цьому зберігається ознака “довіри” та добровільності передачі інформації клієнтом обраній ним організації та вимога захисту цієї інформації від розголошення навіть за відсутності прямої вказівки на це з боку фізичної чи юридичної особи. Ці дві таємниці також не є абсолютними і можуть бути розкриті на вимогу державних органів на підставах і в порядку, передбачених законом.

¹⁴⁷ *Goodwin v. UK*, заява № 17488/90, рішення ЄСПЛ від 27.03.1996, параграф 39. Див. також рішення ЄСПЛ у справах: *De Haes and Gijssels v. Belgium* (заява № 19983/92, рішення від 24.02.1997), *Roemen and Schmitt v. Luxembourg* (заява № 51772/99, рішення від 25.2.2003), *Ernst and Others v. Belgium* (заява № 33400/96, рішення від 15.07.2003), *Nordisk Film & TV A/S v. Denmark* (заява № 40485/02, рішення про неприйнятність від 08.12.2005), *Voskuil v. the Netherlands* (заява № 64752/01, рішення від 22.11.2007), *Tillack v. Belgium* (заява № 20477/05, рішення від 27.11.2007), *Financial Times Ltd and Others v. UK* (заява № 821/03, рішення від 15.12.2009), *Sanoma Uitgevers B.V. v. the Netherlands* (заява № 38224/03, рішення від 14.09.2010)

15. **Банківська таємниця** – це інформація щодо діяльності та фінансового стану клієнта, яка стала відомою банку у процесі обслуговування клієнта та взаємовідносин з ним чи третім особам при наданні послуг банку (ст. 60 Закону України “Про банки і банківську діяльність”). Подібне визначення міститься й у ст. 1076 Цивільного кодексу України (“Банк гарантує таємницю банківського рахунка, операцій за рахунком і відомостей про клієнта”). Закон про банки і банківську діяльність наводить детальний, але не вичерпний, перелік відомостей, що становлять банківську таємницю:

- відомості про банківські рахунки клієнтів, у тому числі кореспондентські рахунки банків у Національному банку України;
- операції, які були проведені на користь чи за дорученням клієнта, здійснені ним угоди;
- фінансово-економічний стан клієнтів;
- системи охорони банку та клієнтів;
- інформація про організаційно-правову структуру юридичної особи – клієнта, її керівників, напрями діяльності;
- відомості стосовно комерційної діяльності клієнтів чи комерційної таємниці, будь-якого проекту, винаходів, зразків продукції та інша комерційна інформація;
- інформація щодо звітності по окремому банку, за винятком тієї, що підлягає опублікуванню;
- коди, що використовуються банками для захисту інформації.

Таким чином, до банківської таємниці закон відносить як інформацію про клієнтів банків, так і деяку інформацію про самі банки, доступ до якої має Національний банк України.

Відомості про операції та рахунки клієнта можуть бути надані тільки самим клієнтам або їхнім представникам. Іншим особам, у тому числі органам державної влади, їхнім посадовим і службовим особам, такі відомості можуть бути надані виключно у випадках та в порядку, встановлених Законом “Про банки і банківську діяльність”.

16. **Таємниця страхування** – це конфіденційна інформація щодо діяльності та фінансового стану страхувальника – клієнта страховика, яка стала відомою йому під час взаємовідносин з клієнтом чи з третіми особами при провадженні діяльності у сфері страхування, розголошення якої може завдати матеріальної чи моральної шкоди клієнту (ст. 40 Закону України “Про страхування”). Закон про страхування регулює порядок надання інформації про страхувальника державним органам.

17. **Таємниця особистого життя.** Декілька визначених законами України таємниць безпосередньо стосуються захисту права особи на недоторканість особистого і сімейного життя. Їх можна умовно об'єднати в категорію таємниць особистого життя. Право на особисте життя і його таємницю гарантується статтею 301 Цивільного кодексу України та ґрунтується на статті 32 Конституції України. До цієї категорії таємниць можна віднести: таємницю про стан здоров'я, таємницю кореспонденції (листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції), таємницю усиновлення, таємницю заповіту, таємницю голосування, таємницю державної реєстрації актів цивільного стану.
18. **Таємниця про стан здоров'я.** Відповідно до статті 286 Цивільного кодексу та статті 39-1 Основ законодавства про охорону здоров'я фізична особа має право на таємницю про стан свого здоров'я, факт звернення за медичною допомогою, діагноз, а також про відомості, одержані при її медичному обстеженні. Фізична особа зобов'язана утримуватися від поширення зазначеної інформації, яка стала їй відома у зв'язку з виконанням службових обов'язків або з інших джерел.

Ця таємниця є близькою до лікарської таємниці за об'єктом захисту (інформація про здоров'я особи), але відрізняється від неї тим, що обов'язок не порушувати цю таємницю поширюється на всіх суб'єктів, яким ця інформація стала відома (лікарська таємниця передбачає, насамперед, зв'язок з професійними обов'язками).

Складовою таємниці про стан здоров'я можна вважати таємницю результатів медичного обстеження наречених (ст. 30 Сімейного кодексу України) та таємницю інформації про результати тестування на допінг до прийняття остаточного рішення компетентними органами відповідних спортивних організацій (ст. 4 Закону України “Про антидопінговий контроль у спорті”). Зберігати останню зобов'язані особи, які беруть участь в організації та здійсненні антидопінгового контролю.

19. **Таємниця кореспонденції** (листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції) прямо гарантується статтею 31 Конституцією України. Втручання у цю таємницю може бути дозволено лише судом у випадках, передбачених законом, з метою запобігти злочинів чи з'ясувати істину під час розслідування кримінальної справи, якщо іншими способами одержати інформацію неможливо. Право на цю таємницю деталізується також у статті 306 Цивільного кодексу України, а також окремими спеціальними законами. Наприклад, стаття 9 Закону “Про телекомунікації” поширює охорону таємниці на “іншу кореспонденцію, що передається технічними засобами телекомунікацій”, тобто “знаки, сигнали, письмовий текст, зображення та звуки або повідомлення будь-

якого роду по радіо, провідних, оптичних чи інших електромагнітних системах” (ст. 1). У статті 6 Закону “Про поштовий зв'язок” йдеться про гарантування таємниці поштових відправлень, у тому числі листування та іншої письмової кореспонденції, електронних повідомлень, що пересилаються (передаються) засобами зв'язку. За порушення таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної чи іншої кореспонденції, що передаються засобами зв'язку або через комп'ютер, передбачено кримінальну відповідальність (ст. 163 Кримінального кодексу).

20. **Таємниця усиновлення.** Сімейним кодексом (ст. 226) встановлюється таємниця усиновлення, яка має дві складові: 1) право на таємницю перебування на обліку тих, хто бажає усиновити дитину, пошуку дитини для усиновлення, подання заяви про усиновлення та її розгляду, рішення суду про усиновлення; 2) право дитини, яка усиновлена, на таємницю, в тому числі і від неї самої, факту її усиновлення. Особи, яким у зв'язку з виконанням службових обов'язків доступна інформація щодо усиновлення (перебування осіб, які бажають усиновити дитину, на обліку, пошук ними дитини для усиновлення, подання заяви про усиновлення, розгляд справи про усиновлення, здійснення нагляду за дотриманням прав усиновленої дитини тощо), а також інші особи, яким став відомий факт усиновлення, зобов'язані не розголошувати її, зокрема і тоді, коли усиновлення для самої дитини не є таємним. Відомості про усиновлення видаються судом лише за згодою усиновлювача, крім випадків, коли такі відомості потрібні правоохоронним органам, суду у зв'язку з цивільною чи кримінальною справою, яка є у їх провадженні.

Розголошення таємниці усиновлення (удочеріння) всупереч волі усиновителя (удочерителя) є кримінально караним діянням (ст. 168 Кримінального кодексу). Кваліфікованим складом цього злочину є розголошення таємниці усиновлення (удочеріння) всупереч волі усиновителя (удочерителя), вчинене службовою особою або працівником медичного закладу, яким відомості про усиновлення (удочеріння) стали відомі по службі чи по роботі, або якщо воно спричинило тяжкі наслідки.

21. **Таємниця заповіту** встановлена Цивільним кодексом України (ст. 1255), який передбачає, що нотаріус, інша посадова, службова особа, яка посвідчує заповіт, свідки, а також фізична особа, яка підписує заповіт замість заповідача, не мають права до відкриття спадщини розголошувати відомості щодо факту складення заповіту, його змісту, скасування або зміни заповіту. Згідно із Законом України “Про нотаріат” (ст. 8) витяг із Спадкового реєстру про наявність складеного заповіту видається тільки заповідачу, а після смерті заповідача – будь-якій особі, яка пред'явила свідоцтво про смерть або інший документ, що підтверджує факт смерті заповідача (одного із заповідачів).

Як і у випадку з лікарською таємницею, таємниця заповіту є близькою за об'єктом своєї охорони до нотаріальної таємниці. Остання відрізняється тим, що обов'язок нерозголошення покладається, насамперед, на нотаріуса і становить частину його професійних обов'язків.

22. **Таємниця голосування.** Відповідно до статті 71 Конституції України вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Таємність волевиявлення виборців під час голосування на виборах народних депутатів України, Президента України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, а також референдумів встановлена спеціальними законами про ці види виборів та референдуми. Очевидно, що таємниця голосування, як вид таємної інформації, поширюється на пряме волевиявлення виборців при обранні представницьких органів влади чи на державні посади, наділені представницьким мандатом, і ця таємниця не поширюється на таємне голосування, що застосовується при обранні на будь-які інші посади (наприклад, голосування за керівників колегіальних органів влади). За умисне порушення таємниці голосування під час проведення виборів або референдуму, що виявилось у розголошенні змісту волевиявлення громадянина, який взяв участь у виборах або референдумі, передбачено кримінальну відповідальність (ст. 159 Кримінального кодексу).
23. **Таємниця державної реєстрації актів цивільного стану** передбачена Законом України “Про державну реєстрацію актів цивільного стану” (ст. 8). Правилами державної реєстрації актів громадянського стану в Україні, затвердженими наказом Міністерства юстиції України (у редакції наказу від 24.12.2010 №3307/5), деталізується, що відомості, які стали відомі працівнику органу державної реєстрації актів цивільного стану у зв'язку з державною реєстрацією акту цивільного стану, є конфіденційними і розголошенню не підлягають. Відділ державної реєстрації актів цивільного стану повідомляє відомості про державну реєстрацію акту цивільного стану на письмовий запит суду (судді), а також органів дізнання чи досудового слідства у зв'язку зі справами, що перебувають у їх провадженні, нотаріуса, у веденні якого перебуває спадкова справа, інших органів державної влади (посадових осіб), якщо запит зроблено у зв'язку із здійсненням ними повноважень, визначених актами законодавства.
24. Наступні два види таємниць не можна віднести до професійних чи інших згадуваних категорій таємної інформації. Це таємниця слідства та таємниця нарадчої кімнати. Ці таємниці об'єднує те, що вони стосуються діяльності державних органів, а саме процесуальної діяльності (слідство,

судочинство). Об'єднує їх і мета захисту – підтримання авторитету та неупередженості правосуддя (у широкому розумінні).

25. **Таємниця досудового слідства.** Стаття 121 Кримінально-процесуального кодексу передбачає “недопустимість розголошення даних досудового слідства”. За порушення цього припису передбачена кримінальна відповідальність відповідно до статті 387 Кримінального кодексу (“Розголошення даних досудового слідства або дізнання”). Таємниця слідства, як один з видів таємної інформації, згадується у самій статті 8 Закону “Про доступ до публічної інформації”. Захист від розголошення закріпленої у процесуальних документах інформації про хід досудового розслідування, зібрані докази, проведені та заплановані слідчі дії, про учасників провадження (свідки, потерпілі, слідчі працівники) тощо спрямований на забезпечення інтересів правосуддя, ефективності слідства, захисту прав осіб.

Слід відзначити, що стаття 9 Закону “Про доступ до публічної інформації” передбачає можливість віднесення до службової інформації, зібраної в процесі оперативного-розшукової діяльності. Остання є схожим видом діяльності до досудового слідства, але законодавець не відніс дані досудового слідства до предмету захисту службової інформації. З цього можна зробити висновок, що даним досудового слідства надано більший захист від розголошення шляхом встановлення її таємниці.

26. **Таємниця нарадчої кімнати** є однією з важливих засад судочинства. Закон України “Про судоустрій та статус суддів” визначає таємницю ухвалення судового рішення як одну з гарантій забезпечення незалежності судді (ст. 47) та покладає на суддів обов'язок не розголошувати таємницю нарадчої кімнати (ст. 54). Таємниця нарадчої кімнати встановлюється також процесуальними кодексами (ст. 154 Кодексу адміністративного судочинства, ст. 82-1 Господарського процесуального кодексу, ст. 156 Цивільного процесуального кодексу, ст. 322 Кримінально-процесуального кодексу), які передбачають таке:
- під час ухвалення судового рішення ніхто не має права перебувати в нарадчій кімнаті, крім складу суду, який розглядає справу;
 - під час перебування в нарадчій кімнаті суддя не має права розглядати інші судові справи;
 - судді не мають права розголошувати хід обговорення та ухвалення рішення в нарадчій кімнаті.
27. **Державна таємниця.** Цей вид таємної інформації, порядок віднесення інформації до державної таємниці, засекречування її матеріальних носіїв і режим доступу до неї визначаються спеціальним законом “Про держав-

ну таємницю” (діє редакція Закону від 21.09.1999 з наступними змінами). Попри наявність спеціального закону базові положення щодо державної таємниці містяться в Законі “Про доступ до публічної інформації” та Законі “Про інформацію”. Детальніше про співвідношення між цими законами та застосування “трискладового тесту” дивіться нижче.

Стаття 1 Закону “Про державну таємницю” визначає державну таємницю (яка в законі також називається “секретна інформація”) як вид таємної інформації, що охоплює відомості у сфері оборони, економіки, науки і техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку, розголошення яких може завдати шкоди національній безпеці та які визнані у порядку, встановленому цим Законом, державною таємницею і підлягають захисту. Віднесення інформації до державної таємниці – це процедура прийняття державним експертом з питань таємниць рішення про віднесення категорії відомостей або окремих відомостей до державної таємниці з установленням ступеня їх секретності шляхом обґрунтування та визначення можливої шкоди національній безпеці України у разі розголошення цих відомостей, включенням цієї інформації до Зводу відомостей, що становлять державну таємницю, та з опублікуванням цього Зводу, змін до нього.

Інформація, що відноситься до державної таємниці, з одного боку, є досить широкою і може знаходитися у володінні будь-якого державного органу і навіть недержавних суб'єктів. З іншого боку, державна таємниця обмежується визначеними законом сферами і захистом національної безпеки, як легітимного інтересу для обмеження доступу до інформації. Особливістю є також те, що сам закон автоматично не поширює режим державної таємниці на певну інформацію, а визначає категорії відомостей, які можуть становити таємницю, і порядок віднесення інформації до державної таємниці.

У деяких законах (наприклад, “Про Службу безпеки України”, “Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України”) вживається термін “**військова таємниця**”. Проте аналіз законодавства (а саме те, що ця “таємниця” охоплюється сферами державної таємниці, для неї відсутня окрема відповідальність за розголошення тощо) дозволяє стверджувати, що військова таємниця як окремий різновид таємної інформації не існує, а йдеться про відомості військового характеру, що становлять державну таємницю. Саме за розголошення таких відомостей (або втрату документів чи матеріалів, що їх містять) передбачено кримінальну відповідальність (ст. 422 Кримінального кодексу). Та ж інформація військового характеру, що не віднесена до державної таємниці, може становити службову інформацію (див. коментар до ст. 9 Закону).

28. **Комерційна таємниця.** Комерційна таємниця часто згадується у законодавстві України та у відносинах щодо доступу до публічної інформації. Попри свою назву, комерційну таємницю слід розглядати як різновид конфіденційної інформації, а не вид таємної інформації. Це можна пояснити таким чином.

Те, яка інформація становить комерційну таємницю визначає не закон, а особа, яка контролює цю інформацію та вживає заходів з її збереження. Склад і обсяг відомостей, що становлять комерційну таємницю, спосіб їх захисту визначаються суб'єктом господарювання відповідно до закону (ст. 36 Господарського кодексу). Іншими словами – комерційною таємницею є інформація, доступ до якої обмежено особою через її комерційну цінність та невідомість іншим особам. Саме особа самостійно визначає режим доступу до комерційної таємниці, можливість і порядок поширення інформації, що її становить. Отже, захист, який надається законом комерційній таємниці, є похідним до обмеженого режиму доступу до відомостей, які складають комерційну таємницю, що був встановлений особою (правоволодільцем). Закон лише надає захист тим обмеженням доступу до інформації, які встановив володілець комерційної таємниці. Це відрізняє цю “таємницю” від таємної інформації в розумінні Закону “Про доступ до публічної інформації”.

29. Як і у випадку з комерційною таємницею, є інші приклади, кола сама згадка слова “таємниця” ще не означає віднесення певної інформації до таємної в розумінні Закону “Про доступ до публічної інформації”. Вище наводився приклад таємниці авторства. Крім того, у Законі України “Про соціальні послуги” (ст. 11) згадується обов'язок осіб, що надають соціальні послуги, зберігати в таємниці інформацію, отриману в процесі виконання своїх обов'язків, а також ту інформацію, яка може бути використана проти особи, що обслуговується; у Законі України “Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю” (ст. 13) – обов'язок суб'єктів соціальної роботи з сім'ями, дітьми та молоддю зберігати в таємниці інформацію, отриману в процесі виконання своїх обов'язків. У цих двох випадках йдеться про обов'язок зберігати конфіденційність інформації про фізичних осіб, яка стала відома в процесі певної діяльності. Цей обов'язок подібний до обов'язку розпорядників публічної інформації не розголошувати без згоди особи конфіденційну інформацію про неї, крім передбачених законом випадків (ч. 2 ст. 7 Закону “Про доступ до публічної інформації”).

“... інформація, доступ до якої обмежується відповідно до частини другої статті 6 цього Закону ...”

30. Важливим у статті 8 є посилання на частину другу статті 6 Закону, яка містить “трискладовий тест”. Хоча з формулювання статті 6 Закону ви-

пливає, що вимога застосування “трискладового тесту” поширюється на всі випадки обмеження доступу до інформації, незалежно від виду такої інформації (конфіденційна, таємна чи службова), у статті 8 Закону ще раз прямо вказується на цю обов’язкову вимогу. Тим самим Закон підкреслює, що незалежно від того, на підставі якого спеціального закону здійснюється обмеження доступу до інформації обов’язковим при кожному такому обмеженні є застосування “трискладового тесту”.

Це положення ґрунтується на досвіді інших країн, у яких попри існування загального закону про доступ до інформації обмеження доступу часто здійснюється через застосування інших законів, наприклад про державні секрети. Саме на запобігання такій ситуації і спрямовано зазначене положення статті 8 Закону.

Це є особливо доречним для законодавства про державну таємницю, в якому наразі відсутні критерії “трискладового тесту”. Положення статті 8 Закону “Про доступ до публічної інформації” поширює вимогу застосування трискладового тесту і на процедури віднесення інформації до державної таємниці відповідно до Закону України “Про державну таємницю”. На жаль, при прийнятті Закону “Про доступ до публічної інформації” відповідні зміни не були внесені до Закону “Про державну таємницю”. Проте це не означає, що до прийняття таких змін віднесення інформації до державної таємниці може здійснюватися без додержання частини другої статті 6 Закону. Це буде суперечити як самій статті 6, так і статті 8 Закону, а також частині четвертій статті 13 Закону, відповідно до якої усі розпорядники інформації незалежно від нормативно-правового акта, на підставі якого вони діють, при вирішенні питань щодо доступу до інформації повинні керуватися Законом “Про доступ до публічної інформації”.

Застосування “трискладового тесту” при віднесенні інформації до державної таємниці легко вписується в існуючу процедуру такого віднесення, яка вже передбачає прийняття в кожному конкретному випадку державним експертом з питань таємниць рішення про віднесення категорії відомостей або окремих відомостей до державної таємниці з установленням ступеня їх секретності шляхом обґрунтування та визначення можливої шкоди національній безпеці України у разі розголошення цих відомостей. Таким чином відтепер державному експерту слід буде обґрунтувати можливість завдання істотної шкоди національній безпеці України та перевагу цієї шкоди над суспільним інтересом у відкритості інформації.

31. Вимога застосування частини другої статті 6 Закону поширюється не тільки на державну таємницю, де законом встановлено певну процедуру віднесення інформації до таємної, але на всі передбачені законами таємниці. При цьому в більшості з них обмеження доступу вже здійснено самим законом, тобто закон наперед визначає, яка інформація є таємною

безвідносно до дій (бажання) особи, якої ця інформація стосується, чи дій суб’єкта, який повинен захищати відповідну таємницю від розголошення. Це, проте, не означає, що “трискладовий тест” втрачає своє значення для такої інформації. Положення трискладового тесту сформульовано таким чином (“Обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до закону при дотриманні сукупності таких вимог...”), що його застосування не обмежується першим фактом віднесення інформації до таємної, але поширюється на всі наступні обмеження. У випадку з інформацією, яка віднесена до таємної, по суті, вже застосовано “трискладовий тест” при прийнятті відповідних законів: законодавець встановив, що в цих випадках істотна шкода буде завдана захищеному інтересу і ця шкода переважає суспільний інтерес. Але при кожному випадку звернення за доступом до таємної інформації слід знову застосувати “трискладовий тест” і перевірити, чи не спростовується встановлене законом припущення (презумпція) про обмеженість доступу до певної інформації конкретними обставинами справи і чи не наявні суспільні інтереси, які переважають інтереси, для захисту яких було встановлено таємницю в законі. Саме таким чином реалізовується зазначене положення частини першої статті 8 Закону “Про доступ до публічної інформації”.

“2. Порядок доступу до таємної інформації регулюється цим Законом та спеціальними законами.”

32. Частина друга статті 8 містить ще одну гарантію забезпечення вільного доступу до інформації. Дозволяючи обмежувати доступ в окремих випадках, у тому числі шляхом віднесення відомостей до таємних, Закон зводить можливість для такого обмеження та створює жорсткі межі для регулювання доступу до інформації з обмеженим доступом. Таким чином, лише Законом “Про доступ до публічної інформації” та спеціальними законами, які встановлюють окремі види таємниць (наведені в коментарі вище), може регулюватися доступ до таємної інформації. Це заборонено робити підзаконними нормативно-правовими актами. Подібне застереження міститься також в частині третій статті 21 Закону України “Про інформацію”, якою встановлено, що порядок віднесення інформації до таємної або службової, а також порядок доступу до неї регулюються законами. Під порядком доступу слід розуміти врегулювання таких питань: хто може мати доступ до таємної інформації, у яких випадках та на яких підставах, за яких умов, за якими процедурами та в якій формі і т.д.

СТАТТЯ 9. СЛУЖБОВА ІНФОРМАЦІЯ

Стаття 9. СЛУЖБОВА ІНФОРМАЦІЯ

1. Відповідно до вимог частини другої статті 6 цього Закону до службової може належати така інформація:

1) що міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрівідомчу службову кореспонденцію, 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 рішень;

2) зібрана в процесі оперативно-розшукової, контрольно-розвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці.

2. 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.

3. Перелік відомостей, що становлять службову інформацію, який складається органами державної влади, органами місцевого самоврядування, іншими суб'єктами владних повноважень, у тому числі на виконання делегованих повноважень, не може бути обмеженим у доступі.

1. Попередня редакція Закону “Про інформацію” передбачала таку категорію як “конфіденційна інформація, що є власністю держави і знаходиться в користуванні органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій усіх форм власності”. Такий

статус міг довільно надаватися будь-якій інформації “з метою її збереження”, що призводило до зловживань і надмірного обмеження доступу до інформації. Нова редакція Закону “Про інформацію” та Закон “Про доступ до публічної інформації” не передбачають можливості права власності на інформацію взагалі і власності держави на інформацію зокрема. Також обмежується і значно звужується розсуд державних органів в обмеженні доступу до інформації – відтепер рішенням державних органів доступ до інформації може бути обмежено після застосування “трискладового тесту” (ч. 2 ст. 6 Закону) шляхом віднесення інформації до однієї з двох категорій: таємної чи службової (до конфіденційної інформації можуть відносити лише приватні суб'єкти). Таємність певної інформації або порядок віднесення до таємної встановлюється виключно законом (див. коментар до попередньої статті Закону). Підстави для віднесення інформації до службової визначені в статті 9 Закону.

Буде **хибним ототожнювати службову інформацію з категорією “конфіденційної інформації, що є власністю держави”**. Ці два поняття схожі в тому, що вони передбачають обмеження доступу, яке за своїм ступенем є меншим за державну таємницю (тобто шкода від розголошення цієї інформації є меншою, ніж при розголошенні таємної інформації). Водночас за предметом інформація, яка може бути віднесена до службової, є вужчою, ніж була “конфіденційна інформація, що є власністю держави”. Стаття 9 Закону чітко окреслює коло інформації, що може бути службовою, на відміну від попередньої редакції Закону “Про інформацію”, яка не містила жодних обмежень щодо віднесення відомостей до “конфіденційної інформації, що є власністю держави”.

“1. Відповідно до вимог частини другої статті 6 цього Закону до службової може належати така інформація:...”

2. У частині першій статті 9, як і в статті 8 Закону, робиться наголос на необхідності застосування “трискладового тесту” при віднесенні інформації до службової. Недостатньо буде вказати, що певні відомості можуть належати до службової інформації згідно з пунктом 1 чи 2 частини першої статті 9 (див. далі) – необхідно також обґрунтувати відповідність вимогам частини другої ст. 6 Закону, тобто “трискладовому тесту”. З цього також випливає, що не може бути наперед визначеного переліку службової інформації, тобто відомостей, які автоматично відносяться до службової інформації (див. нижче коментар до частини третьої цієї статті Закону).
3. У наведеному положенні передбачається можливість (“може належати”) віднесення інформації до службової. Тобто в суб'єктів владних повноважень **немає обов'язку автоматично відносити інформацію,**

про яку йдеться в статті 9 Закону, до службової. Лише якщо в цьому є потреба і таке віднесення відповідає “трискладовому тесту”. З цим пов’язано те, що для службової інформації встановлений особливий порядок її зберігання та обігу (але не доступу, порядок якого визначається виключно законом), який покладатиме додаткові обов’язки на службовців розпорядника (наявність у працівників допуску до роботи з такою інформацією, окремий облік службової інформації, обов’язкова наявність засобів технічного захисту інформації та інші).

“1) що міститься в документах суб’єктів владних повноважень, які становлять внутрівідомчу службову кореспонденцію, 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 рішень;”

4. Першою групою відомостей, які можуть становити службову інформацію, є ті, що містяться у внутрівідомчій службовій кореспонденції, доповідних записках, рекомендаціях. Ці відомості визначаються не через зміст інформації (як у пункті 2 цієї частини статті 9), а через документи, у яких вони містяться. При цьому йдеться лише про документи суб’єктів владних повноважень, визначених в статті 13 Закону. Метою цього положення є надати можливість попереднього обговорення і підготовки питання всередині органу державної влади без зовнішнього втручання. Цей період умовної “закритості” є необхідним для спокійного вироблення владного рішення. Тимчасова закритість такої інформації допускається, оскільки її передчасне поширення може зашкодити процесу прийняття рішення або здійсненню контрольних/наглядових повноважень, що в результаті підрве здатність держави до виконання своїх функцій.
5. Такі документи суб’єктів владних повноважень повинні відповідати трьом ознакам:
 - 1) становити внутрівідомчу службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації;
 - 2) бути пов’язаними з розробкою напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень;
 - 3) передувати публічному обговоренню та/або прийняттю рішень.
6. Під **внутрівідомчою службовою кореспонденцією** слід розуміти будь-який документ – незалежно від його назви та реквізитів, – який

підготовлений будь-якою особою (службовцем) всередині суб’єкта владних повноважень та адресатом якого є інша особа чи структурний підрозділ цього суб’єкта владних повноважень. Прикладами можуть бути згадані в самому пункті 1 доповідні записки, рекомендації, а також службові записки, резолюції тощо. Таким чином листування з іншим суб’єктом владних повноважень чи будь-якими іншими фізичними або юридичними особами не можна вважати “внутрівідомчою” кореспонденцією. При цьому цей документ повинен мати службовий характер, тобто бути пов’язаним з роботою суб’єкта владних повноважень (не матиме службового характеру, наприклад, особисте листування двох працівників державного органу). Водночас, з огляду на мету обмеження доступу до службової кореспонденції під “відомством” слід розуміти не тільки центральний апарат органу влади, але і його територіальні підрозділи. Наприклад, листування між територіальним підрозділом міністерства та його центральним апаратом охоплюється поняттям “внутрівідомча службова кореспонденція”.

Під **документом** слід розуміти не тільки матеріальні паперові чи інші носії, але й електронні документи, що створені та зберігаються в розпорядника, у тому числі електронні листи.

Документи мають бути пов’язані з розробкою напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень. Цей опис є достатньо широким і ще раз підкреслює, що службовою може бути інформація, що стосується офіційної діяльності суб’єкта владних повноважень (тобто тієї, що пов’язана з виконанням функцій та повноважень розпорядника).

7. Важливою ознакою документів, у яких може міститися службова інформація, є те, що вони **передують публічному обговоренню або прийняттю рішення** з певного питання. Це означає, що після публічного обговорення чи прийняття рішення, відомості, що містяться в документах, які створювалися або знаходяться у володінні розпорядника і стосуються підготовки, обговорення, розгляду та прийняття цього рішення, втрачають статус службової інформації. Наприклад, підготовці проекту нормативно-правового акта може передувати підготовка його концепції, збір пропозицій структурних підрозділів, підготовка першого тексту проекту, обмін службовими записками з приводу положень проекту, доручення керівництва органу щодо змісту та строків підготовки і т.д. Усі ці документи стають відкритими після публічного обговорення або прийняття нормативно-правового акта. Інший приклад – розгляд звернення громадянина: після прийняття рішення і надання відповіді на звернення документи, що були створені/отримані для підготовки цього рішення пе-

рестають бути службовою інформацією (хоча можуть бути захищені від доступу третіх осіб як конфіденційна інформація).

8. З цього положення також випливає, що **службова інформація, передбачена в пункті 1 частини першої статті 9 Закону, не може міститися в правових актах суб’єктів владних повноважень** – нормативних чи індивідуальних. Такі акти є рішенням у розумінні статті 9 Закону і відповідно службова інформація може міститися лише в документах, які передували їх прийняттю. Відповідно, суперечитиме Закону віднесення інформації, що міститься в нормативно-правових актах (наприклад, постановках Кабінету Міністрів України) чи індивідуально-правових актах (накази, розпорядження, рішення тощо), до службової і надання таким актам грифу “для службового користування”. Це, проте, не стосується другої категорії інформації, що може належати до службової, відповідно до пункту 2 частини першої статті 9 Закону (див. далі).

Приклад 24

Чи можна віднести до службової інформації такі документи:

- доповідна записка, службова записка про порушення службової дисципліни державним службовцем;
- матеріали службового розслідування стосовно державного службовця;
- акт, довідка, складені за результатами перевірки підконтрольної установи, яку було здійснено в порядку виконання контрольних функцій;
- резолюція керівника на документі, спрямованому для виконання підлеглий особі;
- протокол засідання колегіального органу, аудіозапис наради;
- письмові доручення керівника підлеглому, телефонограми, повідомлення, які є внутрішньою службовою кореспонденцією? (При цьому інформація, яка міститься в цих документах, не стосується захисту інтересів, передбачених в ч. 2 ст. 6 Закону.)

Доступ може бути обмежено лише після віднесення інформації до службової та застосування грифа “для службового користування” до документа, що її містить. Інформація може бути віднесена до службової, якщо вона відповідає одній з категорій, передбачених в ч. 1 ст. 9 Закону, та відповідає вимогам “трискладового тесту” (ч. 2 ст. 6). Стаття 9 Закону не зобов’язує автоматично відносити інформацію, згадану в її частині першій, до службової – лише якщо цього вимагає “трискладовий тест”, визначений в ч. 2 ст. 6 Закону. При цьому, якщо є невідповідність хоч одній вимозі тесту, то обмеження в доступі буде незаконним. Відповідно, якщо обмеження в доступі шляхом віднесення інформації до службової не відповідає жодному з інтересів, передбачених в ч. 2 ст. 6, то обмежувати доступ до такої інформації не можна. Якщо ж відповідає одному з інтересів, то слід застосувати наступні два критерії – перевірити, чи

буде завдано істотної шкоди такому інтересу, якщо так – то чи переважає ця шкода суспільний інтерес в отриманні цієї інформації. Важливо, що якщо доступ обмежено шляхом віднесення до службової інформації, то має бути накладений гриф “ДСК” на документ, що її містить. Це покладатиме додаткові обов’язки на службовців щодо зберігання та використання таких документів. Тому віднесення до службової інформації має бути обґрунтованим та дійсно необхідним і не повинно бути автоматичним (це також в інтересах самих державних службовців, яким не треба до кожної службової записки застосовувати гриф “ДСК” і всі процедури, що з цього випливають). Навіть якщо додержано положень ч. 2 ст. 6 і інформацію законно віднесено до службової, слід пам’ятати, що відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 9 така інформація може бути службовою лише до публічного обговорення або прийняття рішення з відповідного питання. Тому, наприклад, після застосування дисциплінарного стягнення до службовця, прийняття рішення з приводу службового розслідування, завершення перевірки підконтрольної установи складенням акта тощо, інформація, яка передувала ухваленню рішення з відповідного питання, вже не може бути службовою і з відповідних документів повинен бути знятий гриф “ДСК”.

“2) зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці”

9. Друга категорія інформації, що може бути віднесена до службової, визначена в пункті 2 частини першої статті 9 Закону. Ця категорія визначена через сфери діяльності розпорядника:
- інформація, зібрана в процесі оперативно-розшукової діяльності;
 - інформація, зібрана в процесі контррозвідальної діяльності;
 - інформація у сфері оборони.
10. При цьому встановлено, що ця інформація не повинна становити державну таємницю. Останнє підкреслює близькість цієї категорії службової інформації до відомостей, що можуть становити державну таємницю. Це відомості із тих самих сфер діяльності держави, але для захисту яких достатньо обмеження у вигляді віднесення до службової інформації. Так, в абзаці третьому пункту 4 частини першої статті 8 Закону “Про державну таємницю” встановлено, що до державної таємниці у встановленому законом порядку може бути віднесена, зокрема, інформація про “засоби, зміст, плани, організацію, фінансування та матеріально-технічне забезпечення, форми, методи і результати оперативно-розшукової, розвідальної і контррозвідальної діяльності”. Цікаво відзначити, що положення про розвідальну і контррозвідальну діяльність у цю норму Закону “Про державну таємницю” було додано лише в липні 2010 року (Закон №2432-IV від 06.07.2010).

11. **Ведення оперативно-розшукової діяльності** регулюється спеціальним законом – Законом “Про оперативно-розшукову діяльність”, який визначає завданням такої діяльності пошук і фіксацію фактичних даних про протиправні діяння окремих осіб та груп, відповідальність за які передбачена Кримінальним кодексом України, розвідувально-підривну діяльність спеціальних служб іноземних держав та організацій – з метою припинення правопорушень та в інтересах кримінального судочинства, а також отримання інформації в інтересах безпеки громадян, суспільства і держави (ст. 1). Оперативно-розшукова діяльність – це система гласних і негласних пошукових, розвідувальних та контррозвідувальних заходів, що здійснюються із застосуванням оперативних та оперативно-технічних засобів (ст. 2).
12. Поняття, порядок організації і здійснення **контррозвідувальної діяльності** регулюються Законом “Про контррозвідувальну діяльність”, відповідно до якого контррозвідувальна діяльність – це спеціальний вид діяльності у сфері забезпечення державної безпеки, яка здійснюється з використанням системи контррозвідувальних, пошукових, режимних, адміністративно-правових заходів, спрямованих на попередження, своєчасне виявлення і запобігання зовнішнім та внутрішнім загрозам безпеці України, розвідувальним, терористичним та іншим протиправним посяганням спеціальних служб іноземних держав, а також організацій, окремих груп та осіб на інтереси України (ст. 1).
13. **Сфера оборони** України, повноваження органів державної влади у цій сфері визначені в Законі України “Про оборону”, який під обороною України розуміє систему політичних, економічних, соціальних, воєнних, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних, інших заходів держави щодо підготовки до збройного захисту та її захист у разі збройної агресії або збройного конфлікту (ст. 1).
14. Хоча пункт 2 частини першої ст. 9 Закону “Про доступ до публічної інформації” прямо не згадує інформацію, зібрану в процесі розвідувальної діяльності, він поширюється на неї в частині, що стосується застосування методів і засобів оперативно-розшукової діяльності та розвідувальної діяльності у сфері оборони країни. Це пов’язано з тим, що більшість інформації, отриманої в ході розвідувальної діяльності, відноситься до таємної. Водночас слід визнати, що логічним було б у ст. 9 Закону, поряд з оперативно-розшуковою і контррозвідувальною діяльністю, згадати і про розвідувальну діяльність, у процесі якої збирається інформація, що може бути віднесена до службової.
15. На відміну від пункту 1 частини першої статті 9 Закону, службова інформація, що відповідає другій категорії (пункт 2), може міститися в

нормативно-правових актах і індивідуально-правових актах, оскільки в пункті 2 відсутня прив’язка закритості доступу до моменту публічного обговорення/прийняття рішення. Тобто **гриф “ДСК” може бути застосований до правових актів, тільки якщо вони відповідають вимогам “трискладового тесту” та містять інформацію, зібрану в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, а також у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці.**

16. Слід ще раз наголосити, що належність до однієї з категорій інформації, передбачених в пунктах 1-2 частини першої статті 9 Закону, не означає автоматичного її віднесення до службової. Така **інформація може бути віднесена до службової при дотриманні вимог “трискладового тесту”**: 1) виключно 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; 2) розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам; 3) шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

Також не слід забувати про встановлені заборони віднесення певної інформації до інформації з обмеженим доступом, у тому числі до службової інформації. Про це йшлося детально в коментарі до частин п’ятої-шостої статті 6 Закону.

“2. 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.”

17. У випадках, коли відповідно до частини першої статті 9 Закону, певну інформацію було віднесено до службової (після застосування “трискладового тесту”), документам, в яких ця інформація міститься, обов’язково надається **гриф “для службового користування”**. Обов’язковість надання грифа пояснюється необхідністю особливого обліку та зберігання таких документів, зокрема для забезпечення належної реєстрації таких документів у системі обліку публічної інформації, передбаченій в статті 18 Закону. Гриф надається як матеріальним носіям службової інформації, так і документам в електронній формі.

18. Як відомо, гриф “ДСК” не є новим для українського законодавства і практики. Хоча дотепер його існування не визнавалося жодним законом – у попередній редакції Закону “Про інформацію” йшлося про конфіденційну інформацію, що є власністю держави, але не передбачалося застосування грифа “ДСК” (чи інших грифів, наприклад, “Не для друку”). Це робило незаконним застосування на практиці зазначених грифів, які регулювалися підзаконними актами. Так, застосування грифа обмеження доступу “Для службового користування” дотепер регулюється “Інструкцією про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави”, яка була затверджена постановою Кабінету Міністрів України № 1893 від 27.11.1998.

Принагідно слід відзначити, що Інструкція № 1893 не тільки суперечить Закону “Про доступ до публічної інформації” та новій редакції Закону “Про інформацію”, оскільки останні не передбачають такого поняття як “конфіденційна інформація, що є власністю держави”, але й втратила правову основу для свого існування. Так, у частині третій статті 30 Закону України “Про інформацію” у редакції від 2 жовтня 1992 року Кабінету Міністрів України доручалося визначення порядку обліку, зберігання і використання документів та інших носіїв інформації, що містять зазначену інформацію. Водночас схоже положення відсутнє в новій редакції Закону “Про інформацію” та Законі “Про доступ до публічної інформації”. Навпаки: у частині третій статті 21 Закону “Про інформацію” у редакції від 13 січня 2011 року наголошується на тому, що порядок віднесення інформації до таємної або службової, а також порядок доступу до неї регулюються законами. Таким чином, з огляду на конституційні обмеження щодо поноважень Кабінету Міністрів, які повинні мати правову підставу в законі, Інструкція № 1893 повинна бути не просто приведена у відповідність з новими законами, але загалом скасована (і замість неї не може бути прийнята інша подібна інструкція для службової інформації).

19. Згадка в Законі “Про доступ до публічної інформації” грифа “ДСК” не означає, що цим самим було автоматично узаконено раніше надані відповідні грифи документам. Навпаки, **після набуття чинності Законом слід переглянути наявні документи з грифом “ДСК” на предмет відповідності статтям 6 і 9 Закону.** Це пояснюється тим, що Законом гриф “ДСК” передбачений для нового виду інформації з обмеженим доступом (службової інформації), який раніше не існував, а також встановлено умови віднесення інформації до службової і, відповідно, застосування грифа “ДСК” (а саме відповідність вимогам “трискладового тесту” та належність до категорій інформації, передбачених в ч. 1 ст. 9 Закону). У більшості випадків підстав для подальшого застосування грифа “ДСК”, накладеного до набуття чинності Законом, не буде, оскільки ст. 9 Закону

передбачає вужчі критерії віднесення інформації до службової, ніж ті, які існували для “конфіденційної інформації, що є власністю держави”.

“Доступ до таких документів надається відповідно до частини другої статті 6 цього Закону.”

20. Цим положенням частини другої статті 9 Закону вкотре наголошується на необхідності застосування “трискладового тесту”, що міститься в ч. 2 ст. 6 Закону, до кожного випадку звернення до інформації, що була віднесена до службової. Тобто віднесення відомостей до службової інформації та надання відповідному документу грифа “для службового користування” не означає, що при надходженні запиту щодо такого документа в доступі до нього може бути автоматично відмовлено. Лише після повторного застосування “трискладового тесту” та обґрунтування відповідності його вимогам доступ до документа з грифом “ДСК” може бути обмежено. Це відповідатиме також частині четвертій статті 6 Закону, відповідно до якої інформація з обмеженим доступом повинна надаватися, якщо немає законних підстав для обмеження в доступі, які існували раніше. Для того, щоб з’ясувати питання наявності підстав для обмеження доступу в момент розгляду конкретного запиту на інформацію, необхідно застосувати “трискладовий тест”. Це також впливає з пункту 2 частини першої статті 22 Закону, який містить таку підставу відмови в задоволенні запиту як випадок, коли “інформація, що запитується, належить до категорії інформації з обмеженим доступом відповідно до частини другої статті 6 цього Закону”. Отже, для того, щоб обґрунтувати відмову, слід перевірити інформацію з обмеженим доступом на відповідність “трискладовому тесту”.

“3. Перелік відомостей, що становлять службову інформацію, який складається органами державної влади, органами місцевого самоврядування, іншими суб’єктами владних повноважень, у тому числі на виконання делегованих повноважень, не може бути обмеженим у доступі.”

21. “Інструкцією про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави”, що була затверджена постановою Кабінету Міністрів України № 1893 від 27.11.1998, передбачається складення “переліків відомостей, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави”. Складення таких переліків покладається на експертні комісії, що створюються в кожному органі виконавчої влади.

Імовірно, положення частини третьої статті 9 Закону спрямовано на те, щоб після набуття чинності Законом схожі переліки для службової інформації не могли бути обмежені в доступі, як це часто мало місце стосовно переліків “конфіденційної інформації, що є власністю держави”.

22. Водночас це положення Закону має низку недоліків, які ускладнюють його застосування. По-перше, не визначено чітко, чи є складання переліку відомостей обов’язковим для суб’єкта владних повноважень. По-друге, у ч. 3 ст. 9 Закону йдеться про “перелік відомостей”, а не категорій відомостей. Якщо тлумачити буквально, то це означає, що в переліку повинні міститися конкретні відомості, які було віднесено до службової інформації, що, очевидно, є не можливим. В Інструкції 1998 року теж йдеться про “перелік відомостей”, але на практиці затверджувалися переліки, які по суті були переліками категорій відомостей. По-третє, у ч. 3 ст. 9 Закону йдеться про перелік “відомостей, що становлять службову інформацію”, тобто таких, які вже було віднесено до службової інформації, а не тих, які може бути віднесено в майбутньому. Це суперечить ч. 2 ст. 6 та самій статті 9 Закону, в яких декілька разів наголошується, що обмеження доступу здійснюється тільки після застосування “трискладового тесту”, тобто не можна наперед визначати, які відомості є службовою інформацією, це повинно визначатися в кожному конкретному випадку з урахуванням обставин ситуації та із застосуванням вимог ч. 2 ст. 6 (тобто “трискладового тесту”).

Отже, для того, щоб не було суперечності з цим принциповим положенням Закону, у частині третій статті 9 Закону мало б йтися:

- або про перелік конкретних документів, яким було надано гриф “ДСК” відповідно до частин першої-другої статті 9 (Варіант А);
- або про перелік категорій відомостей, які може бути віднесено до службової інформації, з метою деталізації положень частини першої статті 9 (Варіант Б).

Саме за одним з цих варіантів і слід тлумачити норму частини третьої статті 9 Закону, інші варіанти суперечитимуть ч. 2 ст. 6 Закону або не можуть бути реалізовані на практиці. Спробуємо обґрунтувати, який саме варіант тлумачення є більш раціональним і найбільше відповідає меті Закону – забезпечення максимальної відкритості публічної інформації.

23. Варіант А передбачає, що в ч. 3 ст. 9 Закону йдеться про перелік конкретних документів (назви, реквізити), яким вже було надано гриф ДСК. Такий варіант тлумачення є найпростішим для обґрунтування, але не пояснює, навіщо потрібна ця норма (ч. 3 ст. 9), якщо цей перелік вже охоплюється системою обліку публічної інформації, що передбачена

статтею 18 Закону, яка до того ж встановлює обов’язкову відкритість цієї системи обліку.

24. Варіант Б. Слід придивитися до відмінностей між пунктами 1 і 2 частини першої статті 9 Закону “Про доступ до публічної інформації”. У пункті 1 йдеться про певні документи, які можуть містити службову інформацію (“документи, які становлять внутрівідомчу кореспонденцію...”). Тому за цим пунктом визначати “перелік відомостей” немає сенсу, бо немає значення, які відомості маються на увазі, наголос робиться на тому, в якому документі вони фіксуються і яким може надаватися гриф “ДСК” (з урахуванням ч. 2 ст. 6 Закону, звичайно). Тобто переліку категорій відомостей за цим пунктом не може бути, бо тоді треба буде окреслювати зміст всіх питань, з якими має справу розпорядник і які можуть потрапити у його внутрівідомчу кореспонденцію. Це є практично неможливим. За цим пунктом ч. 1 ст. 9 Закону може бути складено тільки перелік документів з грифом ДСК.

У свою чергу, у пункті 2 частини першої статті 9 Закону йдеться про сфери, у яких збирається інформація, тобто визначення робиться через зміст інформації, і тут наявність переліку категорій відомостей має сенс і можна навіть обґрунтувати необхідність визначення таких категорій і складання відповідного переліку.

Чи буде порушенням Закону “Про доступ до публічної інформації” (вимог “трискладового тесту”) складання переліку категорій інформації для деталізації пункту 2 частини першої статті 9 (якщо не тлумачити формулювання ч. 3 ст. 9 буквально)? Ні – якщо йтиметься про **переліки категорій відомостей, які може бути віднесено до службової інформації**, а не про опис відомостей, які наперед віднесено до такої інформації.

Три сфери, про які йдеться в п. 2 ч. 1 ст. 9 Закону (інформація “зібрана у процесі оперативно-розшукової діяльності”, “зібрана у процесі контррозвідувальної діяльності” і “у сфері оборони”), є достатньо широкими і нечіткими. Тому складання переліку того, які саме відомості входять до цих сфер, необхідне для їх чіткого визначення і звуження дискреції службовця при віднесенні конкретних відомостей до службової інформації. Тут також проявляється доцільність існування заборони ч. 3 ст. 9 Закону – ці переліки повинні бути відкритими і таким чином підлягають громадському контролю за тим, чи є вони обґрунтованими. Тобто наявність такого переліку має запобігати підведенню під п. 2 ч. 1 ст. 9 Закону необмеженого кола інформації. Це є особливо важливим з огляду на те, що це стосується таких закритих сфер, як правоохоронна діяльність, розвідка, оборона тощо, де є серйозний ризик зловживання шляхом віднесення до

службової інформації за цією категорією (п. 2 ч. 1 ст. 9) будь-якої інформації, що знаходиться у володінні відповідних органів.

25. Слід визнати, що обидва запропоновані варіанти тлумачення частини третьої статті 9 Закону не є бездоганними, що пояснюється суперечливістю самого формулювання цієї норми. Проте саме останній варіант тлумачення (Варіант Б) дозволяє пояснити доцільність існування цієї норми та найкраще відповідає меті Закону – забезпечення максимальної відкритості публічної інформації, оскільки звужує можливості для необґрунтованого засекречування інформації та розширює громадський контроль у цій сфері.
26. Отже, **частину третю статті 9 Закону слід тлумачити і застосовувати таким чином:**
- 1) “переліки відомостей, що становлять службову інформацію” повинні затверджуватися суб’єктами владних повноважень, які збирають інформацію в процесі оперативно-розшукової діяльності чи контррозвідувальної діяльності, або які володіють інформацією у сфері оборони;
 - 2) такі переліки повинні містити категорії відомостей (у зазначених сферах), що можуть бути віднесені в конкретних ситуаціях до службової інформації, за умови виконання вимог ч. 2 ст. 6 Закону (“три-складового тесту”);
 - 3) такі переліки є відкритою інформацією, оприлюднюються відповідно до статті 15 Закону, а також надаються на запит;
 - 4) переліки відомостей не складаються для інформації, що міститься в документах, визначених в п. 1 ч. 1 ст. 9 Закону.
27. Необхідно також наголосити, що безпідставним та таким, що суперечить Закону, є включення до переліку відомостей, які становлять службову інформацію, інших видів інформації з обмеженим доступом (конфіденційна, таємна), а також інформації, що не передбачена пунктом 2 частини першої статті 9 Закону.

СТАТТЯ 10. ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ ПРО ОСОБУ

Стаття 10. ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ ПРО ОСОБУ

1. Кожна особа має право:

- 1) знати у період збирання інформації, але до початку її використання, які відомості про неї та з якою метою збираються, як, ким і з якою метою вони використовуються, передаються чи поширюються, крім випадків, встановлених законом;
 - 2) доступу до інформації про неї, яка збирається та зберігається;
 - 3) вимагати виправлення неточної, неповної, застарілої інформації про себе, знищення інформації про себе, збирання, використання чи зберігання якої здійснюється з порушенням вимог закону;
 - 4) на ознайомлення за рішенням суду з інформацією про інших осіб, якщо це необхідно для реалізації та захисту прав та законних інтересів;
 - 5) на відшкодування шкоди у разі розкриття інформації про цю особу з порушенням вимог, визначених законом.
2. Обсяг інформації про особу, що збирається, зберігається і використовується розпорядниками інформації, має бути максимально обмеженим і використовуватися лише з метою та у спосіб, визначений законом.
3. Розпорядники інформації, які володіють інформацією про особу, зобов’язані:
- 1) надавати її безперешкодно і безкоштовно на вимогу осіб, яких вона стосується, крім випадків, передбачених законом;
 - 2) використовувати її лише з метою та у спосіб, визначений законом;
 - 3) вживати заходів щодо унеможливлення несанкціонованого доступу до неї інших осіб;

4) виправляти неточну та застарілу інформацію про особу самостійно або на вимогу осіб, яких вона стосується.

4. Зберігання інформації про особу не повинно тривати довше, ніж це необхідно для досягнення мети, задля якої ця інформація збиралася.

5. Відмова особі в доступі до інформації про неї, приховування, незаконне збирання, використання, зберігання чи поширення інформації можуть бути оскаржені.

1. У статті 10 Закону визначено низку прав особи у зв'язку з обробкою та доступом до інформації про неї. Оскільки предметом регулювання Закону є доступ до публічної інформації, тобто такої, що знаходиться у визначених Законом розпорядників, то **положення статті 10 застосовуються до випадків, коли інформація про особу знаходиться у володінні розпорядників публічної інформації**. Більшість з наведених прав осіб та обов'язків розпорядників містяться також у Законі “Про захист персональних даних”, але дія статті 10 Закону “Про доступ до публічної інформації” є ширшою, оскільки не обмежується обробкою персональних даних фізичних осіб у базах персональних даних.
2. У статті 23 попередньої редакції Закону “Про інформацію” під “інформацією про особу” розумілася сукупність документованих або публічно оголошених відомостей про особу. При цьому встановлювалося, що “основними даними про особу (персональними даними) є: національність, освіта, сімейний стан, релігійність, стан здоров'я, а також адреса, дата і місце народження”. Таким чином “персональні дані” розумілися як вид інформації про особу; при цьому не було визначено, чи розуміється під особою лише фізична особа. 1 січня 2011 року набув чинності Закон України “Про захист персональних даних”, відповідно до якого персональні дані – це відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована. Нова редакція Закону “Про інформацію” у статті 11 встановила, що інформація про фізичну особу та персональні дані є тотожними поняттями (визначення поняття “інформація про фізичну особу” є однаковим із Законом “Про захист персональних даних”). Це певною мірою гармонізувало положення законодавства.

3. Водночас поняття “інформація про особу”, що вживається у статті 10 Закону “Про доступ до публічної інформації”, **поширюється не тільки на фізичних, але й на юридичних осіб**. Це впливає як з визначення конфіденційної інформації, так і із загальних положень щодо особистих немайнових прав, деякі з яких, відповідно до Цивільного кодексу (ст. 94), належать також і юридичним особам. Одне з таких прав – право на інформацію, яке прямо згадано в ст. 94 Цивільного кодексу. Право на інформацію поширюється на юридичних осіб також відповідно до статті 5 Закону “Про інформацію”. Стаття 7 останнього також передбачає, що держава гарантує всім суб'єктам інформаційних відносин (у т.ч. юридичним особам) рівні права і можливості доступу до інформації.
4. Права осіб у зв'язку із обробкою інформації про них, доступом до такої інформації та відповідні обов'язки розпорядників, що містяться в статті 10 Закону, передбачені також міжнародними стандартами. Так, згідно з Конвенцією Ради Європи про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних персональні дані, що піддаються автоматизованій обробці, повинні: а) отримуватися та оброблятися сумлінно та законно; б) зберігатися для визначених і законних цілей та не використовуватися в спосіб, не сумісний із цими цілями; в) бути адекватними, відповідними та ненадмірними стосовно цілей, для яких вони зберігаються; г) бути точними та в разі необхідності оновлюватися; е) зберігатися у формі, яка дозволяє ідентифікацію суб'єктів даних не довше, ніж це необхідно для мети, для якої такі дані зберігаються (ст. 5). Для захисту персональних даних уживають відповідних заходів безпеки, спрямованих на запобігання випадковому чи несанкціонованому знищенню або випадковій втраті, а також на запобігання несанкціонованим доступу, зміні або поширенню (ст. 6). Будь-якій особі надається можливість: а) з'ясувати існування файлу персональних даних для автоматизованої обробки, його головні цілі, а також особу та постійне місце проживання чи головне місце роботи контролера файлу; б) отримувати через обґрунтовані періоди та без надмірної затримки або витрат підтвердження або спростування факту зберігання персональних даних, що її стосуються, у файлі даних для автоматизованої обробки, а також отримувати такі дані в доступній для розуміння формі; в) вимагати у відповідних випадках виправлення або знищення таких даних, якщо вони оброблялися всупереч положенням внутрішнього законодавства, що запроваджують основоположні принципи, визначені у статтях 5 і 6 цієї Конвенції; г) використовувати засоби правового захисту в разі невиконання передбаченого в пунктах “б” і “в” цієї статті прохання про підтвердження або у відповідних випадках про надання, виправлення або знищення персональних даних (ст. 8). Подібні принципи передбачені також у Директиві ЄС № 95/46/ЄС з цього питання.

“1. Кожна особа має право: ...”

5. У частині першій статті 10 закріплено низку прав особи стосовно збирання, зберігання та використання інформації про неї.

“1) знати у період збирання інформації, але до початку її використання, які відомості про неї та з якою метою збираються, як, ким і з якою метою вони використовуються, передаються чи поширюються, крім випадків, встановлених законом;”

6. Під **збиранням** інформації у Законі “Про захист персональних даних” (ст. 12) розуміються дії з підбору чи впорядкування відомостей про фізичну особу та внесення їх до бази персональних даних. У попередній редакції Закону “Про інформацію”, “одержання” інформації визначалося як набуття, придбання, накопичення відповідно до законодавства документованої або публічної оголошеної інформації.
7. Законом “Про захист персональних даних” (ст. 12) встановлені детальніші положення щодо гарантій прав фізичних осіб при збиранні їхніх персональних даних. Особа протягом десяти днів з дня включення її персональних даних до бази даних у письмовій формі повідомляється про свої права, мету збору даних та осіб, яким передаються її персональні дані. Відповідно до ст. 8 особа також має право знати про місцезнаходження бази персональних даних, яка містить її дані, її призначення та найменування, місцезнаходження володільця чи розпорядника бази даних.
8. Право особи знати про збирання даних про неї є гарантією та передумовою реалізації інших прав особи стосовно обробки даних про неї. Це право може обмежуватися. Так, відповідно до зазначеної статті 12 Закону про захист персональних даних повідомлення про збирання персональних даних особи не здійснюється, якщо персональні дані збираються із загальнодоступних джерел. Крім того, іншими законами можуть встановлюватися обмеження щодо повідомлення особи про збирання даних про неї.

Наприклад, відповідно до ч. 10 ст. 9 Закону “Про оперативно-розшукову діяльність”, забороняється передавати і розголошувати відомості про заходи безпеки та осіб, взятих під захист, нерозкриті злочини або такі, що можуть зашкодити слідству чи інтересам людини, безпеці України. Забороняється оприлюднювати або надавати зібрані відомості, а також інформацію щодо проведення або не проведення стосовно певної особи оперативно-розшукової діяльності до прийняття рішення за результатами такої ді-

яльності. Згідно із статтею 9 Закону “Про контррозвідальну діяльність” забороняється оприлюднювати або надавати (розголошувати) зібрані відомості, а також інформацію щодо проведення або не проведення стосовно певної особи контррозвідальної діяльності та заходів до прийняття рішення за результатами такої діяльності або заходів. Ці зміни до зазначених законів були внесені Законом “Про доступ до публічної інформації”.

9. У пункті 1 частини першої статті 10 згадується також **“використання”** інформації про особу. У Законі “Про захист персональних даних” (ст. 10) використання персональних даних визначено як дії володільця бази даних з обробки цих даних, дії щодо їх захисту, а також дії з надання часткового або повного права обробки персональних даних іншим суб’єктам, що здійснюються за згодою особи чи відповідно до закону.

“2) доступу до інформації про неї, яка збирається та зберігається;”

10. Право на доступ до інформації про себе є важливою гарантією забезпечення права на недоторканність приватного і сімейного життя, інших прав особи. Це право навіть знайшло своє відображення в Конституції України, частина третя статті 32 якої передбачає, що кожний громадянин має право ознайомитися в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях з відомостями про себе, які не є державною або іншою захищеною законом таємницею. Ця норма Конституції поширюється на інформацію, яка зберігається не тільки у суб’єктів владних повноважень, але й у будь-яких інших організаціях (лише тоді, коли йдеться про інформацію про фізичну особу). У ч. 2 ст. 11 Закону “Про інформацію” також передбачається, що кожному забезпечується вільний доступ до інформації, яка стосується його особисто, крім передбачених законом випадків.
11. Право на доступ до своїх персональних даних, що містяться у відповідній базі персональних даних, передбачено й у ст. 8 Закону “Про захист персональних даних”. При цьому зазначений закон також визначає порядок доступу до таких даних – право особи направляти запит та отримувати не пізніше як за 30 календарних днів з дня надходження запиту, крім передбачених законом випадків, відповідь про те, чи зберігаються її персональні дані у відповідній базі персональних даних, а також отримувати зміст її персональних даних, які зберігаються. При цьому, ймовірно, 30 днів є строком, у який має бути як повідомлено про зберігання даних, так і надано їх зміст (якщо, звичайно, таке прохання містилося в запиті).
12. Водночас порядок доступу до інформації про особу шляхом подання запиту регулюється також Законом “Про доступ до публічної інформації”. У пунк-

ті 1 частини третьої статті 10 Закону прямо передбачено обов’язок розпорядника, що володіє інформацією про особу, надавати її безперешкодно і безкоштовно на вимогу осіб, яких вона стосується, крім випадків, передбачених законом. Це підтверджується також іншими положеннями Закону, який: не обмежує того, яка публічна інформація може запитуватися; встановлює (ч. 2 ст. 19), що запитувач може звернутися із запитом незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи ні (без пояснення причини подання запиту); звільняє особу від обов’язку внесення плати за копіювання та друк при наданні інформації про неї (ч. 4 ст. 21).

Подання запиту щодо інформації про себе в порядку, передбаченому Законом “Про доступ до публічної інформації”, можливе у випадку, коли відповідна інформація знаходиться у володінні розпорядника публічної інформації в розумінні Закону (незалежно від того, чи обробляється вона в базі даних). При цьому таким розпорядником може бути не тільки суб’єкт владних повноважень, який володіє інформацією про особу, але й інші суб’єкти, визначені в статті 13 Закону, зокрема, суб’єкти господарювання, які володіють інформацією, що становить суспільний інтерес (п. 4 ч. 2 ст. 13). У встановлений Законом “Про доступ до публічної інформації” строк розпорядник зобов’язаний лише надати інформацію про особу, якою він володіє. Реалізація інших прав особи у зв’язку з обробкою її даних (наприклад, право виправлення інформації, її знищення тощо) не регулюється Законом про доступ, хоча самі права передбачено Законом (у цій же статті 10).

13. Таким чином, в окремих ситуаціях (коли йдеться про доступ фізичної особи до інформації про себе, що обробляється в базі даних розпорядника публічної інформації) право подати запит для доступу до інформації про себе виникатиме на підставі двох законів, які встановлюють різні строки та порядок розгляду такого запиту. Оскільки Закон “Про доступ до публічної інформації” набув чинності пізніше за Закон про захист персональних даних та є спеціальним законом для доступу до інформації, що знаходиться у володінні розпорядників публічної інформації, у таких ситуаціях слід керуватися саме Законом “Про доступ до публічної інформації”. До того ж Закон про доступ передбачає коротші строки розгляду запиту на доступ до інформації про себе, ніж Закон “Про захист персональних даних”, і тому надає більші гарантії захисту права на інформацію.

Приклад 25

Запит особи стосується інформації про неї та був направлений до банку, в якому ці дані зберігаються та використовуються. Запит направлений відповідно до Закону “Про доступ до публічної інформації”. У цьому випадку, банк є розпорядником публічної інформації, оскільки є суб’єктом

господарювання, що володіє інформацією, яка становить суспільний інтерес (п. 4 ч. 2 ст. 13 Закону). Суспільний інтерес ці дані становлять тому, що йдеться про реалізацію конституційних прав особи, а саме права на ознайомлення з відомостями про себе (ст. 32 Конституції, ч. 2 ст. 29 Закону “Про інформацію”). Відповідно, банк зобов’язаний надати відповідь на зазначений запит у строки та в порядку, визначених Законом “Про доступ до публічної інформації”, а не Законом “Про захист персональних даних”.

14. Відповідно до ст. 32 Конституції України не надається на запит особи інформація про неї, якщо ці відомості є державною або іншою захищеною законом таємницею. Вище вже наводилися приклади, коли особа не повідомляється про збирання інформації про неї. Ці випадки повинні бути визначені законом. Стосовно доступу до інформації про себе шляхом подання запиту Конституцією встановлено ще вужче обмеження – у наданні такої інформації може бути відмовлено лише, якщо ця інформація є таємною відповідно до закону (див. також коментар до статті 8 Закону). У переважній більшості випадків йтиметься про державну таємницю, яку становлять запитувані відомості про особу, оскільки інші види таємниць (наприклад, професійні таємниці, банківська) захищають інформацію про особу від розголошення іншим особам і не можуть бути підставою для ненадання цієї інформації самій особі, якої вони стосуються.

При цьому згідно з положеннями Закону “Про доступ до публічної інформації” (ч. 2 ст. 6., ст. 8 та п. 2 ч. 1 ст. 22) перед відмовою особі в наданні доступу до інформації про неї повинен бути застосований “трискладовий тест” і обґрунтовано, що істотна шкода захищеному законом інтересу від надання особі цієї інформації переважає суспільний інтерес в реалізації права особи на доступ до інформації про себе та можливі інші суспільні інтереси. Самого факту віднесення відповідної інформації до таємної на підставі закону не достатньо для відмови в доступі до неї.

15. Важливим аспектом при розгляді запиту особи щодо доступу до інформації про неї є встановлення того, що запитувач є саме тією особою, відомості про яку зберігаються у розпорядника. Це необхідно для недопущення зловживань і отримання третіми особами інформації про особу без її згоди або не на підставі закону. Для цього повинен існувати обов’язок розпорядника встановлювати особу запитувача. Але цей обов’язок повинен бути розумним і пропорційним з тим, щоб не створювати надмірних обтяжень для особи, яка намагається отримати інформацію про себе. Пропорційною буде вимога подання письмового запиту, коли йдеться про доступ до інформації про себе. Надмірною – вимога особисто з’явитися у розпорядника і засвідчити свою особу пред’явленням відповідного документа, коли запитувач хоче отримати інформацію про себе поштою. Слід також брати до уваги, що Кримінальним кодексом України

встановлено відповідальність, зокрема, за незаконне збирання інформації про особу без її згоди (ст. 182).

16. При цьому немає суперечності між правом на доступ до інформації про себе (і відповідним обов'язком розпорядника надати її – див. п. 1 ч. 3 ст. 10 Закону) та нормою ч. 2 ст. 19 Закону, відповідно до якої запитувач має право звернутися до розпорядника із запитом незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи ні, без пояснення причини подання запиту. У статті 19 йдеться про право особи подавати запит, не надаючи пояснень, і при поданні запиту для отримання інформації про себе запитувач так само не повинен пояснювати, навіщо йому ці дані. Водночас, коли запит стосується конфіденційної інформації про особу, то виникає конфлікт з правом особи на приватність і обов'язком розпорядника його захистити. Тому розпорядник на підставі статті 10 та ч. 2 ст. 7 повинен з'ясувати, чи є запитувана інформація справді інформацією про особу, яка її запитує. При цьому розпорядник не порушує право особи подавати запит без наведення будь-яких пояснень, адже такий запит може бути поданий без зазначення, чи стосується ця інформація особисто запитувача, але тоді розпорядник має право відмовити в наданні конфіденційної інформації, якщо відсутні законні підстави для її поширення (наприклад, у разі, якщо з'ясовано, що запитують не дані про особу, що звертається).

“3) вимагати виправлення неточної, неповної, застарілої інформації про себе, знищення інформації про себе, збирання, використання чи зберігання якої здійснюється з порушенням вимог закону;”

17. У цьому пункті частини першої статті 10 Закону закріплено одразу два права: 1) право особи вимагати виправлення неточної, неповної, застарілої інформації про себе; 2) право особи вимагати знищення інформації про себе, якщо її збирання, використання чи зберігання здійснюється з порушенням вимог закону.
18. У Законі “Про захист персональних даних” (ст. 8) також передбачено право фізичної особи пред'являти вмотивовану вимогу щодо зміни або знищення своїх персональних даних будь-яким володільцем та розпорядником цієї бази, якщо ці дані обробляються незаконно чи є недостовірними. Згідно зі ст. 15 цього закону зібрані з порушенням вимог цього закону персональні дані підлягають знищенню в базах персональних даних у встановленому законодавством порядку. Крім того, згідно з п. 4 ч. 3 ст. 10 Закону “Про доступ до публічної інформації” розпорядник інформації, який володіє інформацією про особу, зобов'язаний виправляти неточну та застарілу інформацію про особу самостійно або на вимогу особи, якої вона стосується.

19. Ці права ґрунтуються, зокрема, на положеннях Цивільного кодексу України (ч. 1 ст. 276), який передбачає, що орган державної влади, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, фізична особа або юридична особа, рішеннями, діями або бездіяльністю яких порушено особисте немайнове право фізичної особи, зобов'язані вчинити необхідні дії для його негайного поновлення. Вони спрямовані на реалізацію основних принципів інформаційних відносин, визначених у статті 2 Закону “Про інформацію”, а саме: достовірність і повнота інформації та правомірність одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації. На додачу, згідно з ч. 2 ст. 7 Закону “Про інформацію” суб'єкт інформаційних відносин може вимагати усунення будь-яких порушень його права на інформацію.

“4) на ознайомлення за рішенням суду з інформацією про інших осіб, якщо це необхідно для реалізації та захисту прав та законних інтересів;”

20. Як ми зазначали вище в коментарі до ст. 7 Закону, право фізичної чи юридичної особи на ознайомлення за рішенням суду з інформацією про інших осіб, якщо це необхідно для реалізації та захисту прав і законних інтересів, є законною підставою для поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, що відповідає ч. 2 ст. 32 Конституції. Таке розголошення здійснюється в інтересах прав людини.

Статтею 10 Закону передбачено особливий порядок реалізації цього права – у судовому порядку. Судовий порядок розголошення інформації про особу без її згоди є гарантією захищеності особи від втручання в її особисте і сімейне життя. При вирішенні питання надання дозволу особі на ознайомлення з інформацією про інших осіб суд повинен виходити з того ж положення статті 32 Конституції. Крім того, оскільки йдеться про втручання у право на приватність, що захищається ст. 8 Європейської конвенції про права людини, суду слід також застосувати принципи, закладені в частині другій статті 8 (у світлі практики Європейського суду з прав людини), а саме – пересвідчитися, що таке розголошення інформації про іншу особу є необхідним в демократичному суспільстві, тобто є доречним та пропорційним встановленій меті – реалізації та захисту прав і законних інтересів особи. Оскільки йдеться про реалізацію особистого немайнового права та визнання права особи, звернення та розгляд судом таких справ повинні здійснюватися в порядку цивільного судочинства.

“5) на відшкодування шкоди у разі розкриття інформації про цю особу з порушенням вимог, визначених законом.”

21. Це положення ґрунтується на статті 56 Конституції України, відповідно до якої кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень. Цивільний кодекс України (ч. 2 ст. 276) також передбачає, що суд може постановити рішення щодо відшкодування моральної шкоди, завданої порушенням особистого немайнового права. У статті 31 Закону “Про інформацію” встановлено, що в разі, якщо порушення права на свободу інформації, особі завдано матеріальної або моральної шкоди, вона має право на її відшкодування за рішенням суду. Нарешті ч. 2 ст. 24 Закону “Про доступ до публічної інформації” передбачає право осіб, на думку яких їхні права та законні інтереси порушені розпорядниками інформацію, на відшкодування матеріальної та моральної шкоди в порядку, визначеному законом.

“2. Обсяг інформації про особу, що збирається, зберігається і використовується розпорядниками інформації, має бути максимально обмеженим і використовуватися лише з метою та у спосіб, визначений законом.”

22. Це положення відображає принцип пропорційності будь-якого втручання у право особи, як складової верховенства права. **Право особи не може бути обмежено більше, ніж це потрібно для досягнення законної мети такого обмеження.** Це правило діє для всіх прав, у тому числі права на приватність особистого і сімейного життя, що включає право на конфіденційність інформації про себе. Це впливає з положень Конституції України та міжнародних документів про права людини, зокрема Європейської конвенції про права людини.

23. Подібні до ч. 2 ст. 10 Закону положення містяться в Законі “Про захист персональних даних”: склад та зміст персональних даних мають бути відповідними та ненадмірними стосовно визначеної мети їх обробки (ч. 3 ст. 6); обробка персональних даних здійснюється для конкретних і законних цілей, визначених за згодою суб’єкта персональних даних, або у випадках, передбачених законами України, у порядку, встановленому законодавством (ч. 5 ст. 6).

24. Прикладом обмеження обсягу інформації, яка збирається, та мети збирання є положення Закону “Про оперативно-розшукову діяльність” (ч. 12 ст. 9), відповідно до якого одержані внаслідок оперативно-розшукової діяльності відомості, що стосуються особистого життя, честі, гідності

людини, якщо вони не містять інформації про вчинення заборонених законом дій, зберігання не підлягають і повинні бути знищені. Інший приклад: інформація, що стосується митної вартості товарів, які переміщуються через митний кордон України, може використовуватися митним органом виключно для митних цілей і не може без спеціального дозволу особи чи органу, що подають таку інформацію, розголошуватися або передаватися третім особам, включаючи інші органи державної влади, крім подання її у порядку, визначеному законом (ч. 1 ст. 263 Митного кодексу); інформація, надана митним органам відповідно до цього Кодексу, інших законів України, а також міжнародних договорів України використовується виключно для митних цілей (ч. 1 ст. 308 Митного кодексу). Згідно з Податковим кодексом (ст. 74) зібрана податкова інформація та результати її опрацювання використовуються для виконання покладених на органи державної податкової служби функцій та завдань.

25. Важливим принципом обробки інформації про особу, у тому числі використання такої інформації розпорядником, є правомірність мети і засобів обробки. Важливо, що в ст. 10 Закону “Про доступ до публічної інформації” встановлено, що мета та спосіб обробки інформації про особу визначаються виключно законом. Тоді як у Законі “Про захист персональних даних” (ч. 1 ст. 6) встановлено, що мета обробки персональних даних має бути сформульована в законах, інших нормативно-правових актах, положеннях, установчих чи інших документах, які регулюють діяльність володільця бази персональних даних, та відповідати законодавству про захист персональних даних. Це пояснюється тим, що Закон “Про захист персональних даних” поширюється на обробку персональних даних будь-яким суб’єктом – володільцем бази персональних даних, а Закон “Про доступ до публічної інформації” – лише на розпорядників публічної інформації.

“3. Розпорядники інформації, які володіють інформацією про особу, зобов’язані: 1) надавати її безперешкодно і безкоштовно на вимогу осіб, яких вона стосується, крім випадків, передбачених законом; 2) використовувати її лише з метою та у спосіб, визначений законом; 3) вживати заходів щодо унеможливлення несанкціонованого доступу до неї інших осіб; 4) виправляти неточну та застарілу інформацію про особу самостійно або на вимогу осіб, яких вона стосується.”

26. Визначені у частині третій статті 10 Закону обов’язки розпорядників публічної інформації, які володіють інформацією про особу, відображають

відповідні права осіб щодо обробки інформації про них та доступу до такої інформації.

“... 1) надавати їй безперешкодно і безкоштовно на вимогу осіб, яких вона стосується, крім випадків, передбачених законом ...”

27. Слова “**осіб, яких вона стосується**” слід розуміти так, що йдеться про право осіб на доступ до інформації про себе, а не про право будь-якої особи вимагати і отримувати від розпорядника інформацію про третіх осіб, якщо вона їх якимось чином “стосується”.

“... 3) вживати заходів щодо унеможливлення несанкціонованого доступу до неї інших осіб ...”

28. У цьому положенні міститься обов’язок розпорядника забезпечувати охорону інформації про особу від розголошення чи іншого несанкціонованого (тобто не дозволеного законом чи самою особою) доступу. Цей обов’язок є складовою обов’язку розпорядника з належного зберігання даних. Унеможливлення несанкціонованого доступу полягає у запровадженні системи захисту інформації, яка включає як технічний (запобігання доступу сторонніх осіб до інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах), так і організаційний аспекти (недопущення розголошення працівниками розпорядника інформації про особу, до якої вони отримали доступ відповідно до своїх службових обов’язків).
29. При цьому обов’язок не допускати несанкціонований доступ до інформації про особу не може бути підставою для відмови в доступі до інформації, яка відповідно до Закону “Про доступ до публічної інформації” чи інших законів не може бути віднесена до конфіденційної (наприклад, декларації про майно і доходи визначених законом осіб, інформація про оплату праці за рахунок державного чи місцевого бюджету, виділення житла чи субсидій за рахунок бюджету, інформація щодо отримання юридичною особою бюджетних коштів) – у цьому випадку доступ до такої інформації інших осіб прямо “санкціонований” (дозволений) законом.

“4. Зберігання інформації про особу не повинно тривати довше, ніж це необхідно для досягнення мети, задля якої ця інформація збиралася.”

30. Це положення далі розвиває принцип пропорційності втручання в право особи на приватність. У частині другій цієї статті Закону йшлося про “максимально обмежений” обсяг інформації, що збирається та зберіга-

ється. У цій же частині – про строк зберігання, який не може бути довшим, ніж це необхідно для досягнення мети збирання інформації про особу. Зазначена мета, відповідно до частин другої та третьої статті 10 Закону, повинна бути визначена в законі.

Як впливає з інших положень ст. 10 Закону, якщо мети збирання інформації про особу було досягнуто, але інформація і надалі зберігається в розпорядника, то це є підставою для особи вимагати знищення такої інформації, оскільки її зберігання здійснюється у порушення закону.

“5. Відмова особі в доступі до інформації про неї, приховування, незаконне збирання, використання, зберігання чи поширення інформації можуть бути оскаржені.”

31. Право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб є конституційним правом, передбаченим в статті 55 Конституції України.

Порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації, у тому числі стосовно відмови в доступі до інформації про особу чи інших порушень прав особи у зв’язку з обробкою інформації про неї, визначений у статті 23 Закону “Про доступ до публічної інформації”, яка передбачає оскарження до: 1) керівника розпорядника, 2) вищого органу чи 3) суду. Вибір способу оскарження здійснюється на розсуд особи. Оскарження до суду здійснюється відповідно до Кодексу адміністративного судочинства. Див. також коментар до ст. 23 Закону.

32. У випадку, коли йдеться про обробку інформації про фізичну особу відповідно до Закону “Про захист персональних даних”, такі рішення, дії можуть бути також оскаржені до уповноваженого державного органу з питань захисту персональних даних (ст. 18). Таким органом є Державна служба України з питань захисту персональних даних¹⁴⁸. При цьому відповідно до ч. 1 ст. 18 Закону “Про захист персональних даних”, якщо запит зроблено щодо даних про себе, то обов’язок доведення в суді законності відмови в доступі покладається на володільця бази персональних даних, до якого було подано запит. Це відповідає засадам адміністративного судочинства.

148 Указ Президента України № 390/2011 від 6 квітня 2011 року.

СТАТТЯ 11. ЗАХИСТ ОСОБИ, ЯКА ОПРИЛЮДНЮЄ ІНФОРМАЦІЮ

Стаття 11. ЗАХИСТ ОСОБИ, ЯКА ОПРИЛЮДНЮЄ ІНФОРМАЦІЮ

1. Посадові та службові особи не підлягають юридичній відповідальності, незважаючи на порушення своїх обов'язків, за розголошення інформації про правопорушення або відомостей, що стосуються серйозної загрози здоров'ю чи безпеці громадян, довік, якщо особа при цьому керувалася добрими намірами та мала обґрунтоване переконання, що інформація є достовірною, а також містить докази правопорушення або стосується істотної загрози здоров'ю чи безпеці громадян, довік.

1. Стаття 11 Закону спрямована на захист добросовісних посадовців, які розголосили суспільно важливу інформацію, але при цьому порушили свій обов'язок лояльності до роботодавця та обов'язок збереження у таємниці довіреної їм інформації. Порушення такого обов'язку за загальним правилом веде до притягнення до дисциплінарної, адміністративної або кримінальної відповідальності. Однак якщо посадова чи службова особа добросовісно діяла в інтересах суспільства, то вона повинна бути захищена від відповідальності та покарання.
2. Принцип захисту осіб, які розкривають важливі для суспільства відомості (“whistleblowers” – викривачі, інформатори), належить до визначених міжнародних принципів свободи інформації та боротьби проти корупції. Положення про захист викривачів містяться в міжнародних договорах, стороною яких є Україна: Конвенції Міжнародної організації праці №158 “Про припинення трудових відносин” 1982 року (ст.

5)¹⁴⁹, Кримінальній конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією 1999 року (ст. 22)¹⁵⁰, Цивільній конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією 1999 року (ст. 9)¹⁵¹, Конвенції ООН проти корупції (ст. 33)¹⁵². Крім того, захист викривачів закріплений у Рекомендації Rec(2000)10 Комітету Міністрів Ради Європи щодо Кодексу поведінки публічних службовців 2000 року¹⁵³, Рекомендації Ради Організації економічної співпраці та розвитку 2009 року щодо подальшої боротьби з підкупом іноземних посадових осіб у міжнародних бізнес операціях¹⁵⁴, Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи №1729 (2010) про захист викривачів¹⁵⁵, зако-

- 149 Стаття 5: “Не є, зокрема, законною підставою для припинення трудових відносин такі причини: ... с) подання скарги або участь у провадженні проти роботодавця за звинуваченням у порушенні законодавства чи правил, або звернення до компетентних адміністративних органів.” Конвенцію було ратифіковано Постановою Верховної Ради України № 3933-XII від 04.02.1994; Конвенція МОП № 158 набула чинності для України 16.05.1995.
- 150 Стаття 22 “Захист осіб, які допомагають правосуддю, та свідків”: “Кожна Сторона вживатиме таких заходів, які можуть бути необхідними для забезпечення ефективного й належного захисту: а) тих, хто повідомляє про злочини, передбачені в статтях 2-14 ...”. Кримінальну конвенцію Ради Європи було ратифіковано Законом України № 252-V від 18.10.2006; Конвенція набула чинності для України 01.03.2010.
- 151 Стаття 9 “Захист працівників”: “Кожна Сторона передбачає у своєму внутрішньому законодавстві належний захист проти будь-якої необґрунтованої санкції щодо працівників, які мають достатні підстави підозрювати корупцію та які добросовісно повідомляють про свої підозри відповідальним особам або компетентним органам”. Цивільну конвенцію Ради Європи було ратифіковано Законом України № 2476-IV від 16.03.2005; Конвенція набула чинності для України 01.01.2006.
- 152 Стаття 33 “Захист осіб, які повідомляють інформацію”: “Кожна Держава-учасниця розглядає можливість включення до своєї внутрішньої правової системи належних заходів для забезпечення захисту будь-яких осіб, які добросовісно й на обґрунтованих підставах повідомляють компетентним органам про будь-які факти, пов'язані зі злочинами, передбаченими цією Конвенцією, від будь-якого несправедливого поводження.” Конвенцію ООН було ратифіковано Законом України № 251-V від 18.10.2006; Конвенція набула чинності для України 01.01.2010.
- 153 Стаття 12 “Повідомлення”: “... 5. Публічний службовець повинен повідомити компетентний орган про будь-які докази, обвинувачення або підозри неправомірної чи злочинної діяльності у зв'язку з публічною службою, що стали йому відомі під час або у зв'язку з його роботою. Розслідування фактів, що повідомляються, повинно проводитися компетентними органами. 6. Публічна адміністрація повинна забезпечити те, щоб не завдавалася шкода публічному службовцю, який повідомив про зазначене вище на розумних підставах та добросовісно.”
- 154 “IX. Рекомендує те, щоб держави-члени забезпечили: ... iii) наявність належних засобів для захисту від дискримінаційного ставлення або дисциплінарних заходів проти працівників приватного та публічного секторів, які добросовісно та за наявності розумних підстав повідомляють компетентні органи про підозрювані акти підкупи іноземних посадових осіб в міжнародних бізнес операціях.”
- 155 Council of Europe Parliamentary Assembly Resolution 1729 (2010) “Protection of “whistle-blowers”, 29 квітня 2010 р., <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta10/ERES1729.htm>.

нах низки держав Європи¹⁵⁶ та інших країн¹⁵⁷, документах міжнародних експертних організацій¹⁵⁸.

3. Важливість такого механізму захисту підтвердив Європейський суд з прав людини в рішенні у справі “Гужа проти Молдови” (*Guja v. Moldova*)¹⁵⁹. У цьому рішенні (опис обставин справи і її вирішення див. нижче) Суд виклав надзвичайно важливі загальні принципи розгляду справ, у яких йдеться про порушення права на поширення інформації внаслідок застосування санкцій до державного службовця (або іншої особи), який розголосив суспільно важливу інформацію. Це, зокрема, такі положення¹⁶⁰:

- Стаття 10 ЄКПЛ застосовується до трудових відносин, а державні службовці мають право на свободу вираження поглядів. Водночас працівники мають обов’язок бути лояльними до свого роботодавця, особливо у випадку державної служби, де це становить саму сутність служби.
- Оскільки місією державних службовців у демократичному суспільстві є допомагати уряду у виконанні його функцій і оскільки громадськість має право очікувати, що вони будуть допомагати, а не перешкоджати, демократично обраному уряду, обов’язки лояльності та стриманості набувають особливого значення. Крім того, в силу самої природи їхніх посад, державні службовці часто мають доступ до інформації, яку уряд з різних причин волів би зберігати у таємниці. Звідси випливає обов’язок додержуватися конфіденційності.

156 Велика Британія: Закон про розголошення суспільно важливої інформації (Public Interest Disclosure Act); Румунія: Закон про захист викривачів (Act on the Protection of “whistleblowers”, Law n°571/2004); Франція: Трудовий кодекс (спеціальні положення); Норвегія: Закон про робоче середовище, робочі години та захист працівників (Act relating to working environment, working hours and employment protection) та ін.

157 США: Закон про захист викривачів (Whistleblower Protection Act, 1989); Японія: Закон про захист викривачів (Whistleblower Protection Act, 2004), Південна Африка: Закон про захищене розголошення (Protected Disclosures Act, 2000) та інші.

158 Документи міжнародної організації “Артикль 19” (Йоганесбургські принципи. Національна безпека, свобода висловлювань і доступ до інформації; Модельний Закон про свободу інформації; Право громадськості знати. Принципи законодавства про свободу інформації), документ Transparency International “Проект рекомендованих принципів для законодавства про викривачів” (TI’s Recommended draft principles for whistle blowing legislation), http://www.transparency.org/content/download/48525/775659/Principles_Whistleblowing_Legislation.pdf та ін.

159 *Guja v. Moldova*, заява № 14277/04, рішення Великої палати від 12.02.2008. Див. також рішення у справах: *Kudeshkina v. Russia*, заява №29492/05, рішення від 29.02.2009; *Heinisch v. Germany*, заява №28274/08, рішення від 21.07.2011.

160 *Guja v. Moldova*, параграфи 69-79.

- Державному службовцю в ході його роботи може стати відома внутрішня інформація, у тому числі таємна, розголошення чи оприлюднення якої відповідає великою мірою суспільному інтересу. Тому Суд вважає, що, **за деяких обставин, сигналізування державним службовцем або працівником публічного сектора про незаконне діяння або порушення в його організації повинно мати захист**. Це може бути доцільним, коли відповідний працівник або державний службовець є єдиною особою, або входить до невеликої групи осіб, якій відомо те, що відбувається на роботі і тому саме йому найпростіше буде зробити вчинок у суспільному інтересі, попередивши свого роботодавця або широку громадськість.
- З огляду на обов’язок додержуватися конфіденційності розкриття повинно спочатку бути зробленим до керівника працівника або компетентної посадової особи чи органу. І лише, якщо це явно є непрактичним, інформація може, як крайня міра, бути розголошена громадськості. Тому, **оцінюючи пропорційність обмеження права Суд повинен врахувати, чи були у заявника будь-які дієві засоби для того, щоб виправити порушення, інформацію про яке він мав намір розголосити**.
- Приймаючи рішення щодо пропорційності втручання у свободу вираження поглядів державного службовця у такій справі Суд повинен також врахувати низку інших чинників. По-перше, особливу увагу слід звернути на **суспільний інтерес**, що має місце при розголошенні інформації. Відповідно до ст. 10 ЄКПЛ поле для обмежень дискусії з питань суспільного інтересу є дуже вузьким. У демократичній системі дії чи бездіяльність уряду повинні знаходитися під прихильним контролем не тільки з боку парламенту та судової влади, але також ЗМІ й суспільної думки. **Інтерес, який суспільство може мати в отриманні конкретної інформації, може інколи бути таким сильним, що він переважає накладений законом обов’язок зберігати конфіденційність**.
- По-друге, важливим для збалансування чинником є **достовірність розголошеної інформації**. У державних органів є можливість вжиття заходів, спрямованих на адекватне та ненадмірне реагування на наклепницькі обвинувачення без жодних підстав або сформульованих недобросовісно. До того ж свобода вираження поглядів несе із собою також обов’язки і відповідальність і **будь-яка особа, яка вирішила розголосити інформацію, повинна, наскільки це дозволяють обставини, перевірити її достовірність та надійність**.

- На іншу чашу ваг, Суд кладе шкоду, завдану державному органу в результаті розкриття інформації, та оцінює, чи **переважає така шкода суспільний інтерес в одержанні розголошеної інформації**. При цьому може враховуватися предмет розголошеної інформації та природа відповідного органу.
- Іншим визначальним чинником для вирішення того, чи повинно розкриття інформації бути захищеним, є мотив працівника, який повідомляє про порушення. Наприклад, якщо мотивом була особиста образа, особисті суперечки чи очікування отримання якоїсь переваги (вигоди), у тому числі матеріальної, то такі дії не вимагатимуть особливо високого рівня захисту. Тому необхідно переконатися, що розголошуючи інформацію особа діяла добросовісно та була переконана в достовірності інформації, в тому, що розголошення відповідало суспільному інтересу і що жоден інший спосіб виправлення (попередження) порушення, при збереженні конфіденційності інформації, не був доступний.
- Нарешті при оцінюванні пропорційності втручання з огляду на легітимну мету, яка переслідується, слід уважно проаналізувати застосовані санкції та їхні наслідки для особи.

Свобода вираження поглядів: захист викривачів (“Тужа проти Молдови”)

Заявник у справі, працюючи на той час керівником прес-служби Генеральної прокуратури Молдови, надіслав до газети копії двох листів, що були направлені Генеральному прокуророві заступником голови Парламенту Молдови та заступником міністра внутрішніх справ Молдови. Листи стосувалися резонансної справи проти чотирьох працівників органів внутрішніх справ, яка розслідувалася прокуратурою (працівники поліції підозрювалися у жорстокому поводженні із затриманими). Газета надрукувала матеріал про корупцію і зловживання впливом в органах влади з використанням наданих листів. Зокрема, у листі віце-спікера йшлося про недоцільність продовження розслідування проти поліцейських.

Заявник був звільнений з роботи з посиланням на те, що він розголосив таємні документи газети та не порадився перед тим з керівниками Генеральної прокуратури. Заявник стверджував, що звільненням було порушено його права поширювати інформацію третім особам відповідно до статті 10 ЄКПЛ, посилаючись, зокрема, на практику Європейського суду з прав людини, відповідно до якої свобода вираження поглядів включає право поширювати інформацію, одержану від третіх осіб. Суд погодився, що стаття 10 ЄКПЛ застосовується і що мало місце втручання

в це право в інтересах запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно.

Застосовуючи наведені вище загальні принципи до справи заявника, Суд зазначив, що ні законодавство Молдови, ні внутрішні правила Генеральної прокуратури не містили положень щодо порядку повідомлення порушень працівниками. Тому заявник не міг звернутися до жодної спеціальної посадової особи, крім своїх керівників, для повідомлення про свою занепокоєність; була відсутня процедура для повідомлення (викриття) таких питань. Розголошення стосувалося дій посадової особи високого рівня (віце-спікера) і в попередні шість місяців Генеральний прокурор жодним чином не відреагував на це, на думку заявника, втручання у діяльність органів прокуратури, тим самим ніби прийнявши його. Тому передача листів ЗМІ була обґрунтованою.

Суд погодився із заявником, що лист віце-спікера, по суті, був політичним втручанням і тиском на прокуратуру. Отже, розголошена заявником інформація стосувалася питань розподілу влад, неналежної поведінки політиків високого рівня та ставлення уряду до жорстокого поводження поліції. Без сумніву, це дуже важливі питання у демократичному суспільстві, про які громадськість має законний інтерес бути поінформованою і які відносяться до питань суспільної дискусії. Автентичність листів під сумнів не ставилася жодною із сторін.

Суспільний інтерес в розголошенні інформації про незаконний вплив та порушення в Генеральній прокуратурі є настільки важливим у демократичному суспільстві, що він переважає інтерес у підтриманні суспільної довіри до Генеральної прокуратури. Суд не побачив підстав вважати, що заявник був мотивований бажанням отримати особисті вигоди, мав особисті образи чи суперечки або що мав місце будь-який інший прихований мотив. Отже, заявник діяв добросовісно. До заявника була застосована найсуворіша санкція – звільнення, яка мала негативні наслідки для нього, а також могла мати серйозний стримуючий ефект (chilling effect) на інших працівників прокуратури, а також інших державних службовців, які внаслідок цього ймовірно будуть утримуватися від розголошення фактів порушень. Таким чином, зваживши різні інтереси, Суд дійшов висновку, що втручання у право заявника на свободу вираження поглядів, зокрема його право поширювати інформацію, не було “необхідним у демократичному суспільстві” і тому мало місце порушення статті 10 Конвенції.

4. У статті 11 Закону наведено один з аспектів захисту викривачів суспільно важливої інформації – виключення відповідальності за розголошення інформації. Ці положення в цілому відповідають міжнародним стандартам правового режиму захисту викривачів, який повинен містити такі елементи:

- **суспільний інтерес у розголошенні.** Наведена в ст. 11 Закону інформація, розголошення якої не тягне за собою відповідальності (“інформація про правопорушення”, “відомості, що стосуються сер-

йозної загрози здоров'ю чи безпеці громадян, довкіллю”), відповідає суспільним інтересам;

- **добросовісність розголошення** (у ст. 11 Закону – “добрі наміри”). Така добросовісність має місце, коли розголошення було спрямовано саме на досягнення суспільно важливої мети – припинення чи запобігання правопорушенню, відвернення шкоди здоров'ю чи безпеці громадян, довкіллю, притягнення винуватих осіб до відповідальності тощо. Добросовісність (“добрі наміри”) відсутня, коли мотивом розголошення є досягнення особистих цілей (див. коментар далі);
- **“розумні підстави”** для розголошення (“особа мала обґрунтоване переконання” – ст. 11 Закону). Такі розумні підстави мають місце, коли особа з урахуванням того, що їй було відомо на момент розголошення, вважала, що інформація містить докази правопорушення чи загроз і що ця інформація є достовірною (див. коментар далі).

5. На міжнародному рівні принцип захисту “викривачів” (інформаторів) має ширший зміст і передбачає звільнення від відповідальності не лише представників органів влади, а й інших осіб. Цей ширший принцип закріплений у частині третій статті 30 Закону України “Про інформацію”: “Суб’єкти інформаційних відносин звільняються від відповідальності за розголошення інформації з обмеженим доступом, якщо суд встановить, що ця інформація є суспільно необхідною”. Це положення поширюється не лише на посадових і службових осіб, але й на будь-яку іншу особу, яка поширила інформацію з обмеженим доступом, що є суспільно необхідною. Під “суб’єктом інформаційних відносин”, відповідно до статті 4 Закону “Про інформацію”, розуміється: фізична особа, юридична особа, об’єднання громадян, суб’єкти владних повноважень. При цьому поняття “суспільно необхідна інформація” (ст. 29 Закону “Про інформацію”) також охоплює ширше коло відомостей, ніж ті, що описані у статті 11 Закону України “Про доступ до публічної інформації”. Крім того, у ст. 11 Закону йдеться про розголошення будь-якої інформації, тоді як у ст. 30 Закону “Про інформацію” – про розголошення інформації з обмеженим доступом.

Як бачимо, ст. 11 Закону “Про доступ до публічної інформації” та ч. 3 ст. 30 Закону “Про інформацію” по-різному визначають суб’єктів, підстави та порядок звільнення від відповідальності за розголошення певних відомостей. При застосуванні на практиці ст. 30 Закону “Про інформацію” слід вважати загальною нормою, а ст. 11 Закону “Про доступ до публічної інформації” – спеціальною. Таким чином, якщо йдеться про звільнення від відповідальності посадових та службових осіб за розголошення інформації, зазначеної в ст. 11 Закону, то застосовується ця стаття Закону. Коли ж це стосується випадків розголошення інформації з обмеженим досту-

пом будь-якими іншими особами – то застосовується ст. 30 Закону “Про інформацію”.

“... посадові та службові особи ...”

6. Стаття 11 Закону не обмежує дію передбачених нею гарантій захисту лише працівниками розпорядників публічної інформації, а поширює її на будь-яких осіб, які є посадовими чи службовими особами органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших суб’єктів владних повноважень, а також будь-яких підприємств, установ, організацій – незалежно від форми власності та організаційно-правової форми. Це не виходить за межі предмета регулювання Закону “Про доступ до публічної інформації” – визначення порядку здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації (див. преамбулу та ст. 2 Закону).

Законодавство України не містить чіткого розмежування понять “посадова особа” та “службова особа”. Наведемо окремі визначення, що містяться в різних законодавчих актах.

Відповідно до статті 18 Кримінального кодексу службовими особами є: “особи, які постійно, тимчасово чи за спеціальним повноваженням здійснюють функції представників влади чи місцевого самоврядування, а також постійно чи тимчасово обіймають в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах чи організаціях посади, пов’язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій, або виконують такі функції за спеціальним повноваженням, яким особа наділяється повноважним органом державної влади, органом місцевого самоврядування, центральним органом державного управління із спеціальним статусом, повноважним органом чи повноважною службовою особою підприємства, установи, організації, судом або законом”.

Посадовими особами – відповідно до статті 2 Закону “Про державну службу” – вважаються “керівники та заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій”. Перелік посад державних службовців класифіковано та внесено в Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців, затверджений Наказом Головного управління державної служби України № 65 від 01.09.1999 р.

Політичними посадами, на які не поширюється законодавство про державну службу, є посади членів Кабінету Міністрів України (ст. 6 За-

кону “Про Кабінет Міністрів України”), посади першого заступника та заступника міністра (ст. 9 Закону “Про центральні органи виконавчої влади”).

Посадовою особою місцевого самоврядування є “особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету” (ст. 2 Закону “Про службу місцевого самоврядування”).

Посадовими особами господарського товариства визнаються голова та члени виконавчого органу, голова ревізійної комісії (ревізор), а у разі створення ради товариства (спостережної ради) – голова і члени цієї ради (ст. 89 Господарського кодексу).

Посадовими особами є також прокурори, слідчі, судді та ін. (див. закони “Про судоустрій та статус суддів”, “Про прокуратуру” та ін.).

“... не підлягають юридичній відповідальності ...”

7. У статті 11 Закону йдеться про звільнення від “юридичної відповідальності”, причому види відповідальності не уточнені. Із цього можна зробити висновок, що цією нормою гарантоване звільнення від дисциплінарної, цивільно-правової, адміністративної та кримінальної відповідальності.

“... розголошення інформації про правопорушення або відомостей, що стосуються серйозної загрози здоров’ю чи безпеці громадян, довіллю ...”

8. На відміну від ст. 30 Закону “Про інформацію” у ст. 11 Закону йдеться про розголошення будь-якої інформації – не обов’язково інформації з обмеженим доступом. При розголошенні інформації, доступ до якої не було обмежено, часом також порушується обов’язок працівника зберігати лояльність до свого роботодавця. Крім того, часто обов’язок не розголошувати інформацію, що стала відома особі у зв’язку з її роботою (навіть, якщо це не є інформація з обмеженим доступом), міститься у внутрішніх правилах поведінки, а їх порушення тягне за собою застосування дисциплінарної відповідальності. Стаття 11 Закону забороняє притягувати розголошувача до відповідальності, якщо йдеться про визначену в цій статті суспільно важливу інформацію. При цьому слід наголосити, що йдеться не про працівників органу публічної влади, а лише про співробітників приватних суб’єктів, які можуть на власний розсуд встановлювати кон-

фіденційність інформації (з урахуванням, звичайно, передбачених законом обмежень).

9. Розголошення конфіденційної інформації про особу відповідно до статті 11 Закону не порушує приписів Конституції України (ч. 2 ст. 32) та інших законів (ч. 2 ст. 7 Закону “Про доступ до публічної інформації”, ч. 2 ст. 11 Закону “Про інформацію”). Відповідно до останніх поширення такої інформації без згоди особи можливе у випадках, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини. Стаття 11 створює законну підставу для такого поширення, а розголошення інформації про правопорушення або відомостей, що стосуються серйозної загрози здоров’ю чи безпеці громадян, довіллю, відповідатиме одному із зазначених інтересів.
10. Розголошення **“інформації про правопорушення”** включає повідомлення про вчинення злочину, невиконання юридичного обов’язку, судову помилку, корупцію чи шахрайство, серйозне неналежне управління з боку органу влади тощо. При цьому важливо, щоб інформація за змістом стосувалася дій чи бездіяльності, які можуть кваліфікуватися як правопорушення, незалежно від того чи притягалася особа до відповідальності за правопорушення, чи ні. Також може йтися як про уже вчинене правопорушення, так і про таке, що лише готується.
11. **“Відомості, що стосуються серйозної загрози здоров’ю чи безпеці громадян, довіллю”** можуть бути розголошені незалежно від того, чи пов’язані вони з вчиненням правопорушення. Це положення охоплює серйозну загрозу здоров’ю, життю чи безпеці однієї або багатьох фізичних осіб, а також серйозну загрозу довіллю (щодо терміна “довілля” дивіться коментар до ч. 2 ст. 20 Закону).

“... якщо особа при цьому керувалася добрими намірами та мала обґрунтоване переконання, що інформація є достовірною, а також містить докази правопорушення або стосується істотної загрози здоров’ю чи безпеці громадян, довіллю ...”

12. Ключовою підставою захисту викривача є його добросовісність. Оцінці мають бути піддані **“добрі наміри”** особи (бажання захистити суспільні інтереси, а не особистий зиск чи помста). Свідченням відсутності добрих намірів може бути наявність особистого інтересу, конфлікт з особою, щодо якої поширена інформація, отримання винагороди за оприлюднення інформації тощо. Якщо особа бажає отримати звільнен-

ня від відповідальності, їй потрібно обґрунтувати наявність у неї добрих намірів.

13. Посадова або службова особа повинна також **“мати обґрунтоване переконання, що інформація є достовірною”**. Це означає, що захист може надаватися не лише у випадку поширення достовірної інформації, але в окремих випадках також при поширенні недостовірної інформації. В останньому випадку, якщо інформація виявиться недостовірною, особа має довести, що на момент поширення у неї не було підстав сумніватися у достовірності поширених нею відомостей. Наприклад, особа могла володіти документами, що свідчать про факти корупції, однак після поширення інформації з'ясувалося, що вони були підробкою. У такому випадку особа не повинна нести відповідальність, оскільки вона обґрунтовано вірила у достовірність документів.

РОЗДІЛ III. СУБ'ЄКТИ ВІДНОСИН У СФЕРІ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Розділ третій Закону визначає суб'єктів відносин у сфері доступу до публічної інформації, зокрема, перелік розпорядників публічної інформації, та деталізує обов'язки розпорядників щодо надання інформації на запити та оприлюднення інформації, у тому числі – щодо створення організаційних умов для забезпечення ефективного доступу до інформації (відповідальні особи, реєстрація документів тощо).

СТАТТЯ 12. ВИЗНАЧЕННЯ ТА ПЕРЕЛІК СУБ'ЄКТІВ

Стаття 12. ВИЗНАЧЕННЯ ТА ПЕРЕЛІК СУБ'ЄКТІВ

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

- 1) запитувачі інформації – фізичні, юридичні особи, об'єднання громадян без статусу юридичної особи, крім суб'єктів владних повноважень;
- 2) розпорядники інформації – суб'єкти, визначені у статті 13 цього Закону;
- 3) структурний підрозділ або відповідальна особа з питань запитів на інформацію розпорядників інформації.

1. **Запитувачами**, тобто суб'єктами, які можуть отримувати доступ до публічної інформації на підставі Закону України “Про доступ до публічної інформації”, є:
 - **“фізична особа”** – будь-яка людина незалежно від віку, громадянства та інших ознак. Фізична особа-підприємець має право запитувати публічну інформацію як фізична особа;
 - **“юридична особа”** – будь-яка організація, створена і зареєстрована у встановленому законом порядку;
 - **“об'єднання громадян без статусу юридичної особи”** – йдеться про спільноти, передбачені Законом України “Про об'єднання громадян”, які були легалізовані шляхом повідомлення про заснування без державної реєстрації, і про будь-які інші об'єднання людей, які виступають під спільною назвою. Крім того, фізичні особи можуть подавати колективні запити на інформацію, вказуючи свої персональні дані окремо (див. ч. 3 ст. 19 Закону).
2. Закон чітко фіксує, що запитувачами відповідно до цього Закону не можуть виступати суб'єкти владних повноважень. Це пов'язано з природою права на інформацію та означає, що у випадку коли орган влади звер-

тається з проханням/вимогою надати інформацію (наприклад, Міністерство внутрішніх справ бажає отримати інформацію від Центральної виборчої комісії або Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення хоче отримати інформацію від телерадіоорганізації), такі запити мають подаватися виключно у тих випадках і у тих межах, які визначені спеціальними законами, що регулюють діяльність певного органу влади. Див. також коментар до ч. 2 ст. 2 Закону.

3. Інші терміни цієї статті будуть роз'яснені нижче. **“Суб'єкти владних повноважень”** та **“розпорядники інформації”** – див. коментар до статті 13 Закону, **“структурний підрозділ з питань запитів на інформацію”** та **“відповідальна особа з питань запитів на інформацію”** – див. коментар до статті 16 Закону.

СТАТТЯ 13. РОЗПОРЯДНИКИ ІНФОРМАЦІЇ

Стаття 13. РОЗПОРЯДНИКИ ІНФОРМАЦІЇ

1. Розпорядниками інформації для цілей цього Закону визнаються:

- 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.

2. До розпорядників інформації, зобов'язаних оприлюднювати та надавати за запитом інформацію, визначену в цій статті, у порядку, передбаченому цим Законом, прирівнюються суб'єкти господарювання, які володіють:

- 1) інформацією про стан довкілля;

- 2) інформацією про якість харчових продуктів і предметів побуту;
- 3) інформацією про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися і загрожують здоров'ю та безпеці громадян;
- 4) іншою інформацією, що становить суспільний інтерес (суспільно необхідною інформацією).

3. На розпорядників інформації, визначених у пунктах 2, 3, 4 частини першої та в частині другій цієї статті, вимоги цього Закону поширюються лише в частині оприлюднення та надання відповідної інформації за запитом.

4. Усі розпорядники інформації незалежно від нормативно-правового акта, на підставі якого вони діють, при вирішенні питань щодо доступу до інформації мають керуватися цим Законом.

1. Поняття “**розпорядники інформації**” охоплює суб'єктів, які мають визначені Законом обов'язки щодо оприлюднення та надання публічної інформації, що знаходиться у їхньому володінні. Розпорядники публічної інформації, відповідно до Закону, є тими суб'єктами, що забезпечують реалізацію права на доступ до інформації.
2. З огляду на невідповідність цивільно-правової концепції права власності нематеріальній природі інформації, яка натомість визначена об'єктом особистих немайнових прав, під “розпорядником” не можна розуміти суб'єкта, що має правомочність з розпорядження інформацією. Термін “розпорядник” лише позначає, що інформація, знаходиться у фізичному контролі суб'єкта, а не те, що він має право розпоряджатися і визначати долю інформації на свій розсуд. Див. також коментар до преамбули, ч. 1 ст. 6, ч. 1 ст. 7 та ч. 1 ст. 9 Закону.
3. У статті 13 визначено перелік розпорядників публічної інформації, на яких поширюються норми Закону: у частині першій статті розпорядники визначаються через характеристику суб'єкта (суб'єкт владних повно-

важень, фінансування з бюджету, виконання делегованих повноважень тощо), а в частині другій – через володіння суспільно необхідною інформацією. При цьому розпорядники, інші ніж розпорядники -суб'єкти владних повноважень, вважаються такими лише в частині певної інформації, визначеної в цій статті. Тобто, юридичні особи, що фінансуються з бюджету, є розпорядниками лише в частині інформації щодо використання бюджетних коштів; особи, які виконують делеговані повноваження, – у частині інформації про виконання їхніх обов'язків; суб'єкти господарювання, що мають домінуюче становище на ринку, природні монополії – у частині інформації про постачання товарів, надання послуг; розпорядники, що володіють суспільно необхідною інформацією – у частині такої інформації.

“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”

4. **Суб'єкти владних повноважень** є головним “адресатом” Закону – саме забезпечення доступу до інформації, що знаходиться у їхньому володінні, є основною метою Закону. На відміну від інших розпорядників, Закон поширює свою дію на всю публічну інформацію, що знаходиться у суб'єктів владних повноважень (див. коментар до ст. 1 Закону).
5. У статті 13 Закону міститься автономне визначення терміна “суб'єкти владних повноважень”, яке відрізняється від інших законодавчих актів. Так, відповідно до ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України (КАС): “суб'єкт владних повноважень – орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень”. Відмінністю є те, що КАС згадує про “посадових чи службових осіб”, які не є суб'єктами владних повноважень та розпорядниками в розумінні Закону “Про доступ до публічної інформації”. Це пов'язано з тим, що окремі посадові чи службові особи не повинні бути розпорядниками (володільцями) інформації: до їхніх посадових чи службових обов'язків може входити зберігання, обробка тощо публічної інформації або вони можуть використовувати інформацію у своїй роботі, але вони не є суб'єктами, що зобов'язані надавати публічну інформацію (таким суб'єктом є орган влади, в якому вони працюють). Таким чином, запитувачу при поданні запиту не потрібно знати, хто саме з посадових чи службових осіб володіє

конкретною інформацією – запит подається до органу влади як розпорядника. З цього також випливає, що **не є розпорядниками публічної інформації у розумінні Закону народні депутати України, депутати місцевих рад та Верховної Ради АРК, сільський, селищний, міський голова, судді, прокурори, державні виконавці** тощо.

У визначення “суб'єктів владних повноважень” за КАС також включено суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції на виконання делегованих повноважень. У ст. 13 Закону такі суб'єкти охоплені пунктом 3 частини першої цієї статті – “особи, що виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором” (див. далі коментар).

Відповідно до ст. 1 Закону “Про інформацію” “суб'єкт владних повноважень – орган державної влади, орган місцевого самоврядування, інший суб'єкт, що здійснює владні управлінські функції відповідно до законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень”. Це визначення схоже на те, що міститься у КАС, але без згадування посадових та службових осіб. Це пояснюється тим, що поняття суб'єктів владних повноважень вживається у Законі “Про інформацію” переважно в положеннях, що регулюють схожі до Закону “Про доступ до публічної інформації” відносини (ст. 6 “Гарантії права на інформацію”, ст. 21 “Інформація з обмеженим доступом”, ст. 25 “Гарантії діяльності засобів масової інформації та журналістів”, ст. 26 “Акредитація журналістів, працівників засобів масової інформації” Закону “Про інформацію”).

6. Поняття “суб'єкти владних повноважень” відповідно до ст. 13 Закону охоплює:
 - 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 до виконання.

“... органи державної влади ...”

7. **“Органи державної влади”** – це органи законодавчої (Верховна Рада України), виконавчої (Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, територіальні органи міністерств чи інших центральних органів виконавчої влади, місцеві державні адміністрації) та судової гілок влади (Конституційний Суд України та суди загальної юрисдикції). Поняття органів державної влади охоплює також центральні органи виконавчої влади із спеціальним статусом, напри-

клад: Антимонопольний комітет України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, Фонд державного майна України (ст. 24 Закону України “Про центральні органи виконавчої влади”); Адміністрація Державної служби спеціального зв’язку та захисту інформації України¹⁶¹. Слід зазначити, що центральним органом виконавчої влади також визначений Пенсійний фонд України¹⁶².

“... інші державні органи ...”

8. “Інші державні органи” охоплює усі інші державні органи, які мають особливий статус або які не можна однозначно віднести до однієї з класичних гілок влади. Це, зокрема:
- Президент України;
 - Національний банк України;
 - Рахункова палата;
 - Вища рада юстиції;
 - Вища кваліфікаційна комісія суддів України;
 - Державна судова адміністрація України;
 - органи прокуратури;
 - Центральна виборча комісія, виборчі комісії;
 - Служба безпеки України¹⁶³;
 - Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення;
 - національні комісії¹⁶⁴: Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв’язку та інформатизації; Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики; Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг; Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку; Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг;

161 Див. Положення про Адміністрацію Державної служби спеціального зв’язку та захисту інформації України, затверджене Указом Президента України № 717/2011 від 30 червня 2011 р.

162 Див. Положення про Пенсійний фонд України, затверджене Указом Президента України № 384/2011 від 6 квітня 2011 р.

163 Службу безпеки України інколи відносять до центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ) із спеціальним статусом. Але її немає в переліку, визначеному Законом України “Про центральні органи виконавчої влади” (ст. 24), яким до ЦОВВ із спеціальним статусом віднесено Фонд державного майна, Антимонопольний комітет, Держкомтелебачення та інші ЦОВВ із спеціальним статусом, утворені Президентом України. Служба безпеки України створена на підставі закону та згадана в Конституції.

164 Назви комісій наведені з урахуванням змін до законодавства, внесених Законом України № 3610-VI від 07.07.2011.

- Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим¹⁶⁵;
- Державне управління справами¹⁶⁶.

До цих органів можна також віднести **допоміжні державні органи**, що не мають власних владних повноважень, але забезпечують діяльність інших суб’єктів владних повноважень і є окремими суб’єктами права (юридичними особами): Апарат Верховної Ради України, Адміністрація Президента України, Секретаріат Кабінету Міністрів України, секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та інші.

При цьому ті утворення, які не є юридичними особами і не можуть бути визнані органами, наприклад, **апарати судів, секретаріат Вищої ради юстиції, секретаріат Конституційного Суду України**, забезпечують розгляд та надання відповідей на запити, адресовані відповідним розпорядникам – органам державної влади (судам, Вищій раді юстиції, Конституційному Суду України).

“... органи місцевого самоврядування ...”

9. “Органи місцевого самоврядування” – це сільські, селищні, міські, районні у містах ради, їх виконавчі органи, районні та обласні ради.

“... органи влади Автономної Республіки Крим ...”

10. “Органи влади Автономної Республіки Крим” – це Верховна Рада АРК, Рада міністрів АРК, міністерства та республіканські комітети АРК. Ці органи не є органами місцевого самоврядування з огляду на особливий конституційний статус Автономної Республіки Крим.

“... інші суб’єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов’язковими до виконання ...”

165 Закон України «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим» від 02.03.2000 № 1524-III. Стаття 1: “Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим є державним органом, утвореним відповідно до Конституції України з метою сприяння виконанню в Автономній Республіці Крим повноважень, покладених на Президента України.”

166 Див. Положення про Державне управління справами, затверджене Указом Президента України № 1180/2002 від 17 грудня 2002 р. Пункт 1: “Державне управління справами є спеціальним державним органом з матеріально-технічного, соціально-побутового та іншого забезпечення діяльності Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Ради національної безпеки і оборони України, інших державних органів.”

11. **“Інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими до виконання”** – це суб'єкти, що шляхом реалізації владних повноважень можуть зобов'язувати інших осіб вчиняти певні дії, утримуватись від вчинення певних дій, нести відповідальність тощо. Під **рішеннями** слід розуміти як нормативно-правові акти, що обов'язкові для виконання необмеженим колом осіб, так і індивідуально-правові акти, обов'язкові для їх конкретних адресатів.
12. Законодавство України не містить визначення поняття **“владні управлінські функції”**. У науковій літературі також відсутнє його однозначне розуміння. Згідно з найпоширенішою точкою зору, яка знайшла своє закріплення у практиці адміністративних судів, під владними управлінськими функціями розуміється реалізація будь-яких владних повноважень в межах компетенції (діяльності) органів публічної влади¹⁶⁷.

До владних управлінських функцій можна віднести такі функції¹⁶⁸:

- управління у сферах соціально-економічного, адміністративно-політичного розвитку, охорони громадського порядку та ін.;
- розгляд і вирішення різного роду індивідуальних адміністративних справ за зверненнями приватних (фізичних та юридичних осіб), у тому числі надання різних адміністративних послуг у вигляді дозвільно-ліцензійних, реєстраційних та інших подібних дій;
- забезпечення виконання приватними особами покладених на них законодавством обов'язків (наприклад, стягнення податків);
- прийняття зобов'язуючих рішень щодо приватних осіб в процесі вирішення різного роду “публічних” господарських справ (наприклад, будівництво шляхів, енергетичних мереж, відведення земель для будь-яких загальнодержавних потреб);
- позасудовий захист порушених прав і свобод осіб (адміністративний розгляд скарг);
- застосування до осіб заходів адміністративного примусу (насамперед, адміністративних стягнень).

13. Прикладами таких “інших суб'єктів, що здійснюють владні управлінські функції” є:

167 Співак В.І. Суб'єкти владних повноважень та особливості розгляду справ щодо оскарження їх рішень, дій чи бездіяльності. Джерело: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu_pr/2010_1/14.pdf.

168 Цей перелік взято з розділу, підготовленого Авер'яновим В.Б., що міститься у книзі “Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді”, К.: Істина, 2007. – С. 101, 104. Джерело: http://www.ukrainerol.org.ua/content/library_doc/FINAL_REV_SEP1.pdf.

- Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, який не є державним органом, оскільки відповідно до ст. 4 Закону “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” він є посадовою особою;
- Аудиторська палата України, яка визначена незалежним органом, якому Закон “Про аудиторську діяльність” надає низку владних повноважень, у тому числі – здійснення контролю за дотриманням аудиторськими фірмами та аудиторами вимог закону, стандартів аудиту, норм професійної етики аудиторів;
- цільові позабюджетні страхові фонди: Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України, Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття. Водночас Пенсійний фонд України визначено центральним органом виконавчої влади (див. вище);
- Фонд гарантування вкладів фізичних осіб;
- кваліфікаційно-дисциплінарні комісії адвокатури, Вища кваліфікаційна комісія адвокатури;
- постійно діючі органи суддівського самоврядування (рада суддів загальних судів, рада суддів господарських судів, рада суддів адміністративних судів, Рада суддів України).

“2) юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим, – стосовно інформації щодо використання бюджетних коштів”

14. Під **“юридичними особами, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим”** у пункті 2 цієї статті Закону слід розуміти:

- **бюджетні установи**, тобто організації, що повністю утримуються за рахунок державного бюджету чи місцевого бюджету (крім суб'єктів владних повноважень, які охоплені пунктом 1);
- будь-яких **інших безпосередніх отримувачів коштів з відповідних бюджетів**, незалежно від обсягу фінансування. Наприклад, у Законі України “Про Державний бюджет України на 2011 рік” передбачені видатки на державну підтримку фізкультурно-спортивного товариства “Динамо”, призначені на організацію та проведення роботи з розвитку фізичної культури і спорту серед працівників і військовослужбовців правоохоронних органів. Отже, до фізкультурно-

спортивного товариства “Динамо” можна звертатися із запитом про використання цих бюджетних коштів.

При цьому конкретний отримувач коштів (власна назва організації) не повинен бути обов’язково названий у бюджеті. Наприклад, у Державному бюджеті України на 2011 рік передбачені видатки на фінансову підтримку творчих спілок у сфері засобів масової інформації. Творчі спілки, які отримають таке фінансування, слід вважати розпорядниками в частині інформації щодо використання бюджетних коштів. Інші приклади: підготовка кадрів вищими навчальними закладами, фінансування яких здійснюється через Міністерство освіти і науки, молоді та спорту; фінансування бібліотек, музеїв, Національної академії наук, галузевих академій наук.

15. Разом з цим, якщо юридична особа отримала бюджетні кошти у результаті державних закупівель, наприклад від продажу на користь міністерства автомобілів або комп’ютерів, то така особа не отримує статус розпорядника публічної інформації, оскільки з бюджету не фінансується її діяльність, вона лише надає державному органу оплатні послуги, постачає товари чи виконує роботи. Однак інформація про умови купівлі-продажу, а також текст договору про державні закупівлі, мають надаватися на запит міністерством, оскільки це є публічна інформація, міністерство є розпорядником, а така інформація (документи) не можуть бути обмежені в доступі, тому що в них йдеться про розпорядження бюджетними коштами (див. коментар до ч. 5 ст. 6 Закону).

“... стосовно інформації щодо використання бюджетних коштів ...”

16. Юридичні особи, що фінансуються з бюджету, є розпорядниками в розумінні Закону лише в частині інформації щодо використання бюджетних коштів. Під використанням бюджетних коштів слід розуміти будь-які дії (операції) з коштами, одержаними з бюджету.

Якщо юридична особа, що фінансується з бюджету, виконує також делеговані повноваження, то вона є розпорядником як у частині інформації щодо використання бюджетних коштів, так і стосовно інформації, пов’язаної з виконанням делегованих обов’язків (див. нижче).

“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”

17. До “осіб, що виконують делеговані повноваження суб’єктів владних повноважень” відносяться ті суб’єкти, яким на підставі закону надано певні права та обов’язки щодо управління чи здійснення інших владних функцій. Делегування повноважень конкретній особі може здійснюватися безпосередньо законом або на підставі закону рішенням суб’єкта владних повноважень.

“... делеговані повноваження суб’єктів владних повноважень згідно із законом чи договором ...”

18. “Делеговані повноваження” – це повноваження (права і обов’язки), що їх набуває певний суб’єкт (юридична чи фізична особа) шляхом передачі йому цих повноважень законом або на підставі закону суб’єктом владних повноважень¹⁶⁹. “Делегування” означає, як правило, передачу функцій, повноважень на певний час із збереженням у делегуючого суб’єкта права повернути їх до власного виконання. Водночас делегуючий суб’єкт набуває право контролю за станом і наслідками виконання делегованих функцій, повноважень; він також фінансує із власних коштів їх здійснення, передавати у користування необхідні для цього майнові об’єкти¹⁷⁰.

На доктринальному рівні виділяють, зокрема, такі ознаки делегованих повноважень¹⁷¹:

- 1) делегування повноважень неможливе без відповідної законодавчої підстави;
- 2) делегування повноважень полягає у попередньому дозволі суб’єкта владних повноважень іншому суб’єкту (це може бути підприємство, установа, організація) здійснювати повноваження, віднесені до компетенції суб’єкта владних повноважень;

¹⁶⁹ Див. також визначення, що міститься в Концепції адміністративної реформи в Україні, затвердженій Указом Президента України від 27 липня 1998 р. № 810/98: “Делеговані повноваження – це повноваження (права і обов’язки), що їх набуває певний суб’єкт (орган чи посадова особа) шляхом передачі йому для виконання від іншого суб’єкта за власним рішенням останнього або на підставі норми закону”. Це визначення є не зовсім точним, оскільки делегування повноважень може здійснюватися безпосередньо законом, без необхідності прийняття додаткового рішення суб’єкта владних повноважень.

¹⁷⁰ Концепція адміністративної реформи в Україні, затверджена Указом Президента України від 27 липня 1998 р. № 810/98.

¹⁷¹ Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар / За заг. ред. Р.О. Куйбіди (видання третє, доповнене). – К.: Юстініан, 2009. – С. 53-54.

- 3) можуть бути делеговані лише окремі повноваження;
 - 4) делегування повноважень можливе на визначений час або без зазначення строку. Повноваження, які делеговані на певний строк, автоматично втрачають силу із закінченням цього строку. При делегуванні без зазначення строку повноваження можуть бути відкликані в будь-який час за рішенням суб'єкта, який їх делегував;
 - 5) суб'єкт владних повноважень може делегувати повноваження лише у межах своєї компетенції (не можна передати більше повноважень, ніж має сам суб'єкт, так само не можна передати повноваження, яких він не має);
 - 6) суб'єкт владних повноважень, що делегував повноваження, обов'язково зберігає контроль за здійсненням делегованих повноважень;
 - 7) делеговані повноваження можуть бути реалізовані, як правило, за рахунок суб'єкта владних повноважень, що їх делегував.
19. Делегування повноважень може здійснюватися на підставі закону або договору. Під **договором** розуміється адміністративний договір, який має публічно-правовий характер і є відмінним від цивільно-правових договорів. Відповідно до ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства адміністративний договір – це “дво- або багатостороння угода, зміст якої складають права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди”. З огляду на положення ст. 19 Конституції, право суб'єкта владних повноважень укласти адміністративний договір і передати свої повноваження повинно бути передбачено в спеціальному законодавстві¹⁷². Іншою стороною такого договору відповідно до ст. 13 Закону може бути будь-яка особа, у тому числі фізична особа (наприклад, особа, що надає соціальні послуги, або особа, якій були передані повноваження з управління об'єктами державної власності).
20. Формально під цей пункт частини першої статті 13 Закону підпадають також суб'єкти владних повноважень, яким делеговано повноваження іншими такими суб'єктами (наприклад, органи місцевого самоврядування, яким свої повноваження делегують органи виконавчої влади, або місцеві державні адміністрації, яким делегують свої повноваження місцеві ради). Проте суб'єкти владних повноважень, яким делегуються повноваження, вже охоплені п. 1 ч. 1 ст. 13 Закону, тому на них цей пункт не поширюється. Відповідно, під **“особами”** у цьому пункті слід розуміти лише приватних суб'єктів (фізичних чи юридичних осіб).

“... надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг ...”

172 Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді – С. 148.

21. Під **“державними послугами”** у цьому пункті ч. 1 ст. 13 Закону слід розуміти різновид публічно-правових послуг. Державні послуги надаються органами державної влади (в основному виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями, а також органами місцевого самоврядування в порядку виконання делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету¹⁷³. Оскільки, згідно з п. 3 ч. 1 ст. 13 Закону, надання державних послуг є лише одним з прикладів делегованих повноважень, то до них слід також віднести делегування повноважень з надання **“муніципальних послуг”**, що надаються органами місцевого самоврядування, а також органами виконавчої влади та підприємствами, установами, організаціями в порядку виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень за рахунок коштів місцевого бюджету¹⁷⁴.
22. Одним з видів державних та муніципальних послуг є адміністративні послуги, під якими розуміється “результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо)”¹⁷⁵. Належність послуг до адміністративних визначається за такими критеріями: повноваження адміністративного органу щодо надання певного виду послуг визначається законом; послуги надаються адміністративними органами шляхом реалізації владних повноважень; послуги надаються за зверненням фізичних та юридичних осіб; результатом розгляду звернення є адміністративний акт, що має індивідуальний характер (паспорт, свідоцтво, ліцензія, дозвіл тощо); надання послуг пов'язане із забезпеченням створення умов для реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів¹⁷⁶.
23. Розпорядниками, що виконують делеговані повноваження, зокрема, є:
- 1) особи, яким були делеговані повноваження з надання соціальних послуг місцевим органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування (ст. 13 Закону України “Про соціальні послуги”);
 - 2) юридичні та фізичні особи, яким було передано управління об'єктами державної власності Кабінетом Міністрів України, Фондом державного майна чи іншими органами виконавчої влади – упо-

173 Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. №90-р.

174 Там само.

175 Там само.

176 Там само.

- вноваженими органами управління (Закон України “Про управління об’єктами державної власності”);
- 3) саморегульвні організації фінансових установ, яким Державною комісією з регулювання ринків фінансових послуг було делеговано окремі повноваження (ст. 16 Закону “Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг”). Наприклад, Українській асоціації адміністраторів пенсійних фондів делеговано повноваження щодо розробки та впровадження правил поведінки та сертифікації фахівців¹⁷⁷; об’єднанню страховиків делеговано повноваження щодо розробки та впровадження правил поведінки на ринку страхових послуг та сертифікації фахівців ринку страхових послуг¹⁷⁸;
 - 4) саморегульвні організації професійних учасників фондового ринку, яким Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку делегує окремі повноваження (ст. 49 Закону України “Про цінні папери та фондовий ринок”); саморегульвна організація компаній з управління активами, якій Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку делегує повноваження щодо погодження рекламних матеріалів (ст. 49 Закону України “Про інститути спільного інвестування (пайові та корпоративні інвестиційні фонди)”);
 - 5) архівні установи міських рад міст республіканського (Автономної Республіки Крим), обласного значення, яким місцеві державні архівні установи делегують повноваження щодо зберігання документів Національного архівного фонду на відповідній території (ст. 29 Закону України “Про Національний архівний фонд та архівні установи”);
 - 6) бюро технічної інвентаризації, які до 1 січня 2012 року виконують делеговані владні повноваження у сфері реєстрації прав власності на нерухоме майно та їх обтяжень (пункт 3 Прикінцевих та перехідних положень Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень” та інших законодавчих актів України”);
 - 7) органи самоорганізації населення (будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети районів у містах, сільські, селищні комітети), яким сільські, селищні, міські, районні у містах ради делегують частину своїх повноважень (ст. 15 Закону України “Про органи самоорганізації населення”);
 - 8) об’єднання співвласників багатоквартирного будинку, якому орган місцевого самоврядування делегує повноваження із здійснення розрахунків щодо передбачених законом пільг та субсидій окремим категоріям громадян по оплаті житлово-комунальних послуг, спо-

177 Розпорядження Держфінпослуг від 12.04.2007 № 7153.

178 Розпорядження Держфінпослуг від 21.08.2008 № 1000.

- житої електроенергії (ст. 25 Закону України “Про об’єднання співвласників багатоквартирного будинку”);
- 9) організації, яким центральний орган виконавчої влади з питань стандартизації делегує повноваження щодо розповсюдження офіційних публікацій національних стандартів, правил усталеної практики і класифікаторів та іншої друкованої продукції стосовно прийнятих національних стандартів, стандартів та документів відповідних міжнародних та регіональних організацій стандартизації (ст. 7 Закону України “Про стандартизацію”);
 - 10) саморегульвні організації у сфері архітектурної діяльності, яким центральний орган виконавчої влади з питань будівництва, містобудування та архітектури делегує повноваження з проведення професійної атестації виконавців робіт (послуг), пов’язаних із створенням об’єктів архітектури (ст. 17 Закону України “Про архітектурну діяльність”);
 - 11) молодіжні та дитячі громадські організації, яким органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування делегують повноваження щодо реалізації програм (проектів, заходів) з підтримки діяльності молодіжних та дитячих громадських організацій (ст. 10 Закону України “Про молодіжні та дитячі громадські організації”);
 - 12) вищі навчальні заклади, яким державні органи управління освітою делегували свої окремі повноваження (ст. 46 Закону України “Про освіту”).
24. Слід додати, що **заклади охорони здоров’я, освіти** самі по собі не є розпорядниками публічної інформації. Лише якщо їм були делеговані владні повноваження відповідними суб’єктами згідно із законом або якщо вони отримують фінансування з Державного або місцевого бюджету, то вони є розпорядниками в частині відповідної інформації (про виконання делегованих обов’язків або щодо використання бюджетних коштів). Таким чином, наприклад, заклади освіти чи охорони здоров’я, які є бюджетними установами (тобто утримуються за рахунок бюджету), але які не виконують делеговані владні повноваження, є розпорядниками лише в частині інформації про використання бюджетних коштів.
- “... стосовно інформації, пов’язаної з виконанням їхніх обов’язків ...”**
25. Особи, що виконують делеговані повноваження, є розпорядниками публічної інформації і зобов’язані надавати і оприлюднювати ту інформацію, що стосується виконання їхніх делегованих обов’язків.

Якщо особа, що виконує також делеговані повноваження, також фінансується з державного чи місцевого бюджету, то вона є розпорядником як

у частині інформації, пов’язаної з виконанням делегованих обов’язків, так і стосовно інформації щодо використання бюджетних коштів (див. вище).

“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”

26. У пункті 4 ч. 1 ст. 13 Закону розпорядниками визначено суб’єктів господарювання, які мають особливий юридичний статус та, у зв’язку зі своєю позицією на певному ринку, мають особливі можливості для впливу на задоволення потреб споживачів відповідних товарів чи послуг.

“... суб’єкти господарювання ...”

27. **Суб’єктами господарювання**, відповідно до статті 55 Господарського кодексу України, визнаються учасники господарських відносин, які здійснюють господарську діяльність, реалізуючи господарську компетенцію (сукупність господарських прав та обов’язків), мають відокремлене майно і несуть відповідальність за своїми зобов’язаннями в межах цього майна, крім випадків, передбачених законодавством. Суб’єктами господарювання є:

- господарські організації – юридичні особи, створені відповідно до Цивільного кодексу України, державні, комунальні та інші підприємства, створені відповідно до Господарського кодексу, а також інші юридичні особи, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані в установленому законом порядку;
- громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані відповідно до закону як підприємці.

“... суб’єкти господарювання, які займають домінуюче становище на ринку ...”

28. Поняття **“суб’єкти господарювання, які займають домінуюче становище на ринку”** слід тлумачити відповідно до критеріїв, визначених статтею 12 Закону України “Про захист економічної конкуренції”. Згідно з цією статтею суб’єкт господарювання займає **монопольне (домінуюче) становище** на ринку товару, якщо:

- на цьому ринку у нього немає жодного конкурента;
- він не зазнає значної конкуренції;
- його частка на ринку товару перевищує 35 відсотків (якщо суб’єкт господарювання не доведе, що зазнає значної конкуренції);
- його частка на ринку товару становить 35 або менше відсотків, але він не зазнає значної конкуренції;
- він є одним із двох чи більше суб’єктів господарювання і стосовно певного виду товару між ними немає конкуренції або є незначна конкуренція і у них, разом узятих, на цьому ринку немає жодного конкурента або вони не зазнають значної конкуренції;
- він є одним із кількох суб’єктів господарювання, стосовно яких виконуються такі умови:
 - 1) сукупна частка не більше ніж трьох суб’єктів господарювання, яким на одному ринку належать найбільші частки на ринку, перевищує 50 відсотків;
 - 2) сукупна частка не більше ніж п’яти суб’єктів господарювання, яким на одному ринку належать найбільші частки на ринку, перевищує 70 відсотків;
 - 3) і при цьому стосовно певного виду товару між ними немає конкуренції або є незначна конкуренція, на цьому ринку у них немає жодного конкурента або вони не зазнають значної конкуренції.

29. Той факт, що суб’єкт господарювання займає монопольне (домінуюче) становище на ринку, може фіксуватися органами Антимонопольного комітету за результатами розгляду справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції. Якщо такого рішення не прийнято і юридично не було встановлено, що суб’єкт займає домінуюче становище, запитувач інформації може керуватися відомою йому інформацією щодо місця конкретного суб’єкта на певному ринку (наприклад, на підставі публікацій в ЗМІ). Якщо суб’єкт господарювання відмовить в наданні інформації через незгоду з наявністю у нього домінуючого становища на ринку, цей факт може досліджуватися під час оскарження в судовому порядку (див. ст. 23 Закону).

“... наділені спеціальними чи виключними правами ...”

30. **“Суб’єкти господарювання, що наділені спеціальними чи виключними правами”** – це суб’єкти, що мають спеціальні або виключні права на ведення певної господарської діяльності. Законодавство не містить визначення чи переліку “спеціальних або виключних прав”.
31. Під **спеціальними правами** можна розуміти, наприклад, спеціальні дозволи на користування надрами, оскільки надра є виключною власністю народу України і надаються тільки в користування (Закон України “Про

надра”). Інший приклад – надання допуску до перевезення небезпечних вантажів (Закон України “Про перевезення небезпечних вантажів”).

Не є “спеціальними правами” ліцензії, інші дозвільні документи на ведення господарської діяльності, не пов’язаної з безпекою завдання шкоди здоров’ю населення чи довкіллю, оскільки такі дозволи посвідчують наявні в суб’єкта права і їх діяльність, як правило, не впливає на велику кількість людей, а якість товарів, послуг чи робіт регулюється конкуренцією на ринку.

32. Під **“виключними правами”** можна розуміти права на здійснення певного виду діяльності, який є єдиним, виключним видом діяльності для певного суб’єкта господарювання. Наприклад, відповідно до Закону “Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг” (ст. 1) виключним видом діяльності фінансових установ є надання фінансових послуг (інші види діяльності можуть здійснюватися, лише якщо вони прямо визначені законом і пов’язані з наданням фінансових послуг). Таким чином, **фінансові установи** (до яких належать: банки, кредитні спілки, ломбарди, лізингові компанії, довірчі товариства, страхові компанії, установи накопичувального пенсійного забезпечення, інвестиційні фонди і компанії та інші юридичні особи, виключним видом діяльності яких є надання фінансових послуг) є розпорядниками стосовно інформації щодо умов постачання їхніх послуг та цін на них. Так, згідно із Законом “Про банки і банківську діяльність”, банк – це юридична особа, яка на підставі банківської ліцензії має виключне право надавати банківські послуги.

“... природними монополіями ...”

33. Під **“природною монополією”** Господарський кодекс (ст. 28) та Закон “Про природні монополії” (ст. 1) розуміють 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). Таким чином у п. 4 ч. 1 ст. 13 Закону йдеться, по суті, про **“суб’єктів природної монополії”**, якими є суб’єкти господарювання (юридичні особи) будь-якої форми власності, які виробляють (реалізують) товари на ринку, що перебуває у стані природної монополії.

34. Суб’єктів природних монополій визначає Антимонопольний комітет України. Станом на початок 2012 року до переліку суб’єктів природних монополій на загальнодержавних ринках належали:

- Державне підприємство “Національна енергетична компанія “Укренерго”;
- Державна адміністрація залізничного транспорту України (“Укрзалізниця”) у складі 6 залізниць та інших установ, підприємств, організацій залізничного транспорту;
- НАК “Нафтогаз України” в особі ВАТ “Укртрансгаз” та Дочірньої компанії “Укртрансгаз”;
- Українське державне підприємство поштового зв’язку “Укрпошта”;
- Концерн РРТ;
- ВАТ “Одеський припортовий завод”;
- Державне підприємство обслуговування повітряного руху України “Украерорух”¹⁷⁹.

Окремо Антимонопольний комітет визначає суб’єктів природних монополій у регіонах¹⁸⁰.

“... стосовно інформації щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них ...”

35. Суб’єкти господарювання, визначені в пункті 4 частини першої статті 13 Закону, є розпорядниками і зобов’язані оприлюднювати та надавати за запитами лише інформацію щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них.

“2. До розпорядників інформації, зобов’язаних оприлюднювати та надавати за запитами інформацію, визначену в цій статті, у порядку, передбаченому цим Законом, прирівнюються суб’єкти господарювання, які володіють: ...”

36. У частині другій статті 13 Закону визначено, що суб’єкти господарювання, які володіють певною важливою для суспільства інформацією, **зобов’язані оприлюднювати та надавати її за запитами і тому вони прирівнюються до розпорядників публічної інформації.**

179 Джерело: http://www.amc.gov.ua/amc/control/uk/publish/article%3fshowHidden=1&art_id=173881.

180 Зі списком регіональних суб’єктів природної монополії можна ознайомитися на сайті Антимонопольного комітету України: http://www.amc.gov.ua/amc/control/uk/publish/article?art_id=168922&cat_id=168921.

При цьому слід зауважити, що зазначена норма поширюється лише на суб'єктів господарювання. Відповідно, на фізичних осіб, що не є підприємцями, такий обов'язок не поширюється. Визначення поняття “суб'єкти господарювання” див. вище в коментарі до п. 4 ч. 1 цієї статті Закону.

37. Категорії відомостей, перелічені у пунктах 1-3 частини другої статті 13 Закону (**інформація про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту, аварії, катастрофи та ін.**), засновані, зокрема, на частині другій статті 50 Конституції України та корелюються з частиною четвертою статті 21 Закону “Про інформацію”, відповідно до яких така інформація не може бути засекречена (до неї не може бути обмежено доступ). Ці відомості становлять суспільний інтерес (є суспільно необхідною інформацією). Щодо визначення цих категорій див. коментар до ч. 2 ст. 20 Закону.
38. Приклади **“інформації, що становить суспільний інтерес (суспільно необхідної інформації)”** наведені в частині другій статті 29 Закону України “Про інформацію”. Це 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. Наведений перелік не є вичерпним; інша інформація також може становити суспільний інтерес (бути суспільно необхідною). Детальніше про інформацію, що становить суспільний інтерес, див. коментар до преамбули та ч. 4 ст. 21 Закону.

“3. На розпорядників інформації, визначених у пунктах 2, 3, 4 частини першої та в частині другій цієї статті, вимоги цього Закону поширюються лише в частині оприлюднення та надання відповідної інформації за запитами.”

39. Частина третя статті 13 Закону, передбачає, що на розпорядників інформації, які не є суб'єктами владних повноважень, поширюються вимоги Закону лише щодо оприлюднення та надання інформації за запитами. Інші обов'язки розпорядників інформації, визначені в статті 14 Закону, на них не поширюються. Таким чином, ці розпорядники не зобов'язані:
- вести облік документів, що знаходяться в їхньому володінні;
 - вести облік запитів на інформацію;
 - визначати місця для роботи запитувачів з документами чи їх копіями;

- мати спеціальні структурні підрозділи або призначати відповідальних осіб для забезпечення доступу запитувачів до інформації.

Обов'язки щодо оприлюднення інформації визначені в статті 15 Закону, щодо надання інформації на запит – у Розділі IV Закону.

“4. Усі розпорядники інформації незалежно від нормативно-правового акта, на підставі якого вони діють, при вирішенні питань щодо доступу до інформації мають керуватися цим Законом.”

40. У цьому положенні ще раз наголошується, що Закон “Про доступ до публічної інформації” як спеціальний закон має пріоритет перед іншими законодавчими актами і повинен виконуватися усіма розпорядниками інформації незалежно від спеціального законодавства, що регулює їх діяльність.

СТАТТЯ 14. ОБОВ'ЯЗКИ РОЗПОРЯДНИКІВ ІНФОРМАЦІЇ

Стаття 14. ОБОВ'ЯЗКИ РОЗПОРЯДНИКІВ ІНФОРМАЦІЇ

1. Розпорядники інформації зобов'язані:
 - 1) оприлюднювати інформацію про свою діяльність та прийняті рішення;
 - 2) систематично вести облік документів, що знаходяться в їхньому володінні;
 - 3) вести облік запитів на інформацію;
 - 4) визначати спеціальні місця для роботи запитувачів з документами чи їх копіями, а також надавати право запитувачам робити виписки з них, фотографувати, копіювати, сканувати їх, записувати на будь-які носії інформації тощо;
 - 5) мати спеціальні структурні підрозділи або призначати відповідальних осіб для забезпечення доступу запитувачів до інформації;
 - 6) надавати достовірну, точну та повну інформацію, а також у разі потреби перевіряти правильність та об'єктивність наданої інформації.

1. У статті 14 Закону систематизовано обов'язки розпорядників щодо забезпечення доступу до публічної інформації. Ці обов'язки деталізуються в інших положеннях Закону. На розпорядників інформації, визначених у пунктах 2-4 частини першої та частині другій статті 13 Закону, поширюються лише обов'язки, передбачені в пунктах 1 та 6 статті 14 Закону; на розпорядників – суб'єктів владних повноважень поширюються всі закріплені в ст. 14 обов'язки. Належне здійснення розпорядниками цих обов'язків є гарантією забезпечення права на доступ до публічної інформації (див. коментар до ст. 3 Закону).

“... 1) оприлюднювати інформацію про свою діяльність та прийняті рішення ...”

2. Перелік **інформації про діяльність та рішення** розпорядників інформації, які підлягають обов'язковому оприлюдненню, а також порядок і строки такого оприлюднення визначені у статті 15 Закону. Розпорядник інформації може розробити і затвердити розширене і конкретизоване положення щодо оприлюднення ним певної інформації. Таке положення не може звужувати порівняно із Законом обсяг інформації, що публікується. Неприпустимо також збільшувати строк оприлюднення прийнятих документів чи зменшувати строк розміщення проектів нормативно-правових актів і рішень.

“... 2) систематично вести облік документів, що знаходяться в їхньому володінні ...”

3. Вимоги щодо **обліку документів**, які знаходяться у володінні розпорядника інформації, встановлені статтею 18 Закону. Ця стаття містить вказівки щодо того, яка інформація про документ вноситься до системи обліку під час його реєстрації. Стаття 18 також гарантує максимально відкритий доступ до такої системи обліку. Оптимально створити і вести таку систему обліку (реєстр) в електронній формі, щоб запитувачі інформації могли мати доступ до нього через офіційний веб-сайт розпорядника. Оскільки чіткої вимоги щодо цього Закон не встановлює, то ведення реєстру у паперовій формі не буде порушенням Закону.
4. Для забезпечення виконання цієї норми Закону розпорядник повинен:
 - своїм рішенням визначити особу (осіб), відповідальну за здійснення контролю за обліком документів у розпорядника. При цьому бажано, щоб це не були особи, відповідальні за оброблення інформаційних запитів, оскільки ці дві функції є відмінними і вимагають значних витрат часу і спеціалізації;
 - розробити і затвердити внутрішнє положення про облік документів, що знаходяться у володінні розпорядника. У положенні повинна бути визначена форма системи обліку документів; види даних, які вносяться до неї; строки реєстрації документів, спосіб оприлюднення системи обліку документів тощо.
5. За нездійснення реєстрації документів, відповідно до пункту 8 частини першої статті 24 Закону, винні особи несуть відповідальність. Йдеться про дисциплінарну відповідальність, оскільки стаття 212-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення не передбачає такого складу правопорушення.

“... 3) вести облік запитів на інформацію ...”

6. Розпорядник також повинен забезпечити ведення **обліку запитів на інформацію**. Закон не встановлює форму ведення такого обліку і так само не визначає, окремо чи разом реєструються письмові, електронні та усні запити. Щоб вирішити ці питання, потрібно розробити і затвердити положення про облік запитів на інформацію. Найбільш зручною вбачається електронна форма такого реєстру.

“... 4) визначати спеціальні місця для роботи запитувачів з документами чи їх копіями, а також надавати право запитувачам робити виписки з них, фотографувати, копіювати, сканувати їх, записувати на будь-які носії інформації тощо ...”

7. **Спеціальні місця для роботи запитувачів з документами чи їх копіями**, які визначає розпорядник інформації, повинні бути пристосовані для такої роботи: мати достатнє освітлення і необхідні меблі, можливість підключення до електромережі тощо. Розмір такого приміщення або частини приміщення залежить від можливостей органу влади і повинен відповідати кількості запитувачів, які зазвичай звертаються до відповідного розпорядника.
8. **Обов'язок надавати право запитувачам робити виписки з документів, фотографувати, копіювати, сканувати їх, записувати на будь-які носії інформації тощо** не означає, що розпорядник інформації зобов'язаний встановлювати сканери, фотокопіювальну техніку, надавати папір чи інші носії інформації тощо. За Законом, запитувачі мають право користуватися власними канцтоварами та технікою, а розпорядники лише мають забезпечити можливість це робити у спеціально відведених місцях.

“5) мати спеціальні структурні підрозділи або призначати відповідальних осіб для забезпечення доступу запитувачів до інформації...”

9. Стосовно **створення спеціальних структурних підрозділів або призначення відповідальних осіб для забезпечення доступу запитувачів до інформації** див. коментар до статті 16 Закону.

“6) надавати достовірну, точну та повну інформацію, а також у разі потреби перевіряти правильність та об'єктивність наданої інформації”

10. Під **“наданням інформації”** у цій статті та інших положеннях Закону розуміється надання інформації (документів) у відповідь на інформаційний запит. Порядок розгляду та задоволення запитів на інформацію визначені в Розділі IV Закону. Цей пункт статті 14 характеризує також якість надання інформації – надаватися повинна достовірна, точна, повна інформація. Саме на розпоряднику лежить обов'язок пересвідчитися в правильності та об'єктивності інформації, що надається на запит. За порушення цього обов'язку статтею 24 Закону передбачена відповідальність (див. відповідний коментар).

СТАТТЯ 15. ОПРИЛЮДНЕННЯ ІНФОРМАЦІЇ РОЗПОРЯДНИКАМИ**Стаття 15. ОПРИЛЮДНЕННЯ ІНФОРМАЦІЇ РОЗПОРЯДНИКАМИ**

1. 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);
- 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;
- 6) інформацію про механізми чи процедури, за допомогою яких громадськість може представляти свої інтереси або в інший спосіб впливати на реалізацію повноважень розпорядника інформації;
- 7) плани проведення та порядок денний своїх відкритих засідань;
- 8) розташування місць, де надаються необхідні запитувачам форми і бланки установи;
- 9) загальні правила роботи установи, правила внутрішнього трудового розпорядку;

10) звіти, в тому числі щодо задоволення запитів на інформацію;

11) інформацію про діяльність суб'єктів владних повноважень, а саме про:

їхні місцезнаходження, поштову адресу, номери засобів зв'язку, адреси офіційного веб-сайту та електронної пошти;

прізвище, ім'я та по батькові, службові номери засобів зв'язку, адреси електронної пошти керівника органу та його заступників, а також керівників структурних та регіональних підрозділів, основні функції структурних та регіональних підрозділів, крім випадків, коли ці відомості належать до інформації з обмеженим доступом;

розклад роботи та графік прийому громадян; вакансії, порядок та умови проходження конкурсу на заміщення вакантних посад;

перелік та умови надання послуг, форми і зразки документів, необхідних для надання послуг, правила їх оформлення;

перелік і службові номери засобів зв'язку підприємств, установ та організацій, що належать до сфери їх управління, та їх керівників, крім підприємств, установ та організацій, створених з метою конспірації, 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.

2. Інформація, передбачена частиною першою цієї статті, підлягає обов'язковому оприлюдненню невідкладно, але не пізніше п'яти робочих днів з дня

затвердження документа. У разі наявності у розпорядника інформації офіційного веб-сайту така інформація оприлюднюється на веб-сайті із зазначенням дати оприлюднення документа і дати оновлення інформації.

3. Проекти нормативно-правових актів, рішень органів місцевого самоврядування, розроблені відповідними розпорядниками, оприлюднюються ними не пізніше як за 20 робочих днів до дати їх розгляду з метою прийняття.

4. 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.

1. У статті 15 Закону деталізується обов'язок розпорядників інформації щодо оприлюднення інформації. Ця стаття містить як перелік відомостей, що підлягають обов'язковому оприлюдненню, так і порядок та вимоги до такого оприлюднення. Цей перелік інформації, що підлягає оприлюдненню, є мінімальним – розпорядник може оприлюднювати іншу визначену ним інформацію.

“1. Розпорядники інформації зобов'язані оприлюднювати: ... 2) нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії (крім внутрішньоорганізаційних), прийняті розпорядником, проекти рішень, що підлягають обговоренню, інформацію про нормативно-правові засади діяльності”

2. Під “внутрішньоорганізаційними” актами можна розуміти всі акти, що стосуються кадрових питань, у сфері трудових відносин розпорядника, інші акти, якщо вони обмежуються внутрішньою організацією роботи розпорядника та відповідних посадових осіб. Водночас цей виняток (для “внутрішньоорганізаційних” актів) стосується лише оприлюднення в порядку статті 15 Закону і не поширюється на надання цих актів у від-

повідь на запит – тут діють інші норми Закону, зокрема щодо заборони обмеження доступу до інформації про розпорядження бюджетними коштами, що включає питання оплати праці, будь-яких інших виплат з державного/місцевого бюджету працівникам.

Приклад 26

Приклади “внутрішньоорганізаційних” актів – акти про:

- прийняття на роботу;
- звільнення з роботи;
- переведення на іншу роботу;
- направлення у відрядження;
- направлення на навчання;
- встановлення надбавок, доплат, премій;
- надання та відкликання з відпустки;
- зарахування до кадрового резерву;
- виплату допомоги на оздоровлення, допомоги на вирішення соціально-побутових питань та ін.

3. Під “проектами рішень, що підлягають обговоренню” слід розуміти будь-які правові акти, для яких законом чи підзаконним актом встановлено обов'язкове винесення їх на громадське обговорення (саме громадське обговорення, а не обговорення в органі влади перед прийняттям рішення). Слід, проте, зазначити, що це положення “поглинається” частиною третьою цієї статті Закону, де йдеться про обов'язкове оприлюднення всіх проектів актів.

Приклад 27

Чи підлягають обов'язковому оприлюдненню акти розпорядника про:

- 1) призначення державних службовців на посади, преміювання, присвоєння рангів тощо;
- 2) застосування до службових осіб заходів дисциплінарного стягнення, у т.ч. звільнення;
- 3) надання матеріальної допомоги, призначення пенсії, субсидії фізичній особі, яка не є державним службовцем?

Перші два приклади актів не підлягають обов'язковому оприлюдненню відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 15 Закону, оскільки їх можна віднести до внутрішньоорганізаційних (щодо призначення державних службовців – якщо йдеться про “внутрішнє призначення”, тобто призначення керівником органом на посаду в цьому ж органі). Щодо третього прикладу актів (виплати іншим фізичним особам – не працівникам органу), то вони підлягають обов'язковому оприлюдненню відповідно до п. 2 ч. 1 та ч. 2 ст. 15 Закону, оскільки відповідно до ч. 5 ст. 6 Закону до інформації про розпорядження бюджетними коштами (що включає будь-які витра-

ти з державного/місцевого бюджету) не може бути обмежено доступ, тобто ця інформація не може бути конфіденційною інформацією про особу. Розголошення даних про особу у цьому випадку є прямо дозволеною (“санкціонованим”) законом (див. п. 3 ч. 3 ст. 10 Закону).

При цьому акти, згадані в першому (призначення державних службовців, преміювання, ранги, а також будь-які інші виплати працівникам за рахунок бюджету) та третьому (виплати не державним службовцям) прикладах, підлягають наданню у відповідь на запит. Діє та сама заборона обмежувати доступ до інформації про розпорядження бюджетними коштами. Щодо актів, згаданих у пункті 2), то доступ до такої інформації також не може бути обмежено, оскільки йдеться про незаконні дії посадових та службових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування (ч. 4 ст. 21 Закону “Про інформацію”).

Водночас у зазначених актах, що підлягають оприлюдненню або наданню на запит, може бути обмежено доступ до конфіденційної інформації про особу, лише якщо це не стосується витрат із бюджету, умов отримання коштів тощо. Наприклад, інформація про місце проживання особи (але не дані про розташування квартири, яка виділяється за рахунок бюджету чи з комунального майна, чи розташування земельної ділянки, будівель, коли йдеться про комунальне майно), ідентифікаційний код, дата народження. Для цього відповідна інформація ретушується (видаляється) в акті, що оприлюднюється чи надається на запит.

“1. Розпорядники інформації зобов’язані оприлюднювати: ... 4) порядок складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень розпорядників інформації, дій чи бездіяльності;

4. Під зазначеним порядком розуміється оприлюднення розпорядником роз’яснення, яким чином складається і подається запит на інформацію, а також роз’яснення порядку оскарження. Цей пункт не надає розпорядникам повноваження затверджувати спеціальний правовий акт про порядок складання, подання запиту тощо – такий акт буде суперечити Закону.

“2. Інформація, передбачена частиною першою цієї статті, підлягає обов’язковому оприлюдненню невідкладно, але не пізніше п’яти робочих днів з дня затвердження документа. У разі наявності у розпорядника інформації офіційного веб-сайту така інформація оприлюднюється на веб-сайті із зазначенням дати оприлюднення документа і дати оновлення інформації.”

“3. Проекти нормативно-правових актів, рішень органів місцевого самоврядування, розроблені відповідними розпорядниками, оприлюднюються ними не пізніше як за 20 робочих днів до дати їх розгляду з метою прийняття.”

5. У частинах другій і третій статті 15 Закону встановлені граничні строки для оприлюднення певної інформації (документів):
- для документів, що містять інформацію про розпорядника та його діяльність, передбачену частиною першою цієї статті Закону, – **не більше 5 робочих днів з дня затвердження документа, який містить таку інформацію;**
 - для проектів нормативно-правових актів та рішень органів місцевого самоврядування – **не менше 20 робочих днів до дати їх розгляду з метою прийняття.**
6. Виходячи із загальних правових норм щодо обчислення строків¹⁸¹, перебіг строку починається з наступного дня після настання події, з якою пов’язано його початок. Строки, що визначаються днями, обчислюють з дня, наступного після того дня, з якого починається строк. При цьому, оскільки йдеться про виконання дій розпорядником інформації, то дія повинна бути вчинена в межах робочого часу, встановленого у відповідній установі. Таким чином, приклад обчислення п’ятиденного строку є таким: якщо документ був затверджений 1 жовтня (понеділок), то 5 днів будуть охоплювати 2 (вівторок), 3 (середа), 4 (четвер), 5 (п’ятниця) і 8 (понеділок) жовтня. Тобто, інформація, яка міститься у такому документі повинна бути опублікована не пізніше завершення робочого дня 8 жовтня.
7. Слід враховувати, що частина друга статті 15 Закону **передбачає невідкладне оприлюднення інформації**. Отже, її доведення до громадськості повинно здійснюватися якнайшвидше, бажано у той же день, а не в останній день строку. Слід також враховувати положення частини четвертої цієї статті Закону, що передбачає види інформації, які завжди оприлюднюються невідкладно.
8. Строк для опублікування **проектів нормативно-правових актів і рішень** має інший характер. Двадцять робочих днів вираховуються у зворотному порядку – від майбутньої події (обговорення проекту з ме-

181 Див., зокрема, статті 251-255 Цивільного кодексу України; статті 67-73 Цивільного процесуального кодексу України; Рішення Конституційного Суду України № 11-рп/98 у справі № 1-19/98 від 7 липня 1998 року та Рішення Конституційного Суду України № 11-рп/2004 у справі № 1-21/2004 від 19 травня 2004 року.

тою прийняття) до кінцевого строку опублікування, причому вихідні і неробочі дні не враховуються. Не враховується і день розгляду проекту. Наприклад, якщо обговорення призначене на 22 жовтня (понеділок), то останній день оприлюднення проекту – 21 вересня (п'ятниця). Оприлюднення проектів документів заздалегідь має на меті надати можливість громадського обговорення документів до моменту прийняття. Така норма також покликана запобігти корупції при прийнятті рішень, особливо індивідуально-правових актів щодо розпорядження комунальним майном (наприклад, щодо виділення земельних ділянок).

9. Розпорядник інформації може встановити власні норми щодо строків оприлюднення інформації, але при цьому не збільшуючи п'ятиденний строк і не зменшуючи двадцятиденний.
10. У частині третій статті 15 Закону не передбачено винятків з вимоги оприлюднення проектів актів за 20 робочих днів. Водночас, відхилення від 20-денного строку можливе, але виключно у випадках, коли інші закони встановлюють інші терміни або сформульовані таким чином, що їх неможливо виконати з дотриманням цього правила.

Наприклад, під час **надзвичайних ситуацій** представники органів влади мають керуватися спеціальним законодавством. Так, відповідно до Закону України “Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру” органи місцевого самоврядування забезпечують організацію і проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, а також підтримання громадського порядку під час їх проведення (стаття 32). З цією метою повинні прийматися термінові рішення для виконання відповідних обов'язків органу місцевого самоврядування. Інші приклади містяться у частині 4 статті 8 та статті 10 Закону “Про зону надзвичайної екологічної ситуації”, статті 14 Закону “Про правовий режим надзвичайного стану”

Незастосування норми про 20-денний строк допускається також, якщо спеціальний закон чітко обмежує строк прийняття певного рішення. Наприклад, Бюджетний кодекс (стаття 77) встановлює вимоги до кінцевих термінів **ухвалення відповідних місцевих бюджетів** (два тижні після оприлюднення Державного бюджету). У цьому випадку слід керуватися нормою спеціального закону – Бюджетного кодексу. А норму ч. 3 ст. 15 Закону можна виконати, оприлюднивши заздалегідь попередній проект відповідного бюджету.

“У разі наявності у розпорядника інформації офіційного веб-сайту така інформація оприлюднюється на веб-сайті”

11. Розпорядники, що мають офіційний веб-сайт, зобов'язані оприлюднювати на ньому інформацію, передбачену в частині першій ст. 15 Закону. При цьому ця ж інформація може одночасно оприлюднюватися і іншим чином (у ЗМІ, на інформаційних стендах тощо). Обов'язок систематичного та оперативного оприлюднення інформації різноманітними способами передбачений в статті 5 Закону.
12. До **“офіційних веб-сайтів”** відносяться:
 - веб-сайти, розміщені у доменній зоні gov.ua;
 - веб-сайти, які було визнано офіційними у рішеннях відповідних розпорядників інформації. Якщо статус офіційного веб-сайту було встановлено у такий спосіб, то відповідне рішення повинно бути легко доступним відвідувачам веб-сайту з тим, щоб у них не виникло сумнівів щодо статусу опублікованої на ньому інформації. Див. також коментар до ст. 5 Закону.

13. Окрім розміщення усієї обов'язкової за законом інформації на веб-сайті, розпоряднику також варто подбати про зручність користування нею. Розміщення даних повинно відповідати принципам логічності і структурованості, веб-сайт повинен максимально повно і правильно відображатися в усіх популярних веб-переглядачах на різних видах пристроїв.

“... проекти нормативно-правових актів, рішень органів місцевого самоврядування ...”

14. Під **“проектами нормативно-правових актів”** у ч. 3 ст. 15 Закону слід розуміти будь-які нормативно-правові акти, незалежно від того, чи приймаються вони органом державної влади, органом місцевого самоврядування чи іншим суб'єктом владних повноважень. **“Проекти рішень органів місцевого самоврядування”** – це проекти нормативно-правових актів та проекти актів індивідуальної дії органів місцевого самоврядування. Таким чином вимогою щодо попереднього оприлюднення проектів не охоплюються проекти індивідуально-правових актів, що приймаються суб'єктами владних повноважень, які не є органами місцевого самоврядування.
15. Важливо зауважити, що пункт 2 частини першої статті 15 Закону передбачає опублікування проектів рішень, що підлягають обговоренню, а у частині третій цієї ж статті вже йдеться про опублікування усіх проектів нормативно-правових актів і рішень, незалежно від того, чи підлягають вони обговоренню. Таким чином, норма частини третьої статті 15 Закону є ширшою, і саме нею слід керуватися розпорядникам публічної інформації.

16. Вимога щодо обов'язкового оприлюднення проектів рішень за 20 робочих днів до дати їх прийняття викликає багато запитань щодо її практичного застосування, особливо органами місцевого самоврядування. На деякі із найпоширеніших запитань відповідь надано вище. Надамо відповідь на інші подібні запитання.

Приклад 28

Як строк оприлюднення проектів рішень, передбачений в ч. 3 ст. 15 Закону, узгоджується зі строком прийняття рішень ради та її виконавчого комітету за зверненнями громадян?

Закон “Про звернення громадян” не передбачає обов'язку прийняття рішення органу місцевого самоврядування для розгляду звернення. Звернення може бути розглянуто на засіданні органу місцевого самоврядування (ради) і відповідь на звернення надається керівником такого органу у строки, встановлені Законом “Про звернення громадян”. При цьому відповідь на звернення не є рішенням у розумінні Закону “Про доступ до публічної інформації”. Водночас вимоги останнього щодо оприлюднення проекту акта можуть стосуватися тих рішень, які приймаються за наслідками розгляду звернення. Закон про звернення дозволяє продовження строку вирішення звернення до 45 днів, у межах цього терміну є достатньо часу для оприлюднення проекту рішення і його прийняття.

Приклад 29

Чи повинно здійснюватися суцільне оприлюднення всіх проектів рішень сільської, селищної, міської ради та її виконавчого комітету, розпоряджень міського голови, наказів керівників виконавчих органів ради (у тому числі внутрішньоорганізаційних)?

У ч. 3 ст. 15 Закону йдеться про “проекти нормативно-правових актів, рішень органів місцевого самоврядування”, тобто нормативно-правових і індивідуально-правових актів, які приймаються “органом місцевого самоврядування”. Органами місцевого самоврядування відповідно до статті 140 Конституції України є: місцеві ради та виконавчі органи сільських, селищних, міських рад. Міський голова, керівники виконавчих органів рад не є “органами місцевого самоврядування”, а є посадовими особами місцевого самоврядування. Відповідно проекти їхніх актів не підлягають оприлюдненню відповідно до ст. 15 Закону. Але такі акти повинні бути оприлюднені після їх прийняття відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 15 Закону, крім “внутрішньоорганізаційних” (щодо визначення таких актів див. коментар вище). Щодо проектів актів сільської, селищної, міської ради та її виконавчого комітету, то вони всі підлягають оприлюдненню відповідно до ч. 3 ст. 15 Закону.

Приклад 30

Які наслідки порушення строку оприлюднення проектів рішень?

Стаття 24 Закону передбачає відповідальність за неоприлюднення інформації відповідно до статті 15. До внесення змін до Кодексу про адміністративні правопорушення, може йтися лише про дисциплінарну відповідальність за таке порушення.

Приклад 31

Чи узгоджується ч. 3 ст. 15 Закону з ч. 9 ст. 46 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”, відповідно до якої рішення про скликання сесії місцевої ради доводиться до відома депутатів і населення не пізніше як за 10 днів до сесії, а у виняткових випадках – не пізніше як за день до сесії.

Узгоджується, оскільки рішення про скликання сесії не є рішенням органу місцевого самоврядування в розумінні Закону “Про доступ до публічної інформації”. Тому проект рішення про скликання не потрібно оприлюднювати за 20 днів. Водночас проект будь-якого рішення, яке планується прийняти на сесії (крім пов'язаних з надзвичайними ситуаціями – див. коментар вище), повинен бути оприлюднений за 20 робочих днів згідно з ч. 3 ст. 15 Закону.

СТАТТЯ 16. ВІДПОВІДАЛЬНІ ОСОБИ З ПИТАНЬ ЗАПИТІВ НА ІНФОРМАЦІЮ

Стаття 16. ВІДПОВІДАЛЬНІ ОСОБИ З ПИТАНЬ ЗАПИТІВ НА ІНФОРМАЦІЮ

1. Розпорядник інформації відповідає за визначення завдань та забезпечення діяльності структурного підрозділу або відповідальної особи з питань запитів на інформацію розпорядників інформації, відповідальних за опрацювання, систематизацію, аналіз та контроль щодо задоволення запиту на інформацію та надання консультацій під час оформлення запиту.

2. Запит, що пройшов реєстрацію у встановленому розпорядником інформації порядку, обробляється відповідальними особами з питань запитів на інформацію.

1. Визначення розпорядником інформації спеціальних структурних підрозділів або посадових осіб, які організують доступ до публічної інформації, якою він володіє, є однією з гарантій забезпечення права на інформацію (ст. 3 Закону “Про доступ до публічної інформації”, ст. 6 Закону “Про інформацію”). Тому це є одним із обов’язків розпорядника (ст. 14 Закону).
2. До розпорядників публічної інформації, які зобов’язані створювати спеціальні підрозділи або призначати відповідальних осіб з питань запитів на інформацію, належать лише суб’єкти владних повноважень. Інші розпорядники (юридичні особи, що фінансуються з бюджету, виконують делеговані повноваження або займають домінуюче становище на ринку тощо) не зобов’язані здійснювати такі зміни у своїй структурі.
3. Частина перша статті 16 Закону зобов’язує розпорядника інформації визначити спеціальний підрозділ або особу, відповідальну за опрацювання інформаційних запитів, сформулювати їх завдання і забезпечити їх діяль-

ність. Однак при цьому розпорядник має значну свободу вибору у визначенні формату роботи тих службовців, які будуть надавати запитувачам інформацію.

Залежно від структури органу влади, кількості запитів, що надходять до нього, загальної чисельності його штату, наявних ресурсів тощо суб’єкт владних повноважень визначається із кількістю осіб, які відповідатимуть за обробку інформаційних запитів. При цьому відповідний орган влади видає наказ, розпорядження або інший правовий акт, який містить один з таких шляхів врегулювання цього питання:

- 1) Призначення однієї або кількох **відповідальних осіб з питань запитів на інформацію**, а також визначення їх завдань, прав і обов’язків у відповідній сфері роботи.

Як приклад можна привести рішення, що було прийняте Головою Рівненської обласної державної адміністрації¹⁸². У Додатку 1 до цього рішення названі сім посадових осіб, які організують доступ до публічної інформації, а також окреслені завдання кожної з них;

- 2) Створення **спеціального підрозділу** з питань запитів на інформацію, визначення його завдань, прав і обов’язків. У деяких випадках можна не створювати новий підрозділ, а реорганізувати існуючі або додати нові функції підрозділу, що займається суміжними питаннями (наприклад, розглядом звернень громадян). Головне, щоб на певний підрозділ були чітко покладені обов’язки з опрацювання запитів на інформацію та оприлюднення інформації, як це передбачено Законом.

Так, наприклад, у Генеральній прокуратурі України було визначено наказом¹⁸³ спеціальний структурний підрозділ – відділ забезпечення доступу до публічної інформації. Ряд повноважень у відповідній сфері (зокрема, оприлюднення певних категорій інформації) цим наказом також покладається на інші структурні підрозділи Генеральної прокуратури.

4. Визначення спеціалізованого підрозділу може бути здійснене шляхом прийняття окремого акта (указу, постанови, наказу, розпорядження

182 Розпорядження Голови Рівненської обласної державної адміністрації “Про забезпечення доступу до публічної інформації в облдержадміністрації” від 24 травня 2011 року № 243. Джерело: <http://www.rv.gov.ua/sitenew/main/ua/6054.htm>.

183 Наказ Генерального прокурора України “Про затвердження Інструкції про порядок забезпечення доступу до публічної інформації у Генеральній прокуратурі України” від 10 травня 2011 року № 53. Джерело: http://cct.com.ua/2011/10.05.2011_53.htm.

тощо – залежно від статусу органу влади) або ж шляхом внесення змін до положення про відповідний орган влади.

5. Також від виду і структури органу влади залежить назва спеціалізованого підрозділу – це може бути управління, департамент, відділ в управлінні, окремий відділ, сектор у відділі тощо. Зазвичай, на рівні місцевих органів виконавчої влади внутрішня структура визначається відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження рекомендаційних переліків управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій” від 1 серпня 2007 року № 996. Однак ця постанова ще не була приведена у відповідність до нового інформаційного законодавства і не містить вимог щодо формулювання назви підрозділу по роботі з інформаційними запитами. Тому вид такого підрозділу і його назва на сьогоднішній день може бути визначена керівником органу влади на власний розсуд.
6. Одночасно слід визначити, як відповідальні особи або спеціальні підрозділи співпрацюють із іншими підрозділами органу влади. Порядок взаємодії є дуже важливим, оскільки надання відповідей на запити передбачає отримання відомостей від підрозділів, що ними володіють, а також узгодження відповіді із керівником органу влади, якщо це необхідно. Оскільки основний строк надання відповіді є коротким (п’ять робочих днів), то для кожного посадовця, залученого до надання відповіді на запит, повинен бути встановлений чіткий термін, до якого він повинен виконати свою частину роботи. Особам, відповідальним за опрацювання інформаційних запитів (керівнику спеціального підрозділу), слід також надати повноваження отримувати напряду від інших службовців (працівників, підрозділів) розпорядника інформацію (документи), необхідні для задоволення запиту.
7. Відповідальна особа або керівник спеціального підрозділу з питань запитів на інформацію можуть бути також уповноважені підписувати особисто відповіді на інформаційні запити. У такому випадку передача повноваження повинна бути закріплена у відповідному рішенні керівника органу влади – у відповідному наказі або у положенні про структурний підрозділ. Передача права підпису сприятиме скороченню строків на підготовку відповідей на інформаційні запити та вчасному і якнайшвидшому розгляду і задоволенню запитів. У випадку, якщо повноваження щодо підпису документів не передавалося, відповіді мають підписуватися керівником органу влади або іншою уповноваженою ним особою. Див. також коментар до ч. 1 ст. 20 Закону.

8. Статтею 16 Закону визначено **коло основних обов’язків структурного підрозділу або відповідальної особи з питань запитів на інформацію розпорядника**:
 - опрацювання (оброблення) запитів;
 - систематизація та аналіз інформації щодо розгляду та задоволення запитів (звіти про задоволення інформаційних запитів підлягають обов’язковому оприлюдненню відповідно до п. 10 ч. 1 ст. 15 Закону);
 - контроль щодо задоволення запиту на інформацію (відповідальні особи чи спеціальний структурний підрозділ, зокрема, відповідають за збір інформації, необхідної для надання відповіді на запит, від інших підрозділів та службових осіб розпорядника);
 - надання консультацій запитувачу під час оформлення запиту (під оформленням запиту розуміється виконання вимог до запиту, передбачених у ст. 19 Закону).
9. При створенні структурного підрозділу або призначенні відповідальної особи з питань запитів на інформацію керівництво органу влади повинно подбати про матеріально-технічне забезпечення їх діяльності і передбачити відповідні видатки у бюджеті органу влади.

СТАТТЯ 17. КОНТРОЛЬ ЗА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Стаття 17. КОНТРОЛЬ ЗА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

1. Парламентський контроль за дотриманням права людини на доступ до інформації здійснюється Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, тимчасовими слідчими комісіями Верховної Ради України, народними депутатами України.

2. Громадський контроль за забезпеченням розпорядниками інформації доступу до публічної інформації здійснюється депутатами місцевих рад, громадськими організаціями, громадськими радами, громадянами особисто шляхом проведення відповідних громадських слухань, громадської експертизи тощо.

3. Державний контроль за забезпеченням розпорядниками інформації доступу до інформації здійснюється відповідно до закону.

1. Статтею 17 Закону передбачені **три форми контролю** за забезпеченням доступу до публічної інформації: 1) парламентський контроль; 2) громадський контроль; та 3) державний контроль.

“1. Парламентський контроль за дотриманням права людини на доступ до інформації здійснюється Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, тимчасовими слідчими комісіями Верховної Ради України, народними депутатами України.”

2. **Парламентський контроль** передбачає здійснення визначеними суб'єктами нагляду за дотриманням Закону і застосуванням заходів

впливу в межах їхніх повноважень. Зокрема, парламентський контроль здійснюють Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, тимчасові слідчі комісії Верховної Ради України, народні депутати України.

3. **Уповноважений Верховної Ради України з прав людини** здійснює контроль за додержанням усіх конституційних прав людини і громадянина¹⁸⁴. У контексті Закону України “Про доступ до публічної інформації” важливим є контроль Уповноваженого за дотриманнями права на інформацію, передбаченого частиною другою статті 34 Конституції України. Будь-яка фізична особа може звернутися до Уповноваженого в разі порушення права на інформацію органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими або службовими особами, в тому числі і у зв'язку з невиконанням Закону України “Про доступ до публічної інформації”. Уповноважений також здійснює контроль за додержанням права на інформацію за власною ініціативою та за зверненнями народних депутатів України.

У разі виявлення порушення права людини Уповноважений відповідно до статті 15 Закону України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” має право внести подання до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та їх посадових і службових осіб. Адресати подання зобов'язані у місячний строк усунути порушення права людини.

4. **Тимчасові слідчі комісії Верховної Ради України**, відповідно до частини 3 статті 89 Конституції України, можуть бути створені парламентом для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес. Так, тимчасова слідча комісія може бути створена у випадку, якщо не надання на запит певної інформації органом влади матиме ознаки правопорушення і викличе значний суспільний резонанс. Або якщо орган влади систематично відмовлятиметься надавати інформацію на запити.

За підсумками розслідування тимчасова слідча комісія готує письмовий звіт із пропозиціями щодо вирішення розглянутого питання. Цей звіт розглядає Верховна Рада України, і за результатами розгляду Верховна Рада України, зокрема, може:

- направити матеріали тимчасової слідчої комісії до Генеральної прокуратури України для їх вивчення та відповідного реагування;
- направити висновки тимчасової слідчої комісії Президенту України, Прем'єр-міністру України;

184 Діяльність Уповноваженого регулюється Законом України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” від 23 грудня 1997 року № 776/97.

- направити висновки тимчасової слідчої комісії для реагування відповідному державному органу, органу місцевого самоврядування чи посадовій особі згідно із законом;
- прийняти рішення про публікацію висновків тимчасової слідчої комісії в газеті “Голос України”¹⁸⁵.

5. **Народний депутат України** у разі порушення прав, свобод і інтересів людини та громадянина, що охороняються законом (в тому числі й права на доступ до публічної інформації) має право вимагати негайного припинення порушення або звертатися з вимогою до відповідних органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, керівників підприємств, установ та організацій припинити такі порушення.

Окрім цього, у разі порушення законності народний депутат може звернутися з депутатським зверненням до відповідних посадових осіб правоохоронних органів чи органів виконавчої влади. Особи, до яких звернуто вимогу народного депутата про припинення порушення законності, зобов’язані негайно вжити заходів щодо усунення порушення, а за необхідності – притягнути винуватих осіб до відповідальності з наступним інформуванням про це народного депутата.

Народний депутат також має право порушувати у Верховній Раді України або її органах питання про проведення перевірок додержання законів органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями та об’єднаннями громадян чи їх посадовими особами, про проведення розслідувань з питань, що становлять суспільний інтерес, а також брати участь у таких розслідуваннях. Народні депутати України можуть організовувати парламентські слухання або комітетські слухання – спеціальні засідання присвячені дослідженню окремого питання, що має суспільне значення.

6. Ефективність парламентського контролю підкріплюється наявністю адміністративної¹⁸⁶ та кримінальної¹⁸⁷ відповідальності за невиконання законних вимог Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, народного депутата України, тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України.

185 Діяльність тимчасових слідчих комісій регулюється статтями 87-88 Закону України “Про Регламент Верховної Ради України” від 10 лютого 2010 року № 1861-VI.

186 Стаття 188-19 Кодексу України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-X.

187 Стаття 357 Кримінального кодексу України від 5 квітня 2001 року № 2341-III.

“2. Громадський контроль за забезпеченням розпорядниками інформації доступу до публічної інформації здійснюється депутатами місцевих рад, громадськими організаціями, громадськими радами, громадянами особисто шляхом проведення відповідних громадських слухань, громадської експертизи тощо.”

7. **Громадський контроль** реалізують соціально активні представники суспільства: громадяни та їх об’єднання. Закон передбачає, що такий контроль здійснюють депутати місцевих рад, громадські організації, громадські ради та громадяни особисто. Громадський контроль відрізняється від парламентського і державного тим, що він не веде до безпосереднього притягнення до відповідальності у випадку виявлення порушень права на доступ до інформації. Натомість представники громадськості можуть вносити пропозиції щодо усунення виявлених ними проблем, критикувати через ЗМІ неправомірні дії окремих посадовців або висвітлювати приклади їх сумлінної роботи.

Громадський контроль може здійснюватися за допомогою численних механізмів – зокрема, моніторингів, опитувань, подання звернень, участі у громадських слуханнях та проведення громадських експертиз. Два останніх механізми окремо зазначені у статті 17 Закону, оскільки вони дають громадянам можливість ефективніше доносити свої пропозиції до суб’єктів владних повноважень.

8. **Громадські слухання** – це зустрічі членів територіальної громади з депутатами місцевої ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування. При цьому пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов’язковому розгляду органами місцевого самоврядування¹⁸⁸.

9. **Громадська експертиза** – це інструмент дослідження діяльності органів виконавчої влади і внесення пропозиції щодо її удосконалення, а також розв’язання суспільно значущих проблем. Громадську експертизу можуть проводити інституції громадянського суспільства, тобто громадські організації, професійні та творчі спілки, органи самоорганізації населення, недержавні ЗМІ та ін. Громадські експерти вивчають документи органу влади, спостерігають за його роботою, проводять інтерв’ю з керів-

188 Проведення громадських слухань регулюється статтею 13 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 № 280/97-ВР. Порядок організації громадських слухань в межах окремих населених пунктів визначається статутами територіальних громад.

ництвом тощо і за результатами дослідження подають органу виконавчої влади свої експертні пропозиції. За результатами розгляду цих пропозицій орган влади зобов'язаний розробити і затвердити заходи, спрямовані на їх реалізацію¹⁸⁹.

10. Отже, представники громадськості мають можливості для безпосереднього внесення пропозицій щодо діяльності органів влади, в тому числі і у сфері доступу до інформації. Водночас, у випадку неналежного реагування на їх пропозиції або при виявленні суттєвих порушень закону громадські активісти можуть звертатися і до уповноважених органів держави. Таким чином буде задіяний механізм державного контролю.
11. Депутати місцевих рад, які за Законом також здійснюють громадський контроль, мають низку спеціальних повноважень у цій сфері. Так, Закон України “Про статус депутатів місцевих рад” передбачає, що при здійсненні депутатських повноважень депутат місцевої ради має право вимагати усунення порушень законності і встановлення правового порядку. Звернення депутата місцевої ради з вимогою припинити правопорушення підлягає негайному виконанню місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, об'єднаннями громадян, керівниками підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності. За невиконання такого припису відповідні особи несуть кримінальну відповідальність¹⁹⁰.

“3. Державний контроль за забезпеченням розпорядниками інформації доступу до інформації здійснюється відповідно до закону.”

12. **Державний контроль** полягає у здійсненні органами державної влади нагляду за дотриманням норм законодавства, застосуванні заходів щодо припинення порушень вимог нормативно-правових актів та притягнення винних осіб до відповідальності. У статті 17 Закону йдеться про державний контроль за забезпеченням розпорядниками інформації доступу до інформації. Такий контроль здійснюють керівники органів державної влади – розпорядників інформації (відносно відповідальних осіб або працівників спеціальних підрозділів з питань запитів на інформацію), вищі органи в системі органів влади (стосовно підпорядкованих їм органів

189 Проведення громадської експертизи регулюється Постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади” від 5 листопада 2008 р. № 976.

190 Повноваження депутатів місцевих рад передбачені статтями 11, 13, 15 і 24 Закону України “Про статус депутатів місцевих рад” від 11 липня 2002 року № 93-IV. Відповідальність за невиконання службовою особою законних вимог депутата місцевої ради встановлена частиною першою статті 351 Кримінального кодексу України від 5 квітня 2001 року № 2341-III.

влади, їх посадових і службових осіб), суди (стосовно рішень, дій чи бездіяльності розпорядників). Ефективність державного контролю забезпечується встановленням юридичної відповідальності за порушення права на доступ до інформації. Детальніша інформація про види відповідальності міститься у коментарі до статті 24 Закону.

13. Міжнародні стандарти доступу до інформації передбачають створення незалежної інституції з питань права на інформацію. Практика довела, що в державах, де існують спеціалізовані інституції з питань захисту права на інформацію, упровадження законів про доступ до інформації відбувається успішніше¹⁹¹. Відповідно до статті 8 Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів, крім оскарження в суді та безпосередньо до розпорядника в адміністративному порядку, повинна існувати також можливість подання скарги до незалежного та безстороннього органу, створеного законом. У пояснювальному звіті до Конвенції також наголошується, що такий орган оскарження повинен мати повноваження або самостійно скасувати рішення органу влади, яке, на його думку, суперечить закону, або звернутися до органу влади з проханням переглянути своє рішення¹⁹².

Дослідження інституцій із питань інформації в різних країнах світу свідчить про наявність таких основних моделей: 1) спеціальний орган контролю за забезпеченням права на доступ до інформації в межах виконавчої гілки влади; 2) колегіальний орган контролю, що формально створюється при уряді або парламенті, але до його складу входять представники законодавчої, виконавчої, судової гілок влади, представники громадськості та місцевого самоврядування¹⁹³; 3) посада окремого спеціалізованого омбудсмена з питань інформації або здійснення незалежного парламентського контролю за додержанням права на доступ до інформації загальним офісом Омбудсмена (Уповноваженого з прав людини).

14. У версії проекту Закону “Про доступ до публічної інформації”, що була зареєстрована у Верховній Раді та схвалена в першому читанні, передбачалося наділення Уповноваженого Верховної Ради з прав людини цілою низкою додаткових повноважень щодо належного контролю за забезпе-

191 Див., зокрема: висновки експертів Ради Європи щодо проекту Закону України «Про інформацію» (Goldberg D., Darbishire H. Comments on the proposed amendments to the Law of Ukraine «on Information». – Strasbourg: Council of Europe European Commission, 2007), <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1173882959>; «Article 19». Право громадськості знати (принципи законодавства про свободу інформації) // Свобода інформації та право на приватність в Україні / Харк. правозахис. група – Х.: Фоліо, 2004. – Т. 1: Доступ до інформації: hic et nunc! – С. 49.

192 Джерело: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/205.htm>.

193 Нестеренко О. В. Інформаційний омбудсман в механізмі забезпечення прав людини і основоположних свобод // Юрид. Україна. – 2008. – № 1. – С. 17.

ченням права на доступ до інформації. З остаточної версії законопроекту ці положення було вилучено за наполяганням представників Уповноваженого з прав людини.

Зазначеними положеннями відповідно до міжнародних стандартів та передової практики, зокрема, передбачалося, що Уповноважений з прав людини здійснює контроль за законністю рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації, зокрема, щодо: дотримання процедури реєстрації запиту на інформацію; дотримання встановленої Законом процедури, строків та порядку задоволення запиту на інформацію; обмеження доступу до інформації; дотримання розпорядником інформації вимог щодо оприлюднення інформації та захисту інформації з обмеженим доступом; наявності реєстру документів розпорядника інформації, який дозволяє оперативний пошук інформації, та внесення інформації розпорядника до реєстру; дотримання належних умов збереження та захисту інформації від несанкціонованого знищення або доступу. При цьому Уповноважений з прав людини повинен був проводити перевірки на підставі скарг та з власної ініціативи і наділявся правом: 1) вимагати пояснень та відповідних документів від розпорядників інформації; 2) перевіряти документи, якими володіють розпорядники інформації, включаючи документи, що містять інформацію з обмеженим доступом; 3) видавати акти реагування щодо приведення розпорядниками інформації своєї діяльності у відповідність до законодавства, якщо виявлені порушення; 4) видавати акти реагування щодо розгляду питання про притягнення до дисциплінарної відповідальності службових та посадових осіб у разі порушення ними законодавства про доступ до інформації; 5) вносити пропозиції розпорядникам інформації щодо вдосконалення організації доступу до інформації.

15. З урахуванням міжнародних стандартів та передового іноземного досвіду в Україні доцільно розглянути можливість запровадити **незалежний позасудовий орган оскарження порушень права на інформацію**. Варіантами моделі такого органу можуть бути:

1. Створення підрозділу з питань контролю за здійсненням права на інформацію в межах секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини¹⁹⁴.
2. Запровадження посади заступника Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, який відповідав би за питання доступу до інформації. Для цього необхідно внести зміни до Закону “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”, у яких перед-

194 Про внесення змін до Закону України «Про інформацію»: Проект Закону України // Свобода інформації: теорія та практика / Харк. правознавч. група. – Х.: Фоліо, 2004. – С. 200.

бачити існування заступників Уповноваженого, визначити функції та повноваження таких заступників, а також передбачити порядок їх призначення за процедурою, аналогічною до самого Уповноваженого¹⁹⁵.

3. Запровадження інституту інформаційного уповноваженого. Задля створення відповідної правової основи в Конституції України необхідно передбачити норму, яка дозволить Верховній Раді для захисту окремих конституційних прав громадян призначати спеціалізованого уповноваженого; а також визначити статус та повноваження цього інституту в Законі “Про доступ до публічної інформації” чи в окремому законі.
4. Створення центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, який здійснюватиме державний контроль за забезпеченням права на доступ до інформації. Такий орган може бути схожим на Державну службу України з питань захисту персональних даних, що була створена у 2011 році на підставі Закону “Про захист персональних даних”¹⁹⁶. У цьому разі слід особливу увагу приділити гарантіям незалежності такого органу.

195 Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні (конституційно-правовий аспект): Монографія. – Х., 2004. – С. 155.

196 Див. Положення про Державну службу України з питань захисту персональних даних, затвержене Указом Президента України № 390/2011 від 6 квітня 2011 р.

СТАТТЯ 18. РЕЄСТРАЦІЯ ДОКУМЕНТІВ РОЗПОРЯДНИКА ІНФОРМАЦІЇ

Стаття 18. РЕЄСТРАЦІЯ ДОКУМЕНТІВ РОЗПОРЯДНИКА ІНФОРМАЦІЇ

1. 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, плівки, відеозаписи, аудіозаписи тощо);
- 10) вид (нормативні акти, угоди, рішення, протоколи, звіти, прес-релізи);
- 11) проекти рішень (доповідні записки, звернення, заяви, подання, пропозиції, листи тощо);
- 12) форму та місце зберігання документа тощо.

2. Доступ до системи обліку, що містить інформацію про документ, що знаходиться у суб'єкта владних повноважень, забезпечується шляхом:

- 1) оприлюднення на офіційних веб-сайтах суб'єктів владних повноважень такої інформації, а в разі їх відсутності – в інший прийнятний спосіб;

2) надання доступу до системи за запитом.

3. Система обліку публічної інформації не може бути віднесена до категорії інформації з обмеженим доступом.

4. Розпорядники інформації несуть відповідальність за забезпечення доступу до системи обліку відповідно до закону.

1. Цілями запровадження системи обліку документів розпорядника інформації є спрощення пошуку необхідних документів як для запитувачів інформації, так і для посадових осіб, які відповідають на інформаційні запити, а також збереження документів. Запитувачі інформації у багатьох випадках можуть і не знати про існування деяких документів у розпорядників інформації. Стаття 18 Закону гарантує максимально відкритий доступ до такої системи обліку і покладає на розпорядника обов'язок забезпечувати доступ до системи обліку.
2. Необхідно зауважити, що відповідно до частини третьої статті 13 Закону обов'язок вести облік документів (за правилами, встановленими Законом) покладається **лише на суб'єктів владних повноважень**. Інші розпорядники (юридичні особи, що фінансуються з бюджету, виконують делеговані повноваження або займають домінуюче становище на ринку та ін.) не зобов'язані вести такий облік.

“1. 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 ...”

3. У частині першій статті 18 Закону містяться вказівки щодо того, яка інформація про документ вноситься до системи обліку під час його реєстрації. Додаткові вимоги до реєстрації документів можуть бути встановлені рішеннями відповідних суб'єктів владних повноважень, однак звуження переліку, встановленого Законом, не допускається. До системи обліку включається не безпосередньо сам документ, а визначені в частині першій цієї статті дані про кожен документ розпорядника.

4. Оптимальною формою ведення системи обліку документів є електронна форма. За таких умов реєстр повинен бути оприлюднений на офіційному веб-сайті суб'єкта владних повноважень. Якщо ж у органа влади немає свого офіційного веб-сайта, то необхідно надавати можливість доступу запитувачів до комп'ютера, з якого є доступ до системи обліку документів. З огляду на різний рівень матеріально-технічного забезпечення суб'єктів владних повноважень Закон допускає ведення системи обліку і в паперовій формі. У цьому випадку також необхідно надавати запитувачам можливість доступу до системи обліку. Для зручності громадян можливість роботи з системою обліку документів (як паперовою, так і електронною) слід організувати у спеціальних місцях для роботи запитувачів з документами, а не лише в робочих кабінетах посадових осіб.
5. Для виконання норм статті Закону розпорядник повинен:
 - своїм рішенням визначити особу або осіб, відповідальних за контроль за здійсненням обліку документів у розпорядника;
 - розробити і затвердити внутрішні положення про облік документів, що знаходяться у володінні розпорядника. У положенні повинна бути визначена форма системи обліку документів; види даних, які вносяться до неї; строки реєстрації документів; порядок внесення змін або виправлення помилок у системі обліку; спосіб оприлюднення системи обліку документів.
6. Дані про документи розпорядника заносяться до системи обліку службовцем, який створив чи зареєстрував документ, в день його створення чи реєстрації. У разі зміни документа це також відображаються в системі обліку: додається дата зміни, при потребі оновлюються інші параметри, визначені в ч. 1 ст. 18 Закону.
7. Система обліку має містити інформацію про всі документи, якими володіє орган влади: як ті, що створені у межах відповідного органу влади, так і ті, що отримані ним з інших джерел в процесі виконання своїх функцій. Якщо документ створений в іншому органі, про це ставиться помітка у полі “джерело інформації”.
8. До реєстру також обов'язково включаються дані про документи, які містять інформацію з обмеженим доступом. Щодо них обов'язково зазначається підстава віднесення інформації до категорії з обмеженим доступом та строк обмеження доступу до інформації. З урахуванням частини сьомої статті 6 Закону в систему обліку документів можуть не заноситися слова, які є інформацією з обмеженим доступом і містяться в назві документа або вказують на його автора.

9. Пунктом 8 частини першої статті 24 Закону встановлено, що особи, винні у нездійсненні реєстрації документів, несуть юридичну відповідальність. Кодекс України про адміністративні правопорушення не передбачає такого складу правопорушення, тому у цьому випадку йдеться про дисциплінарну відповідальність.

“3. Система обліку публічної інформації не може бути віднесена до категорії інформації з обмеженим доступом.”

10. У цій нормі встановлено заборону відносити до інформації з обмеженим доступом відомості, що містяться в системі обліку публічної інформації. Це є важливою гарантією забезпечення доступу до інформації, оскільки вільний доступ до системи обліку, де міститься інформація про всі наявні в розпорядника документи, у тому числі з обмеженим доступом, необхідний для розуміння запитувачем, якою інформацією володіє розпорядник, а також для здійснення контролю за діями розпорядника з обмеження доступу до інформації. При цьому відкритий характер системи обліку не суперечить положенням Закону щодо доступу до інформації з обмеженим доступом, оскільки така система не містить самі документи, а лише дані про них, які не можуть бути обмежені в доступі.

РОЗДІЛ ІV. РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ ЗА ІНФОРМАЦІЙНИМ ЗАПИТОМ

Розділ четвертий Закону включає в себе чотири статті, які описують процедуру подання та розгляду запиту на інформацію, вимоги до такого запиту й документів, що надсилаються розпорядником у відповідь на нього.

СТАТТЯ 19. ОФОРМЛЕННЯ ЗАПИТІВ НА ІНФОРМАЦІЮ

Стаття 19. ОФОРМЛЕННЯ ЗАПИТІВ НА ІНФОРМАЦІЮ

1. Запит на інформацію – це прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що знаходиться у його володінні.

2. 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.

3. Запит на інформацію може бути індивідуальним або колективним. Запити можуть подаватися в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою) на вибір запитувача.

4. Письмовий запит подається в довільній формі.

5. Запит на інформацію має містити:

- 1) ім'я (найменування) запитувача, поштову адресу або адресу електронної пошти, а також номер телефону 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.

6. З метою спрощення процедури оформлення письмових запитів на інформацію особа може подавати запит шляхом заповнення відповідних форм запитів на інформацію, які можна отримати в розпорядника інформації та на офіційному веб-сайті

відповідного розпорядника. Зазначені форми мають містити стисло інструкцію щодо процедури подання запиту на інформацію, її отримання тощо.

7. У разі якщо з поважних причин (інвалідність, обмежені фізичні можливості тощо) особа не може подати письмовий запит, його має оформити відповідальна особа з питань запитів на інформацію, обов'язково зазначивши в запиті своє ім'я, контактний телефон, та надати копію запиту особі, яка його подала.

1. Ця стаття визначає загальні вимоги до оформлення запитів на інформацію та способи їх подання розпоряднику. У розвиток пункту 3 статті 3 Закону, який передбачає максимальне спрощення процедури подання запиту та отримання інформації, стаття 19 визначає вимоги до змісту запиту на інформацію. Ці вимоги не є обтяжливими для запитувача і в той же час дають можливість розпоряднику інформації тримати із запитувачем зворотний зв'язок, фіксувати хто і яку інформацію (документи) запитує. Стаття 19 Закону передбачає як права та обов'язки запитувачів при поданні запитів, так і обов'язки розпорядників інформації щодо прийняття запитів.
2. У частині першій статті 19 визначено поняття запиту на інформацію. “Запит” визначається як певна форма прохання, тобто вираз волевиявлення запитувача, на підставі якого виникають правовідносини між ним та розпорядником інформації. Попри те, що вживається слово “прохання”, у розпорядника внаслідок надходження до нього запиту виникає обов'язок розглянути його та надати відповідь по суті (ч. 1 ст. 20, ч. 2 ст. 22 Закону).
3. Запит на інформацію визначається як прохання “особи”, проте термін “особи” в даній нормі необхідно тлумачити поширювально, охоплюючи, крім фізичних та юридичних осіб, також і об'єднання громадян без статусу юридичної особи. Це випливає з пункту 1 статті 12 Закону, де наводиться перелік запитувачів. Виходячи з цієї ж норми, термін “особа” в частині першій статті 19 не охоплює суб'єктів владних повноважень.

«... надати публічну інформацію, що знаходиться у його володінні ...»

4. Вказаний зворот із визначення поняття запиту на інформацію вказує на зміст прохання до розпорядника інформації, яке робить таке прохання запитом. Ця ознака запиту на інформацію є основною для відокремлення запитів від звернень громадян чи інших видів вхідної кореспонденції розпорядника. Вона вказує на те, що специфічною формою волевиявлення приватного суб'єкта, якою є запит, ініціюється рух інформації від розпорядника до запитувача. Надходження ж інформації від запитувача до розпорядника при поданні інформаційного запиту є мінімальним (ім'я, контакти, опис запитуваної інформації, підпис і дата в письмових запитах). Тобто у правовідносинах за інформаційним запитом розпорядник інформації є інформатором (стороною, що інформує), а запитувач – суб'єктом, якого інформують. При цьому реалізується право особи на інформацію, передбачене ч. 2 ст. 34 Конституції України (а також ч. 2 ст. 32 та ч. 2 ст. 50 Конституції).

Натомість у правовідносинах за зверненнями громадян та в більшості інших випадків надходження вхідної кореспонденції до розпорядника інформатором є суб'єкт звернення, а отримувачем інформації – суб'єкт владних повноважень або інший адресат. При цьому в останнього, як правило, не виникає обов'язку надавати «інформацію, що знаходиться у його володінні», але виникає обов'язок вчинити якісь інші дії (надати чи визнати за особою певний юридичний статус, притягнути винуватих до відповідальності, оптимізувати свою роботу, надати роз'яснення для реалізації певного права особи тощо). В окремих випадках результатом реагування на звернення громадянина може бути створення нової інформації (інформації, якою адресат звернення не володів на момент надходження звернення) та надання її громадянинові. При цьому реалізується інше конституційне право особи – право на петиції (стаття 40 Конституції)

Необхідно пам'ятати, що з огляду на норму пункту 1 статті 12 Закону, яка виключає із переліку запитувачів суб'єктів владних повноважень, запити або інші документи від таких суб'єктів з вимогою про надання розпорядником інформації не є запитами в розумінні Закону України “Про доступ до публічної інформації”, процедура їх розгляду цим Законом не регулюється.

5. Не є запитом на інформацію документ, який хоч і названий запитом, або складений на бланку для запитів, або містить посилання на Закон, але не містить прохання надати певну інформацію чи документ. Так само у листі, що може бути названо “зверненням” чи будь-яким іншим чином, може міститися запит на інформацію, який повинен розглядатися відповідно до Закону, якщо дотримано вимог до його змісту (ч. 5 ст. 19 Закону) та особи запитувача (п. 1 ст. 13 Закону).

У разі ж, якщо вхідний лист одночасно складається з інформаційного запиту і звернення, то його оброблення та розгляд повинні здійснюватися паралельно відповідно до порядку, встановленого у відповідних законах: на лист у частині, яка є інформаційним запитом (тобто є проханням про надання інформації), відповідати відповідно до Закону “Про доступ до публічної інформації”, а в частині, що є зверненням (скаргою, клопотанням, пропозицією тощо) – відповідно до Закону “Про звернення громадян”.

Приклад 32

До Пенсійного фонду надійшов лист із заголовком “Запит на інформацію”. Лист містив такі вимоги: надати інформацію про нараховану запитувачу пенсію у минулому році, надати копію положень нормативно-правових актів, на підставі яких було здійснено нарахування, перерахувати пенсію через те, що, на думку запитувача, він отримує меншу пенсію, ніж повинен, роз'яснити порядок оскарження дій з нарахування пенсії. У цьому випадку, перші дві вимоги є інформаційним запитом – на ці запитання повинна бути надана відповідь (надані документи) в порядку та строки, передбачені Законом “Про доступ до публічної інформації”. Третя та четверта вимоги є зверненням (клопотанням) – отже, їх розгляд треба здійснювати в порядку та строки, передбачені Законом “Про звернення громадян”.

6. Зворот «інформацію, що знаходиться у його [розпорядника] володінні» вказує не на об'єктивний факт володіння інформацією розпорядником, а на те, що з суб'єктивної точки зору запитувача розпорядник володіє чи повинен володіти такою інформацією. Тому фізична відсутність у розпорядника запитуваної інформації, за дотримання всіх вимог до оформлення запиту, не переводить прохання запитувача із категорії запиту в якусь іншу категорію документів. На це вказує пункт 1 частини першої статті 22 Закону, який передбачає, що відповідне прохання розглядається як запит на інформацію. За відсутності в розпорядника запитуваної інформації, а також за відсутності відповідно до його компетенції обов'язку володіти такою інформацією, він відмовляє в задоволенні цього запиту як фактично і юридично безпідставного.

«2. 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»

7. Частина друга статті 19 Закону закріплює право запитувачів звертатися до розпорядників із запитами на інформацію незалежно від того, стосується їх ця інформація чи ні, та без пояснення причини подання запитів. Такий значний обсяг права на отримання інформації за запитом впли-

ває з мети Закону (ч. 1 ст. 2 Закону) – забезпечення прозорості й відкритості суб'єктів владних повноважень, та принципу вільного отримання й поширення інформації (п. 2 ст. 4 Закону). Це відповідає пункту 1 статті 4 Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів, який передбачає, що запитувач офіційного документа не повинен бути зобов'язаний указувати причини свого запиту.

Це також є реалізацією принципу презумпції відкритості публічної інформації (ч. 2 ст. 1 Закону) – оскільки вся публічна інформація є апіорі відкритою, відсутні необхідність і юридичні підстави вимагати обґрунтування чи пояснення причини подання запиту на інформацію. Оскільки джерелом влади в Україні є народ (ч. 1 ст. 5 Конституції України), то кожному представнику народу має бути забезпечена можливість особисто або опосередковано (через юридичну особу, об'єднання громадян) отримувати інформацію про діяльність органів, що здійснюють від імені народу владні функції (навіть якщо вона його не стосується). Така можливість дає громадянам змогу контролювати, чи реалізуються владними органами їхні функції в інтересах народу, а в подальшій перспективі – надає можливість зробити усвідомлений політичний вибір під час виборів, оцінивши роботу кандидатів та політичних сил, які вже знаходилися при владі.

Отже, вказування причин подання запиту не має сенсу, оскільки причина його подання не змінює змісту й обсягу обов'язку розпорядника належно розглянути запит і надати відповідь. Проте запитувач має право, виходячи з частини першої статті 19 Конституції України, вказати причини запиту на інформацію, зокрема для того, аби краще описати запитувану ним інформацію чи документ.

Сам же розпорядник інформації не має права вимагати пояснення чи розкриття запитувачем причин подання запиту, або того, як запитувана інформація його стосується. Також не допускається дискримінація запитувачів за певними ознаками, які відомі розпоряднику і, на його думку, вказують на відсутність в запитувача раціонального інтересу в запитуваній інформації.

Приклад 33

З огляду на положення ч. 2 ст. 19 Закону будуть неправомірними:

- відмова органу місцевого самоврядування в наданні формули розрахунку тарифів на комунальні послуги у відповідній адміністративно-територіальній одиниці з огляду на місцезнаходження (проживання) запитувача поза її межами;
- відмова в наданні інформації громадській організації через відсутність в її установчих документах згадок про напрям діяльності, пов'язаний із сферою запитуваної інформації.

«3. Запит на інформацію може бути індивідуальним або колективним»

8. Частина третя статті 19 Закону допускає подання запитів як індивідуально, так і колективно. Колективним має вважатися: запит, надісланий спільно двома і більше фізичними особами; спільний запит від будь-яких інших запитувачів, зокрема разом із фізичною особою(-ами): запит юридичної особи та об'єднання громадян без статусу юридичної особи або якогось із цих суб'єктів спільно з фізичною особою(-ами).

«Запити можуть подаватися в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою) на вибір запитувача»

9. Закон надає право запитувачу самостійно обирати форму запиту і спосіб (засоби) його подання, що відповідає принципу максимального спрощення процедури подання запиту та отримання інформації.
10. **Усна форма запиту** процедурно є, очевидно, найскладнішою на етапі прийому, оскільки відсутня чітка фіксація самого запиту запитувачем. З огляду на це, при прийомі такого запиту відповідальним працівником останній має перенести його зміст у документальну (текстову) форму, яка дозволить опрацювати запит в подальшому. Тобто необхідно у процесі спілкування із запитувачем зафіксувати у внутрішньому документі розпорядника ім'я (найменування) запитувача, контактні дані для зворотного зв'язку, опис запитуваної інформації чи документа. Доцільно, щоб спілкування із запитувачем при отриманні усних запитів проводилося відповідальною особою з питань запитів або працівником відповідного структурного підрозділу, оскільки такі працівники є найбільш компетентними в питаннях розрізнення запитів від звернень або інших форм взаємодії приватних суб'єктів із розпорядником, вимог до змісту запиту тощо. Для прийому усних запитів безпосередньо у запитувачів відповідальна особа або структурний підрозділ з питань запитів на інформацію можуть встановити окремі прийомні години; час і місце такого прийому слід довести до відома громадськості найдоступнішим способом.

Подання запиту **по телефону**, по суті, є підвидом усного запиту, тому до нього є застосовними усі рекомендації щодо звичайного усного запиту. Для прийому усних запитів рекомендується виділити окрему телефонну лінію, спеціальні години прийому усних запитів.

У разі надходження усного або телефонного запиту з нескладного питання, на яке відповідь може бути надана одразу, допускається надання такої

повної відповіді усно, якщо запитувач не вимагає відповіді в письмовій або іншій формі (щодо форм надання відповіді на запит детальніше див. коментар до ч. 1 ст. 20 Закону). Якщо запитувач вимагає відповіді в іншій ніж усна формі, то зміст запиту, а також контактні дані запитувача фіксуються і відповідь надається в порядку, визначеному Законом.

11. **Письмова форма запиту** на інформацію охоплює випадки надсилання запиту поштою, факсом, а також подання письмового запиту особисто запитувачем або через кур'єра (уповноважену особу запитувача). При поданні запиту особисто або через кур'єра особі, яка фізично передає запит розпоряднику, повертається копія запиту зі штемпелем, у якому вписується дата надходження, номер запиту при реєстрації та вчиняється власноручний підпис працівником, що прийняв документ. У штемпелі також має бути зазначене повне найменування розпорядника. При поданні запиту через кур'єра надання йому формалізованих спеціальних повноважень не потребується (зокрема, в такій особі не можна вимагати довіреність чи інше підтвердження повноважень), оскільки подання запиту не створює для запитувача нових обов'язків.

Запит на інформацію, отриманий **факсом**, ксерокопіюється одразу після надходження для забезпечення належної схоронності документу. Вказування в такому запиті дати не є обов'язковим, оскільки час його надходження фіксується відповідними технічними засобами.

12. Особливим випадком є **запитування інформації про себе**. З метою запобігання зловживанням та розголошенню конфіденційної інформації про особу, у випадку подання такого запиту не в письмовій формі можна просити запитувача подати запит в саме письмовій формі. Остання вимагає особистого підпису, що є певною гарантією можливості притягнути особу до відповідальності у разі незаконного отримання конфіденційної інформації про іншу особу. При цьому це не буде порушенням права подавати запит без пояснень, незалежно від того, чи стосується ця інформація особисто запитувача, права обирати форму запиту, оскільки прохання подати запит в письмовій формі є рекомендаційним і відмова запитувача його виконати не може бути підставою для відмови в задоволенні запиту. У випадку запитування інформації про себе та відмови подати запит у письмовій формі, у задоволенні запиту може бути відмовлено, якщо ця інформація є конфіденційною (п. 2 ч. 1 ст. 22 Закону). Див. також коментар до статті 7 та ч. 1 ст. 10 Закону.
13. Окремо необхідно виділити випадок **подання запиту електронною поштою**. Для прийому таких запитів відповідальна особа/структурний підрозділ з питань запитів на інформацію має створити й регулярно (бажано на початку і в кінці кожного робочого дня) переглядати скриньку електронної пошти. Адреса цієї скриньки підлягає оприлюдненню най-

доступнішим для громадськості способом (на офіційному веб-сайті, інформаційних стендах, у друкованих виданнях тощо). Надсилання запитів електронною поштою не вимагає застосування електронного цифрового підпису, оскільки точне встановлення особи запитувача, як правило, не є необхідним¹⁹⁷.

При надходженні запиту електронною поштою весь текст запиту з супровідними даними (адреса електронної пошти, з якої його одержано, час надходження та ін.) копіюється в текстовий документ, який опрацьовується та зберігається як запит. При надходженні електронною поштою запиту з нескладного питання, на яке відповідь може бути надана одразу, допускається (і слід заохочувати) надання такої повної відповіді одразу ж електронною поштою, якщо запитувач не вимагає письмової відповіді.

До подання запиту електронною поштою дуже близьким є подання запиту шляхом заповнення відповідного бланку в електронній формі, зокрема на офіційному веб-сайті розпорядника. Алгоритм дій щодо приймання таких запитів має бути максимально подібним до того, що застосовується для запитів, які надійшли електронною поштою.

14. Форма запиту, як і спосіб його подання до розпорядника, обирається запитувачем. Забороняється обмежувати в цьому запитувача. Але якщо зміст запитуваної інформації при поданні усного запиту залишається незрозумілим після додаткових уточнень, то необхідно порекомендувати запитувачеві надіслати запит, зафіксований у текстовій формі.
15. Закон не описує процедури прийняття запиту розпорядником, але покладає на нього такий обов'язок (він, зокрема, впливає з права запитувача подати запит та відсутності права розпорядника не прийняти запит). У суб'єктах владних повноважень усі вхідні документи за загальним правилом приймаються централізовано в канцелярії. Але на практиці приймання документів у розпорядника може відбуватися не тільки централізовано. Прийом усних та надісланих електронною поштою запитів здійснювати в канцелярії недоцільно, тому для уникнення непотрібного роздільнення функцій щодо опрацювання запитів прийом письмових запитів також допускається у відповідальному підрозділі (відповідальною особою) з питань запитів на інформацію. В такому разі запити, що надійшли в конверті й були прийняті канцелярією (не були одразу ідентифіковані), передаються нею за належністю.
16. Прийнятий розпорядником запит реєструється у системі діловодства. Порядковий номер запиту рекомендується вказувати у всіх документах розпорядника, що направляються запитувачу у зв'язку з опрацюванням

¹⁹⁷ Цікаво, що ст. 4 Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів взагалі передбачає можливість подання анонімних запитів.

його запиту – для полегшення ідентифікації запитів у разі оскарження запитувачем дій розпорядника, надсилання повторного запиту для уточнення інформації, надсилання запитувачем кількох запитів в один період часу тощо.

17. Слід зазначити, що розпорядник повинен не тільки прийняти запит, але й надати допомогу при оформленні запиту на прохання запитувача. Це прямо передбачено статтею 16 Закону: “Розпорядник інформації відповідає за ... надання консультацій під час оформлення запиту.”

«4. Письмовий запит подається в довільній формі ...»

18. Відповідно до частини четвертої статті 19 Закону письмовий запит подається у довільній формі. У цьому випадку йдеться не про форму фіксації й передачі запиту, а про оформлення його як письмового документа. Тобто таке оформлення є довільним: не має значення, де у тексті розміщується інформація, визначена у частині п'ятій статті 19; вказування слів «запит на інформацію» не є обов'язковим, як і наявність посилання на Закон тощо. Форми запитів, що можуть затверджуватися розпорядниками відповідно до ч. 6 ст. 19, є лише рекомендаційними і мають допомогти запитувачу оформити запит для його найшвидшого розгляду.

«5. Запит на інформацію має містити ...»

19. Частина п'ята статті 19 Закону містить перелік відомостей, які мають бути в запиті і які дають можливість розпоряднику його оперативно розглянути, підготувати відповідь по суті та направити її запитувачу. У цьому положенні Закону міститься вичерпний перелік вимог щодо змісту запиту – лише їх недотримання може бути підставою для відмови в задоволенні запиту відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 22 Закону.
20. Лист, який містить частину обов'язкових реквізитів інформаційного запиту (наприклад, містить опис запитуваної інформації, але не містить поштової адреси), слід вважати і розглядати як запит. Якщо в запиті відсутні певні обов'язкові реквізити, передбачені в частині п'ятій ст. 19 Закону, розпоряднику слід спочатку спробувати з'ясувати відсутню інформацію в робочому порядку, а не відмовляти одразу з формальних підстав (п. 4 ч. 1 ст. 22 Закону). Це в інтересах самого розпорядника, до якого після відмови в задоволенні запиту цей запит у більшості випадків надійде повторно з повними даними, які вимагаються Законом, або відмову буде оскаржено – в обох випадках в розпорядника виникатиме зайвий документообіг та витрати робочого часу, яких можна було б уникнути простим телефонним дзвінком чи запитанням електронною поштою запитувачу. При цьому слід пам'ятати, що таке уточнення реквізитів не

зупиняє перебіг п'ятиденного строку. Якщо встановити всі реквізити не вдалося, то розпорядник повинен надати формальну відмову, а не просто повернути лист запитувачу. В іншому разі запитувач буде позбавлений права на оскарження відмови в задоволенні запиту.

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

21. Під іменем запитувача мається на увазі прізвище, ім'я та по батькові фізичної особи – запитувача (по батькові може бути відсутнє у певних категорій осіб з огляду на національні традиції ідентифікації осіб). Найменування вказується для юридичних осіб та об'єднань громадян без такого статусу і – для юридичних осіб – повинно включати зазначення організаційно-правової форми (абзац 1 ч. 1 ст. 90 Цивільного кодексу) та власної назви у лапках. Якщо немає можливості ідентифікувати тип запитувача (фізична чи юридична особа, об'єднання громадян), то такий запит рекомендується вважати запитом від фізичної особи.
22. Закон надає запитувачу вибір – вказувати у запиті свою поштову адресу чи адресу електронної пошти. Але з огляду на необхідність надіслання розпорядником запитувачу відмови в задоволенні запиту (ч. 5 ст. 22), повідомлення про продовження строку розгляду (останнє речення ч. 4 ст. 20) виключно в письмовій формі, рекомендується уточнювати в запитувача його поштову адресу, якщо вона не відома. Якщо адресу пошти не вдалося встановити, то листування із запитувачем слід здійснювати відповідно до наданих ним контактів. Відсутність поштової адреси не може бути підставою для ненадсилання запитувачеві відмови в задоволенні запиту чи повідомлення про продовження строку розгляду запиту.
23. Під **номером засобу зв'язку** запитувача в Законі мається на увазі телефонний номер (мобільного або стаціонарного телефону) або номер факсу. Відсутність такого номеру в запиті не може бути підставою для відмови в його задоволенні, оскільки Закон вимагає його подання лише в разі наявності (“якщо такий є”). Оскільки розпорядник практично не може встановити і довести наявність у запитувача засобу зв'язку, якщо такий номер у запиті не зазначається, то припускається відсутність засобу зв'язку, навіть якщо це не відповідає дійсності. У цьому немає порушення, оскільки вказування номеру засобу зв'язку головним чином відповідає інтересам запитувача оперативно отримувати можливу інформацію, пов'язану з опрацюванням його запиту – тому вказування такого номеру залишається на розсуд запитувача. Водночас можна рекомендувати розпоряднику при прийнятті усних запитів та письмових запитів, що подаються особисто, уточнювати номер телефону.

«2) загальний опис інформації або вид, назву, реквізити чи зміст документа, щодо якого зроблено запит, якщо запитувачу це відомо»

24. Це положення Закону передбачає, що в запиті слід обов'язково вказувати:
- якщо запитується інформація – її загальний опис. Очевидно, що запитувач не може подати детальний опис запитуваної ним інформації, оскільки він нею не володіє. Проте загальний опис інформації має бути достатньо точним, щоб можна було визначити, яка конкретна інформація запитується. Якщо це зробити неможливо, то відповідальному за опрацювання запиту працівникові необхідно уточнити в запитувача опис інформації, скориставшись контактними даними, вказаними в запиті. Якщо і після цього за описом неможливо визначити, яка інформація запитується, то щодо цієї інформації запитувачу надсилається відмова відповідно до пункту 4 частини першої статті 22 Закону;
 - якщо запитується копія документа – вид, назву, реквізити чи зміст документа. Для ідентифікації документа достатньо буде таких реквізитів: назва виду документа, автор, дата документа, заголовок документа (хоча – за бажанням запитувача – можуть бути вказані й інші характеристики документа¹⁹⁸). Вказування змісту документа в запиті, по суті, є описом інформації, що в ньому міститься (див. вище). Запитувач має вибір: указати вид, назву, реквізити документа або його зміст, залежно від того, що саме йому відомо. Якщо в запиті не вказано ні виду, назви, реквізитів, ні змісту документа, то запитувачу надсилається відмова відповідно до пункту 4 частини першої статті 22 Закону.

«... 3) підпис і дату за умови подання запиту в письмовій формі ...»

25. Дата вказується в усіх письмових запитах, окрім поданих факсом (там дата надходження фіксується технічними засобами автоматично). Вчинення власноручного підпису на письмових запитах, зокрема, надісланих факсом, фізичною особою – запитувачем або представником юридичної особи (об'єднання громадян) - обов'язкове.

¹⁹⁸ Приклад можливих реквізитів документа можна знайти в Додатку 14 до «Типової інструкції з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади», затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2011 р. № 1242.

«6. З метою спрощення процедури оформлення письмових запитів на інформацію особа може подавати запит шляхом заповнення відповідних форм запитів на інформацію, які можна отримати в розпорядника інформації та на офіційному веб-сайті відповідного розпорядника. Зазначені форми мають містити стислу інструкцію щодо процедури подання запиту на інформацію, її отримання тощо»

26. Закон передбачає максимальне спрощення процедури доступу до інформації. З цією метою ч. 6 ст. 19 передбачає можливість подання письмових запитів шляхом заповнення форм запитів на інформацію у паперовому вигляді (форми видаються в приміщенні розпорядника або завантажуються з його офіційного веб-сайту).
27. У формах запиту, наданих розпорядником, має міститися стисла інструкція щодо процедури подання запиту. В інструкції може бути вказано строк розгляду запитів згідно із Законом, конкретизується можливість ознайомитися з документом (скопіювати його) безпосередньо у приміщенні розпорядника тощо. При цьому зміст форми не може суперечити Закону – наприклад, у формі не може бути вимог вказати причини подання запиту чи будь-які інші вимоги, не передбачені Законом. Так само інструкція не повинна виходити за межі визначення процедури подання запиту – наприклад, суперечитиме Закону наведення в такій інструкції положень щодо того, яка інформація є публічною, або щодо якої інформації суб'єкт владних повноважень, на його думку, є розпорядником.
28. Завдання форми запиту – допомогти запитувачу в оформленні і поданні запиту. Запитувач не зобов'язаний використовувати такі форми. Невикористання встановленої форми запиту не може бути підставою для відмови в розгляді та задоволенні запиту.
- «7. У разі якщо з поважних причин (інвалідність, обмежені фізичні можливості тощо) особа не може подати письмовий запит, його має оформити відповідальна особа з питань запитів на інформацію, обов'язково зазначивши в запиті своє ім'я, контактний телефон, та надати копію запиту особі, яка його подала.»**

29. Ч. 7 ст. 19 Закону передбачає оформлення запиту особою, відповідальною за розгляд запитів (працівником відповідального підрозділу), якщо

запитувач не може подати письмовий запит «з поважних причин». Це пов'язано з тим, що обов'язковою вимогою при поданні письмового запиту є вчинення запитувачем власноручного підпису, але особи з окремими формами інвалідності фізично не в змозі цього зробити. Обмежені фізичні можливості особи можуть також виражатися в наявності тимчасового розладу здоров'я, який не дозволяє їй вчинити власноручний підпис. Те ж саме стосується обмежених фізичних можливостей особи, коли вона не може самостійно ні надрукувати, ні власноручно написати текст письмового запиту.

СТАТТЯ 20. СТРОК РОЗГЛЯДУ ЗАПИТІВ НА ІНФОРМАЦІЮ

Стаття 20. СТРОК РОЗГЛЯДУ ЗАПИТІВ НА ІНФОРМАЦІЮ

1. Розпорядник інформації має надати відповідь на запит на інформацію не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту.

2. 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 з дня отримання запиту.

3. Клопотання про термінове опрацювання запиту має бути обґрунтованим.

4. 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. Про продовження строку розпорядник інформації повідомляє запитувача в письмовій формі не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту.

1. Стаття 20 Закону визначає строки розгляду запитів на інформацію і містить кілька новацій порівняно із Законом «Про інформацію» в редакції від 1992 року.

«1. Розпорядник інформації має надати відповідь на запит на інформацію не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту.»

2. Розпорядник повинен надати відповідь на запит і ця відповідь повинна бути відправлена (передана) запитувачеві не пізніше п'ятого робочого дня з дати отримання запиту. Першим днем п'ятиденного строку слід вважати перший робочий день після дати отримання запиту – за аналогією із загальними положеннями щодо обчислення строків у цивільно-правових відносинах (ст. 253 Цивільного кодексу України) та іншим законодавством (наприклад, у сфері судочинства). Це також пояснюється практичними міркуваннями, оскільки запит може надійти в кінці робочого дня.

Робочим є кожний день тижня, за винятком вихідних, святкових і неробочих днів, встановлених законодавством (ст.ст. 67, 73 Кодексу законів про працю). Для дотримання п'ятиденного строку розпорядник зобов'язаний відправити (надіслати) відповідь не пізніше п'ятого робочого дня – фактично ж відповідь до запитувача надійде пізніше з урахуванням часу доставки поштою.

3. Скорочення строку розгляду запиту з одного місяця (редакція Закону “Про інформацію” від 1992 року) до п'яти робочих днів зумовлено розвитком технічних можливостей зберігання, опрацювання та передачі інформації (комп'ютерна й копіювальна техніка, Інтернет тощо), які дають можливість значно швидше опрацювати первинні документи розпорядника, в яких наявна публічна інформація, що підлягає наданню на запит. Крім того, Закон обмежує коло інформації, що може запитуватися, тією, якою розпорядник вже володіє, що робить практично можливим задовольнити запит у стислий п'ятиденний строк.
4. Закон не описує типового способу надання відповіді на запит на інформацію, а встановлює лише строк для її надання. Спеціальна (письмова) форма відповіді передбачена лише в одному випадку – якщо в наданні запитуваної інформації було відмовлено повністю або частково (ч. 5 ст. 22 Закону). В інших випадках, обираючи спосіб надання відповіді, розпорядник повинен виходити з побажання запитувача. Запитувач може прямо вказати у запиті бажану форму (засоби) відповіді або це можна зрозуміти із того, яку адресу запитувач указав у запиті – поштовою чи адресу електронної пошти. Якщо вказано обидві такі адреси, доцільно буде за допомогою електронної пошти чи інших засобів зв'язку уточнити в запитувача бажаний спосіб надання відповіді. При наданні відповіді на усні, зокрема телефонні, запити допускається усна відповідь, якщо запитувач на уточнююче запитання про спосіб надання відповіді підтвердив, що такий (усний) спосіб відповіді його задовольняє.

Хоча правило щодо надання відповіді у формі за бажанням запитувача прямо не передбачено в Законі, воно впливає із загальних принципів Закону, зокрема максимального спрощення отримання доступу до ін-

формації. Крім того, відповідно до частини другої статті 7 Закону “Про інформацію” ніхто не може обмежувати права особи у виборі форм і джерел одержання інформації. Це ґрунтується на нормі Конституції України (ч. 2 ст. 34): “Кожен має право вільно збирати ... інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір”.

5. Рекомендується встановити, що в розпорядника відповідь на запит підписує особа, яка його безпосередньо опрацювала або керівник структурного підрозділу, відповідального за розгляд запитів. Такий порядок дозволить оперативно розглянути запит та надати відповідь у стислий п'ятиденний строк, передбачений Законом. До того ж, Закон не вимагає надання відповіді на запит керівником розпорядника. Навпаки, Закон у ч. 2 ст. 16 та ч. 4 ст. 22 передбачає, що запит обробляється, а відмова в задоволенні запиту підписується відповідальною особою за розгляд інформаційних запитів. Якщо підписання відповіді на запити все таки покладено на керівництво розпорядника, то такий порядок доцільно передбачити лише для випадків відмов в наданні інформації або випадків, коли застосовується “трискладовий тест”.

«2. 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 з дня отримання запиту.»

6. Ч. 2 ст. 20 Закону передбачає виняток із загального правила про п'ятиденний строк розгляду – надання відповіді на запит не пізніше 48 годин з дня отримання запиту (тобто від початку доби, наступної за днем його отримання). Перебіг цього скороченого строку не переривається вихідними, святковими чи неробочими днями, як у випадку загального п'ятиденного строку для розгляду запиту.
7. Підставами скорочення строку надання відповіді на запит до 48 годин відповідно до Закону є:
- необхідність захисту життя фізичної особи (наприклад, запитувач просить надати певну інформацію про іншу особу, з якою він перебував у контакті і щодо якої є підозра, що вона є носієм небезпечного збудника або хвора на небезпечне інфекційне захворювання);
 - необхідність захисту свободи фізичної особи (наприклад, запитувач просить надати адресу іншої особи, яка може підтвердити невинуват-

- тість запитувача у вчинення злочину, внаслідок чого з особи імовірно буде знято статус підозрюваного та звільнено з-під арешту);
- запитування інформації про стан довкілля. Термін довкілля вживається на позначення навколишнього природного середовища, іноді – як синонім до нього. Частина перша статті 5 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. визначає навколишнє природне середовище як «сукупність природних і природно-соціальних умов та процесів, природні ресурси, як залучені в господарський обіг, так і невикористовувані в народному господарстві в даний період (земля, надра, води, атмосферне повітря, ліс та інша рослинність, тваринний світ), ландшафти та інші природні комплекси». Відповідно до ст. 13 Закону “Про інформацію” інформація про стан довкілля (екологічна інформація) – це відомості про: “стан складових довкілля та його компоненти, включаючи генетично модифіковані організми, та взаємодію між цими складовими; фактори, що впливають або можуть впливати на складові довкілля (речовини, енергія, шум і випромінювання, а також діяльність або заходи, включаючи адміністративні, угоди в галузі навколишнього природного середовища, політику, законодавство, плани і програми); стан здоров’я та безпеки людей, умови життя людей, стан об’єктів культури і споруд тією мірою, якою на них впливає або може вплинути стан складових довкілля; інші відомості та/або дані”. Під запитом на інформацію про стан довкілля мається на увазі як запит про загальний стан довкілля на певній території, так і запит щодо стану одного чи кількох компонентів довкілля;
 - запитування інформації про якість харчових продуктів і предметів побуту. Згідно зі статтею 1 Закону України “Про безпечність та якість харчових продуктів”: “Харчовий продукт (їжа) – будь-яка речовина або продукт (сирий, включаючи сільськогосподарську продукцію, необроблений, напівоброблений або оброблений), призначений для споживання людиною. Харчовий продукт включає напій, жувальну гумку та будь-яку іншу речовину, включаючи воду, які навмисно включені до харчового продукту під час виробництва, підготовки або обробки”. Відповідно до цього ж Закону якість харчового продукту – це “ступінь досконалості властивостей та характерних рис харчового продукту, які здатні задовольнити потреби (вимоги) та побажання тих, хто споживає або використовує цей харчовий продукт”. У свою чергу під предметами побуту необхідно розуміти предмети, що використовуються в домашніх господарствах. Для тлумачення терміна «якість предметів побуту» можна використати визначення терміна “якість продукції”, що міститься в статті 1 Декрету Кабінету Міністрів України “Про державний нагляд за додержанням стандартів, норм і правил та відповідальність за їх порушення” від 8 квітня 1993 року: «якість продукції – сукупність властивостей, які відображають безпе-

- ку, новизну, довговічність, надійність, економічність, ергономічність, естетичність, екологічність продукції тощо, які надають їй здатність задовольняти споживача відповідно до її призначення»;
- запитування інформації про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статись і загрожують безпеці громадян. Відповідно до статті 1 Закону України “Про аварійно-рятувальні служби” та статті 1 Закону України “Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру”: “Аварія – небезпечна подія техногенного характеру, яка спричинила загибель людей чи створює на об’єкті або території загрозу життю та здоров’ю людей і призводить до руйнування будівель, споруд, обладнання і транспортних засобів, порушення виробничого або транспортного процесу чи завдає шкоди довкіллю.” Відповідно до цих же законів: “Катастрофа – велика за масштабами аварія чи інша подія, що призводить до тяжких, трагічних наслідків.” Під загрозою безпеці громадян мається на увазі загроза життю або здоров’ю хоча б однієї фізичної особи. Зворот «події, що... можуть статись» зобов’язує скорочувати строк розгляду запитів не тільки щодо тих надзвичайних подій, що вже відбулися, а й щодо потенційних небезпек. Закон не визначає, якою має бути імовірність настання такої події, щоб виникла потреба застосувати скорочені строки розгляду запиту, оскільки це питання має вирішуватися окремо в кожному випадку.

У цих випадках відповідь рекомендується надавати якомога швидше усно, електронною поштою, факсом або кур’єром. Тривалий час доставки кореспонденції поштою нівелює зміст норми про скорочення строку розгляду запиту до 48 годин.

«3. Клопотання про термінове опрацювання запиту має бути обґрунтованим»

8. Ч. 3 статті 20 Закону зобов’язує запитувача обґрунтувати своє клопотання про термінове опрацювання запиту згідно з ч. 2 цієї статті. Тобто запитувач має пояснити, як запитувана інформація/документ стосується одного з питань, перелічених в ч. 2 ст. 20 (якщо такий зв’язок не є очевидним). Має бути також обґрунтовано терміновість надання інформації – упродовж 48 годин, а не 5 робочих днів. Так, недостатньо послатися на те, що інформація стосується стану довкілля – слід навести причини, чому інформація повинна бути надана терміново (наприклад, є загроза життю або здоров’ю людей, інформація втратить своє значення, якщо буде надана в п’ятиденний чи довший строк). При цьому йдеться про обґрунтування саме терміновості клопотання, а не того, як ця інформація стосується запитувача, – в іншому разі буде порушено частину другу статті 19 Закону.

«4. 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. Про продовження строку розпорядник інформації повідомляє запитувача в письмовій формі не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту»

9. Частина четверта статті 20 Закону надає розпоряднику можливість продовжити строк розгляду запиту на інформацію до 20 робочих днів. Передбачено лише дві підстави для такого продовження: 1) необхідність надання на запит великого обсягу інформації; або 2) потреба пошуку інформації серед значної кількості даних.
10. Поняття “великий обсяг інформації”, “значна кількість даних” є оціночними, тому можливість застосування цієї норми вирішується розпорядником з огляду на те, чи дозволяють стан його забезпечення комп’ютерною, копіювальною технікою, умови зберігання інформації надати відповідь у п’ятиденний строк (наприклад, інформація може знаходитися у кількох віддалених приміщеннях або є необхідність пошуку інформації серед значної кількості неупорядкованих даних).
11. 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, яка його підписала, реєстраційний номер запиту в розпорядника; також на цьому повідомленні вчиняється власноручний підпис особою, що прийняла рішення про продовження строку. Якщо поштова адреса запитувача не відома і її не вдалося встановити шляхом уточнення, то вказане повідомлення має бути надіслане на адресу електронної пошти запитувача.

Продовження строку розгляду запиту на інформацію до 20 робочих днів передбачає надання відповіді на нього як тільки вона буде підготовлена – у проміжку часу від дати повідомлення особи про продовження строку розгляду до спливу двадцяти робочих днів з дати отримання запиту.

12. Слід наголосити, що у випадку продовження строку розгляду запиту перебіг 20-денного строку починається з дня, наступного за днем отримання запиту, а не з дня надіслання запитувачу повідомлення про продовження строку розгляду його запиту.

СТАТТЯ 21. ПЛАТА ЗА НАДАННЯ ІНФОРМАЦІЇ

Стаття 21. ПЛАТА ЗА НАДАННЯ ІНФОРМАЦІЇ

1. Інформація на запит надається безкоштовно.
2. 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.
3. Розмір фактичних витрат визначається відповідним розпорядником на копіювання та друк в межах граничних норм, встановлених Кабінетом Міністрів України. У разі якщо розпорядник інформації не встановив розміру плати за копіювання або друк, інформація надається безкоштовно.
4. При наданні особі інформації про себе та інформації, що становить суспільний інтерес, плата за копіювання та друк не стягується.

1. Стаття 21 Закону визначає порядок стягнення в окремих випадках плати за надання інформації у відповідь на запит. Стаття особлива тим, що на відміну від багатьох інших норм Закону надає розпоряднику певну дискрецію (можливість діяти на власний розсуд) – щодо встановлення та розміру плати за копіювання, друк документів при наданні відповіді на запит.

«1. Інформація на запит надається безкоштовно»

2. Частина перша цієї статті встановлює загальний принцип, за яким інформація на запит надається безоплатно. Цей принцип впливає із загальних засад Закону, а саме – максимальної відкритості публічної інформації: встановлення обов’язкової у всіх випадках чи надмірної плати за отримання інформації непропорційно обмежуватиме право особи на доступ до інформації та зробить це право недієвим.

«2. 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.»

3. У частині другій статті 21 Закону передбачено обов'язок запитувача відшкодувати фактичні витрати на копіювання або друк, коли обсяг відповіді на запит на інформацію перевищує 10 сторінок і якщо така плата була встановлена розпорядником. У цьому випадку має місце відступ від принципу безоплатного надання інформації на запит з метою запобігання зловживань правом на отримання інформації. Тобто стягнення із запитувача фактичних витрат за копіювання чи друк виконує регульвну функцію, стримуючи запитувачів від надсилання запитів щодо значних обсягів інформації, отримання документів «про всяк випадок», коли вони запитувачеві не є дійсно необхідними, а також стимулює запитувачів чіткіше і вужче формулювати обсяг запитуваної інформації, що зменшує навантаження на осіб (підрозділ), відповідальних у розпорядника за доступ до інформації.
4. Стягнення плати за копіювання або друк породжує кілька практичних проблем. Насамперед це строк надання відповіді на запит, якщо необхідно стягнути за неї плату: п'ятиденний строк є надто коротким для того, щоб зібрати інформацію для підготовки відповіді, повідомити запитувача про необхідність внесення плати, запитувачу внести плату та надати підтвердження цього розпорядникові. У першій редакції законопроекту “Про доступ до публічної інформації” “оплатний” обсяг відповіді на запит починався з 50 сторінок, що явно підпадало б під “великий обсяг інформації” за ч. 4 ст. 20 Закону.

У ситуації, коли запитувач зобов'язаний оплатити витрати на копіювання та друк, його право отримати документи на запит може бути реалізоване лише після внесення ним плати. Слід звернути увагу на те, що в статті 20 Закону йдеться про строк “розгляду” запиту та про обов'язок розпорядника надати “відповідь” на запит у п'яти- або двадцятиденний строк. При цьому запит може вважатися задоволеним лише, коли запитувачу була надана запитувана інформація (документи). Про “задоволення” запиту йдеться у самій ч. 2 ст. 21, а також у п. 3 ч. 1 ст. 22 Закону, відповідно до якого підставою для відмови в “задоволенні запиту” є несплата запитувачем передбачених статтею 21 фактичних витрат на копіювання або друк. Отже, якщо під час опрацювання запиту розпорядник встановив, що задоволення запиту вимагає копіювання або друку більше ніж 10 сторінок копій документів, він повинен у п'яти- або (якщо строк розгляду

було продовжено) двадцятиденний строк надати запитувачу відповідь та вказати на необхідність внесення плати для відшкодування фактичних витрат на копіювання або друк. Таким чином буде виконано обов'язок розпорядника відповідно до статті 21 Закону. **Копії документів надаються запитувачу і запит вважається задоволеним після надання запитувачем підтвердження внесення відповідної плати.**

5. Виконати обов'язок щодо відшкодування фактичних витрат запитувач може лише тоді, коли він поінформований про: 1) те, що задоволення його запиту потребує копіювання або друку більше ніж 10 сторінок; 2) конкретну суму, яку йому необхідно сплатити; 3) спосіб оплати і підтвердження її здійснення. Тобто, хоч це безпосередньо і не прописано в Законі, розпорядник повинен повідомити запитувача про необхідність внесення плати, її розмір та порядок оплати. Це логічно впливає з положень Закону, який, як і будь-який закон, повинен бути таким, щоб його можна було виконати (принципи реалістичності та розумності). Таким чином, можливість і обов'язок внесення запитувачем плати виникає лише в разі його повідомлення про це розпорядником.

Інформування запитувача про необхідність оплати фактичних витрат передбачає не просто повідомлення щодо наявності такої необхідності оплати, але й інформування про розмір і спосіб внесення плати: реквізити рахунка в фінансовій установі, спосіб надання підтвердження внесення плати. Для зручності запитувачів розпорядникам додатково разом з повідомленням щодо необхідності оплати надсилати платіжний документ для фінансової установи. У цьому документі наперед заповнюються всі реквізити, окрім дати внесення платежу, імені (найменування) платника та інших реквізитів, які ідентифікують особу платника.

6. Плата стягується за друк (копіювання) документів, що надаються на запит, починаючи з одинадцятої сторінки включно, оскільки частина друга статті 21 Закону встановлює обсяг в 10 сторінок як гарантований для надання інформації безоплатно. Такий підхід відповідає загальним принципам Закону. Оскільки надання 10 сторінок визнано законом безкоштовним, то стягнення плати за друк всіх сторінок, починаючи з першої, коли їх загальна кількість перевищує десять сторінок: 1) буде несправедливим, оскільки запитувач, який хоче отримати 11 сторінок, має сплатити за всі сторінки, а той хто лише 10 – нічого, хоч різниця в обсягах - лише 1 сторінка; 2) ускладнюватиме доступ до інформації, оскільки збільшує розмір відшкодування за копіювання та друк, що, зокрема, суперечить принципу вільного отримання інформації та максимального спрощення процедури (статті 3-4 Закону); 3) буде створювати можливості для зловживань шляхом штучного збільшення тексту, який слід роздрукувати, до 11 і більше сторінок і відповідно виникнення обов'язку відшкодування

витрат, до того ж в розмірі, що може бути обтяжливим (бо коли йтиметься про необхідність оплати навіть 11 гривень, що крім того супроводжуватиметься витратами часу на здійснення оплати, то частина запитувачів відмовиться від свого запиту).

7. Підтвердження внесення плати запитувачем може бути надане розпоряднику шляхом передачі опрацьованого фінансовою установою платіжного документа безпосередньо розпоряднику (самостійно чи кур'єром), пересилання його поштою, факсом або електронною поштою.

«3. Розмір фактичних витрат визначається відповідним розпорядником на копіювання та друк в межах граничних норм, встановлених Кабінетом Міністрів України. У разі якщо розпорядник інформації не встановив розміру плати за копіювання або друк, інформація надається безкоштовно»

8. Стаття 21 Закону зобов'язує розпорядника визначитися щодо стягнення плати за відшкодування фактичних витрат на копіювання чи друк – або встановити своїм правовим актом розмір такої плати, або не стягувати її взагалі. Визначення розпорядником розміру фактичних витрат є важливим для попередження зловживань, оскільки така плата встановлюється наперед, є відомою для запитувачів і застосовується однаково до всіх. В іншому разі розпорядник міг би довільно встановлювати розмір плати у кожній окремій ситуації. Це сприяє юридичній визначеності і безперешкодній реалізації права на доступ до публічної інформації.
9. Дискреція (можливість вирішувати на власний розсуд) розпорядника в питанні затвердження плати за відшкодування фактичних витрат випливає з формулювання ч. 3 ст. 21 Закону – «якщо розпорядник інформації не встановив розміру плати...». При прийнятті рішення з цього приводу розпоряднику необхідно зважити свої фінансові потреби на забезпечення канцелярських видатків та частоту запитування великих обсягів інформації. Якщо розпорядник не скористався можливістю встановити плату, то інформація за запитами надається безоплатно.
10. Згідно з частиною третьою статті 21 Закону, якщо розпорядник встановив указану плату, то її максимальний розмір не може перевищувати граничні норми, визначені Кабінетом Міністрів України. Це положення встановлено для запобігання обмеженню доступу до інформації розпорядниками шляхом установлення завищених розмірів плати за надання інформації. Див. також коментар до Прикінцевих положень Закону, де описано встановлені Кабінетом Міністрів граничні норми.

11. Розміри фактичних витрат повинні бути затверджені правовим актом розпорядника та оприлюднені згідно з пунктом 2 частини першої статті 15 Закону. Такий правовий акт, оскільки він визначає обов'язки запитувачів щодо внесення плати за копіювання чи друк, відповідно до статті 57 Конституції України може набути чинності лише після його оприлюднення. Акт щодо затвердження розміру фактичних витрат може бути оскарженим (див. коментар до ст. 23 Закону). Встановлена розпорядником плата застосовується при наданні відповідей на запити, що були подані після набуття чинності відповідним правовим актом.
12. Розпорядник може підвищити “пориг” стягнення плати при наданні інформації, зокрема, коли його витрати на стягнення плати перевищують суму надходжень від неї – наприклад, установивши, що плата стягується за надання відповідей на запит обсягом більш як 25 чи 50 сторінок. Розпорядник може також диференціювати розмір плати залежно від кількості сторінок, що надаються, наприклад, встановивши меншу плату за надання великої кількості копій.

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

13. Винятки, коли плата за надання інформації на запит не може стягуватися навіть при перевищенні обсягу відповіді в 10 сторінок, встановлені частиною четвертою статті 21 Закону. Таких винятків два: 1) надання особі інформації про неї; та 2) надання інформації, яка становить суспільний інтерес.

«... інформації про себе ...»

14. Це включає надання інформації як юридичній, так і фізичній особі. Інформацією про особу в даному випадку має вважатися не тільки інформація про соціальні чи фізіологічні якості особи, спосіб її життя, діяльності, а й інформація про середовище її проживання, діяльності (наприклад, про будинок, у якому проживає фізична особа, про перелік контрагентів юридичної особи), оскільки така інформація теж дає можливість ідентифікувати особу.

«... інформації, що становить суспільний інтерес ...»

15. Невичерпний перелік інформації, що є предметом суспільного інтересу, наведений у частині другій статті 29 Закону України “Про інформацію”: “інформація, яка свідчить про загрозу державному суверенітету, терито-

ріальній 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”.

“Інформація, яка свідчить про загрозу державному суверенітету” – це інформація, що розкриває ознаки посягання на державний суверенітет, внаслідок якого він може бути ліквідований або ослаблений, наприклад, дані про концентрацію військових з'єднань іноземних держав біля кордонів України або про ознаки шпигунства в діях високопосадовця. Загрозою державному суверенітету також може бути бездіяльність уповноважених осіб стосовно протидії посяганням на державний суверенітет.

“Інформація, що свідчить про загрозу територіальній цілісності” – інформація про дії спрямовані на зміну меж території України всупереч статті 73 Конституції України (тобто не шляхом усеукраїнського референдуму), а також про бездіяльність стосовно припинення таких дій. Див. також коментар до ч. 2 ст. 6 Закону.

“Інформація, що забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов'язків” – йдеться про інформацію, що сприяє особі в реалізації її суб'єктивного права (міра можливої поведінки особи, підкріплена обов'язком іншого суб'єкта сприяти цій особі), свободи (можливість діяти чи бездіяти на власний розсуд без втручання й участі інших осіб)¹⁹⁹, обов'язку (обсяг належної поведінки особи, визначений законодавчою нормою або кореспондуючим правом іншої особи). Наприклад: інформація з податкової декларації кандидата в депутати сприяє реалізації виборчого права, оскільки виборці отримують більше можливостей оцінити цього кандидата; інформація про плановане перекриття вулиць і доріг в цілях охорони учасників офіційної делегації іноземної держави сприяє свободі пересування, оскільки громадян мають змогу скоригувати свої маршрути переміщення; текст роз'яснення певної норми законодавства податковою адміністрацією сприяє реалізації обов'язку сплатити податки, оскільки він уточнює зміст і обсяг обов'язку по сплаті певного податку.

“Інформація, що свідчить про можливість порушення прав людини” – інформація про дії чи бездіяльність, що спричинять або можуть спричинити неможливість реалізувати певне суб'єктивне право або не дадуть (можуть не дати) його реалізувати в повному обсязі.

“Інформація, що свідчить про введення громадськості в оману” – інформація, яка вказує на ознаки навмисного чи неумисного повідо-

влення громадськості недостовірної, неповної інформації або інформації, викладеної таким чином, що в громадськості складається хибне враження щодо описуваного факту, процесу тощо. Введення громадськості в оману може стосуватися лише суспільно важливої теми. Наприклад, відомості про необґрунтовані зміни в методиці обрахунку статистичних показників можуть свідчити про введення громадськості в оману стосовно реального стану економіки країни.

“Інформація, що свідчить про шкідливі екологічні та інші негативні наслідки діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб”. Шкідливими екологічними наслідками є зміна звичайного перебігу процесів у довкіллі. У цьому контексті можна використати визначення поняття негативні зміни в навколишньому природному середовищі – «це втрата, виснаження чи знищення окремих природних комплексів та ресурсів внаслідок надмірного забруднення навколишнього природного середовища, руйнівного впливу стихійних сил природи та інших факторів, що обмежують або виключають можливість життєдіяльності людини та провадження господарської діяльності в цих умовах» (ст. 1 Закону «Про зону надзвичайної екологічної ситуації»). Негативними наслідками діяльності чи бездіяльності юридичних або фізичних осіб є порушення внаслідок таких діянь прав чи свобод інших осіб, завдання шкоди інтересам суспільства. Наприклад: інформація про некваліфіковані діяння керівництва банку, що призвели до його банкрутства; відомості про nereагування уповноважених посадових осіб на показ телеканалом сцен насильства й жорстокості в час доби, коли, ймовірно, їх зможуть побачити діти.

¹⁹⁹ Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник / Под ред. Б. А. Страшуна: В 4-х т. 3-е изд. М., 2000. Т. 1-2: Часть общая. С. 122–123.

СТАТТЯ 22. ВІДМОВА ТА ВІДСТРОЧКА В ЗАДОВОЛЕННІ ЗАПИТУ НА ІНФОРМАЦІЮ

Стаття 22. ВІДМОВА ТА ВІДСТРОЧКА В ЗАДОВОЛЕННІ ЗАПИТУ НА ІНФОРМАЦІЮ

1. Розпорядник інформації має право відмовити в задоволенні запиту в таких випадках:

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

2) інформація, що запитується, належить до категорії інформації з обмеженим доступом відповідно до частини другої статті 6 цього Закону;

3) особа, яка подала запит на інформацію, не оплатила передбачені статтею 21 цього Закону фактичні витрати, пов'язані з копіюванням або друком;

4) не дотримано вимог до запиту на інформацію, передбачених частиною п'ятою статті 19 цього Закону.

2. 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.

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

4. 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.

5. Відмова в задоволенні запиту на інформацію надається в письмовій формі.

6. Відстрочка в задоволенні запиту на інформацію допускається в разі, якщо запитувана інформація не може бути надана для ознайомлення в передбачені цим Законом строки у разі настання обставин непереборної сили. Рішення про відстрочку доводиться до відома запитувача у письмовій формі з роз'ясненням порядку оскарження прийнятого рішення.

7. У рішенні про відстрочку 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 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;
- 4) строк, у який буде задоволено запит;
- 5) підпис.

1. Стаття визначає юридичні підстави та фактичні умови, за яких право на отримання інформації на запит не може бути реалізоване. В статті 22 Закону описано виключний перелік підстав для відмови в задоволенні запиту, а також підстави відстрочки в наданні запитуваної інформації (в

цьому випадку право на отримання інформації також тимчасово фактично не може бути реалізоване).

Стаття розвиває загальні положення Закону, а саме – норми частини першої статті 2 (метою Закону є, зокрема, створення механізмів реалізації права кожного на доступ до інформації; виключний перелік підстав для відмови в наданні інформації є необхідною умовою ефективності такого механізму) та пункту 1 статті 3 (визначення виключно законом випадків ненадання інформації розпорядником; стаття 37 Закону “Про інформацію” в редакції від 1992 року передбачала можливість відмови в наданні інформації, якщо вона не підлягала розголошенню “згідно з іншими законодавчими або нормативними актами”, що суперечило ч. 2 ст. 19 Конституції України).

«1. Розпорядник інформації має право відмовити в задоволенні запиту в таких випадках: ...»

2. Частина перша статті 22 Закону встановлює виключний перелік підстав для відмови в наданні інформації на запит.

“1) розпорядник інформації не володіє і не зобов’язаний відповідно до його компетенції, передбаченої законодавством, володіти інформацією, щодо якої зроблено запит”

3. За цим пунктом передбачається можливість відмови в задоволенні запиту, якщо його було надіслано до розпорядника безпідставно. Для відмови за цим пунктом необхідна одночасна наявність двох таких умов: 1) фактична відсутність запитуваної інформації в розпорядника; 2) відсутність юридичного обов’язку розпорядника володіти такою інформацією. Таким чином, навіть якщо запитувана інформація потрапила до розпорядника випадково або без відповідних юридичних підстав, він не може відмовити в її наданні за вказаною підставою, оскільки фактично володіє нею.

Приклад 34

Прикладом може бути реальна ситуація щодо податкових декларацій народних депутатів України, які вони мали би подавати в територіальні органи державної податкової служби. Але частина народних депутатів здали свої декларації до Апарату Верховної Ради України, який, не маючи обов’язку приймати ці декларації, все ж прийняв їх. У цій ситуації Апарат Верховної Ради не може відмовити в наданні копій податкових декларацій у зв’язку з відсутністю в нього обов’язку володіти такими до-

кументами. Наявність юридичної підстави для володіння певною інформацією не має значення – головним є факт фізичної наявності (володіння) цієї інформації в розпорядника.

«... компетенції, передбаченої законодавством ...»

4. Цей зворот позначає: 1) сукупність обов’язків суб’єктів владних повноважень, визначених законами України та підзаконними актами; 2) визначений законами України та підзаконними актами перелік обов’язків інших, крім суб’єктів владних повноважень, розпорядників, указаних в статті 13 Закону, зокрема суб’єктів приватного права.

Якщо в розпорядника інформації є обов’язок мати певну інформацію і щодо неї надійшов запит, але фактично вона відсутня, то такий розпорядник теж не може відмовити в задоволенні запиту за пунктом 1 частини першої статті 22 Закону. У зв’язку з порушенням вказаного обов’язку посадові, службові особи розпорядника притягуються до відповідальності. Якщо в такій ситуації відсутні інші підстави для відмови в запиті згідно з частиною 1 статті 22, розпорядник повинен – залежно від способу набуття запитуваної інформації – створити або отримати її та задовольнити запит.

«2) інформація, що запитується, належить до категорії інформації з обмеженим доступом відповідно до частини другої статті 6 цього Закону»

5. Пункт 2 частини першої статті 22 Закону врегулює питання, коли запитувана інформація не може бути надана, оскільки належить до категорії інформації з обмеженим доступом. Обмеження доступу до інформації застосовується, якщо наявні одночасно такі три умови: 1) існує законний інтерес, вказаний у пункті 1 частини другої статті 6 Закону, для захисту якого потрібно обмеження в доступі; 2) поширення інформації може завдати істотної шкоди вказаному законному інтересу; 3) така істотна шкода переважає суспільний інтерес в отриманні інформації. Тобто після застосування “трискладового тесту” (див. коментар до ст. 6 Закону).
6. При надходженні запиту про надання інформації з обмеженим доступом розпорядник має встановити, чи дійсно на відповідний момент наявні підстави для обмеження доступу до цієї інформації. Це має здійснюватися з двох причин.

По-перше, наразі більшість інформації з обмеженим доступом отримала такий статус до набуття Законом чинності, а значить не на підставі частини другої статті 6 Закону, тобто без проходження процедури “трискла-

дового тесту”. Формулювання пункту 2 частини першої статті 22 Закону («належить до категорії інформації з обмеженим доступом відповідно до частини другої статті 6 цього Закону») дає розпоряднику можливість відмовляти в наданні інформації на запит, лише якщо таке обмеження в доступі відповідає “трискладовому тесту”. Тобто при надходженні запиту щодо інформації з обмеженим доступом розпорядник повинен застосувати вказану норму (ч. 2 ст. 6 Закону) та вирішити – обґрунтованим є подальше обмеження доступу до цієї інформації чи ні – відповідно до критеріїв “трискладового тесту”. При цьому не має значення, якою була юридична підстава для віднесення відомостей до інформації з обмеженим доступом (на підставі попередньої редакції Закону “Про інформацію”; віднесення інформації до таємної чи конфіденційної безпосередньо законом; віднесення інформації до конфіденційної приватною особою тощо).

По-друге, навіть після проходження процедури трискладового тесту могла змінитися ситуація, внаслідок чого суспільний інтерес почав переважати законний інтерес обмежувати доступ до інформації, або такий інтерес може зникнути взагалі. Детальніше див. коментар до ст. 6 Закону.

Приклад 35

Дані досудового слідства дозволяється розголошувати лише з дозволу слідчого (ст. 121 КПК). Слідчий може дозволити розголосити факт розгляду слідством однієї зі слідчих версій злочину, якщо вона не підтвердилася і відпала, а також якщо розголошення певних даних слідства не зашкодить подальшому слідству (наприклад, не створить можливість для тиску на свідків, іншим чином незаконно вплинути на хід слідства).

Приклад 36

Конфіденційність інформації захищається у випадку, коли дружина заявляє в правоохоронні органи про побиття чоловіком, а згодом відкликає заяву: відомості про факт надходження й відкликання такої заяви не підлягають розголошенню третім особам. Але якщо згодом чоловік із цього подружжя приймає рішення балотуватися на високу виборну посаду, то громадськість отримує право дізнатися про факт надходження заяви про побої від дружини кандидата, адже з’явився переважачий суспільний інтерес отримати якомога більше інформації про особисті якості політика, щоб зробити усвідомлений вибір в день голосування.

7. Розпорядник, вирішуючи питання надання/ненадання інформації з обмеженим доступом, щодо якої надійшов запит, має виходити не з самого факту наявності в інформації вказаного статусу, а зі співвідношення законного інтересу обмежити до неї доступ та суспільного інтересу отримати її (згідно із ч. 2 ст. 6 Закону). Суть суспільного інтересу може бути очевидно з обставин справи (наприклад, запит щодо інформації про фізичну особу – політика) або викладеною в запиті. При вирішенні питання, який з інтересів – законний інтерес обмежити доступ чи суспільний інтерес отримати інформацію – має перевагу, варто враховувати практику Європейського суду з прав людини (див. коментар до ст. 6 Закону)
8. Потрібно мати на увазі, що згідно з ч. 7 ст. 6 Закону, розпорядник, відмовляючи в наданні інформації за пунктом 2 частини першої статті 22 Закону, зобов’язаний надати на цей запит відкриту інформацію, якщо така запитується поряд з інформацією з обмеженим доступом (якщо запитується копія документа, – надати частину документа, що не містить інформації з обмеженим доступом, заретушувавши слова, абзаци, зображення, які становлять інформацію з обмеженим доступом).
9. Якщо рішення про обмеження доступу до інформації прийняте не розпорядником, що одержав запит про її надання, а іншим суб’єктом з мотивів, які детально розпоряднику не відомі, то останній має їх уточнити в суб’єкта, що приймав рішення про обмеження доступу до інформації відповідно до частини другої статті 6 Закону.
10. Відмова в наданні на запит інформації з обмеженим доступом має обґрунтовуватися як юридичними (посиланням на п. 2 ч. 1 ст. 22 Закону), так і фактичними підставами (описом законного інтересу обмежити доступ до інформації, шкоди яка може бути йому завдана з оприлюдненням цієї інформації та обґрунтуванням переваги величини цієї шкоди над суспільним інтересом в розповсюдженні інформації). Тобто у відмові недостатньо послатися на норму статті 22 Закону як формальну підставу для відмову; слід навести пояснення та обґрунтувати таке рішення (див. також коментар до п. 3 ч. 4 ст. 22 Закону – “У відмові в задоволенні запиту на інформацію має бути зазначено: ... 3) **мотивовану** підставу відмови”).

Зразок відмови в наданні інформації на запит за п. 2 ч. 1 ст. 22 Закону:

Шановний пане _____!

На Ваш запит щодо стану здоров'я пана _____ повідомляємо, що вказана інформація не підлягає наданню згідно з п. 2 ч. 1 ст. 22 Закону “Про доступ до публічної інформації”, оскільки є конфіденційною і стосується приватного життя фізичної особи, невтручання в яке захищене ст. 32 Конституції України.

Ця особа припинила активну політичну діяльність, тому не вбачається суспільного інтересу в отриманні запитуваної інформації, який переважав би істотну шкоду, що буде завдано панові _____ розголошенням даних про його стан здоров'я.

Ця відмова може бути оскаржена в порядку, передбаченому статтею 23 Закону “Про доступ до публічної інформації”: до керівника [назва розпорядника інформації] або до суду відповідно до Кодексу адміністративного судочинства.

Дата

Прізвище, ініціали, підпис особи, відповідальної за розгляд запиту.

«3) особа, яка подала запит на інформацію, не оплатила передбачені статтею 21 цього Закону фактичні витрати, пов'язані з копіюванням або друком»

- Пункт 3 частини першої статті 22 Закону передбачає можливість відмови розпорядника в наданні інформації на запит, якщо запитувач, який був належним чином поінформований про необхідність внесення плати, не вніс її (детальніше див. коментар до ст. 21). Указана норма не може бути застосована, якщо запитувач хоч і був поінформований про необхідність внесення плати, але не в повному обсязі, що не дозволило йому здійснити проплату (наприклад, розпорядник в повідомленні не вказав точну суму, реквізити). Те ж саме стосується і випадку, коли запитувач не був повідомлений про необхідність надати розпоряднику підтвердження внесення плати, внаслідок чого він його не надав, а розпорядник не має можливості отримати від фінансової установи перелік осіб, які вносили плату за копіювання і друк.
- Як зазначалося вище, в коментарі до частини другої статті 21 Закону, у випадку, коли розпорядник під час опрацювання запиту (у 5- чи 20-ден-

ний строк) встановив, що його задоволення потребує копіювання чи друку більше 10 сторінок, він зобов'язаний повідомити про це запитувача, тим самим виконавши свій обов'язок розглянути запит у встановлений законом строк. Водночас у розпорядника залишається обов'язок задовольнити запит, як тільки запитувач внесе плату за копіювання чи друк. Відповідно копії документів передаються запитувачу і запит вважається задоволеним після внесення відповідної плати (точніше – одразу після надання запитувачем підтвердження внесення плати).

У зв'язку з цим виникає запитання, коли в розпорядника виникає право відмовити в задоволенні запиту на підставі п. 3 ч. 1 ст. 22 Закону. По-перше, слід звернути увагу, що в статті 22 Закону йдеться саме про право розпорядника відмовити в задоволенні запиту. Таким чином, розпорядник не зобов'язаний надавати відмову, якщо, наприклад, впродовж певного часу після повідомлення ним запитувача про необхідність внесення плати цього не було зроблено. При цьому в документи обліку інформаційних запитів розпорядника може бути внесено запис про те, що відповідь на запит було надано і очікується внесення плати. По-друге, Закон не обмежує запитувача в часі внесення плати і встановлення таких строків розпорядником суперечитиме Закону.

Отже, з цього випливає, що в задоволенні запиту на підставі пункту 3 частини першої статті 22 Закону може бути відмовлено лише якщо запитувач повідомив про свою відмову оплачувати фактичні витрати на копіювання чи друк. За відсутності такого повідомлення, опрацювання запиту, фактично, зупиняється і поновлюється як тільки запитувач платить витрати. Такий підхід тлумачення цих положень залишає більше можливостей для запитувача, який не обмежений строком внесення плати. До того ж, розпорядник не повинен з'ясовувати причини затримки із внесенням плати, яких може бути безліч: запитувач не має необхідних коштів і збирає їх, захворів або подав позов із оскарженням рішень, дій чи бездіяльності розпорядника (наприклад, оскарження розміру плати) і т.д. При цьому, як зазначалося, розпорядник виконав вимоги Закону, коли вчасно надав відповідь на запит і повідомив про необхідність внесення плати.

«4) не дотримано вимог до запиту на інформацію, передбачених частиною п'ятою статті 19 цього Закону»

- У цьому положенні встановлюється можливість відмови в задоволенні запиту, якщо він оформлений неналежно, тобто якщо відсутні обов'язкові реквізити запиту, вичерпний перелік яких міститься в ч. 5 ст. 19 Закону (див. коментар до ст. 19). Це єдиний передбачений Законом випадок і

єдина підстава для відмови в задоволенні запиту, яка дозволяє не розглядати його по суті.

14. Запит є неналежно оформленим, якщо:

- 1) в ньому не вказано прізвище, ім'я, по батькові запитувача – фізичної особи або найменування юридичної особи, об'єднання громадян;
- 2) не вказано ні поштової адреси, ні адреси електронної пошти запитувача;
- 3) із запиту не зрозуміло, яка інформація чи документ запитується;
- 4) запит є письмовим і не містить дати (крім надісланих факсом);
- 5) письмовий запит не містить підпису (крім запитів, складених у порядку ч. 7 ст. 19 від імені осіб з обмеженими фізичними можливостями).

15. Не може вважатися неналежно оформленим (тобто з порушенням вимог ч. 5 ст. 19) запит, що не містить слова «запит», точної назви розпорядника або його адреси, посилання на Закон, обґрунтування та ін., оскільки перелік вимог до змісту запиту в частині 5 статті 19 є вичерпним.

«2. 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»

16. Частина друга статті 22 Закону прямо описує окремі випадки неправомірної відмови в наданні інформації, які особливо часто зустрічаються на практиці.

“... інформація може бути одержана запитувачем із загальнодоступних джерел ...”

17. Це формулювання описує випадки повідомлення запитувачеві у відповідь на запит, що запитувана інформація була раніше оприлюднена і потенційно є вільно доступною (з посиланням на те, де, коли і як саме відбулося оприлюднення або без такого посилання), але без повідомлення власне запитуваної інформації.

Типовим прикладом описуваного порушення є повідомлення у відповіді на запит, що запитувана інформація була опублікована в певному друкованому виданні (наприклад, в офіційному виданні розпорядника). Така відповідь розпорядника порушує право запитувача на отримання інформації, оскільки останній має нести витрати на пошук номера видання (який до того ж може бути вже фактично втраченим з огляду на давність його виходу), вимагає від запитувача відвідування бібліотеки чи архіву тощо.

Також частими є випадки повідомлення у відповіді на запит на інформацію, що вона розміщена на офіційному веб-сайті розпорядника. Це також обмежує право на інформацію, оскільки в окремих випадках запитувачу необхідна не просто запитувана інформація, а її офіційне підтвердження, яким не може слугувати веб-сторінка чи її роздруковка. Крім того, інформація на веб-сайті може бути важко доступною (вимагати складного пошуку) або вимагати від запитувача технічних знань для її отримання та прочитання. Запитувана конкретна інформація може також міститися у великому масиві даних, що були оприлюднені на веб-сайті (наприклад, звіт про виконання бюджету) – тим самим розпорядник перекладає на запитувача свій обов'язок з пошуку та надання відповідної інформації, хоча здійснити такий пошук простіше і легше саме розпоряднику.

18. Тому відсилання запитувача до загальнодоступних джерел є неправомірним, навіть якщо наявність таких джерел має бути очевидною запитувачеві. Такий додатковий обов'язок на розпорядника (надавати за запитом інформацію, яка була вже раніше оприлюднена) ґрунтується на загальних принципах Закону, зокрема, максимальної відкритості органів влади та максимального спрощення отримання публічної інформації.

Водночас розпорядникам можна порадити у випадку, коли відома адреса електронної пошти запитувача, надіслати йому на неї посилання (домену адресу в мережі Інтернет) на веб-сторінку із запитуваною інформацією. Якщо запитувач повідомить, що така відповідь його задовольняє і він не потребує письмової відповіді, то письмова відповідь може не надсилатися – запит вважається задоволеним.

“... відповідь не по суті запиту ...”

19. Це відповідь на запит, яка не містить запитуваної інформації або обґрунтування її ненадання. Тобто відповідь на запит має містити: або запитувану інформацію, або обґрунтування відмови в її наданні з підстави, передбаченої частиною першою статті 22 Закону, або мотивоване повідомлення, що запитувану інформацію буде надано пізніше у зв'язку з продовженням строку розгляду запиту (ч. 4 ст. 20) чи відстрочкою її надання (ч. 6 ст. 22). Можливе також поєднання описаних варіантів змісту відповіді у зв'язку з тим, що якась частина запитуваної інформації не може бути надана, а інша частина надається.

«3. Розпорядник інформації, який не володіє запитуваною інформацією, але якому за статусом або характером діяльності відомо або має бути відомо, хто нею володіє, зобов'язаний направити цей запит

належному розпоряднику з одночасним повідомленням про це запитувача. У такому разі відлік строку розгляду запиту на інформацію починається з дня отримання запиту належним розпорядником»

20. Частина третя статті 22 Закону визначає алгоритм дій розпорядника, якому запит надійшов не за належністю внаслідок помилки чи недостатньої обізнаності запитувача щодо адресата запиту. Цей алгоритм застосовується, якщо розпоряднику фактично відомо або повинно бути відомо, який суб'єкт насправді володіє запитуваною інформацією, тобто є належним розпорядником. Вказана норма розвиває гарантії права на доступ до інформації – максимальне спрощення процедури її отримання (п. 3 ст. 3 Закону).

“... за статусом або характером діяльності відомо ...”

21. Цей зворот вказує на те, що виходячи з компетенції суб'єкта владних повноважень або завдяки провадженню розпорядником певної діяльності йому відомо про належного розпорядника за таким запитом. Слово «відомо» в даному випадку не означає 100-відсоткову впевненість в тому, що запитувана конкретна інформація наявна в іншого розпорядника. Це скоріше переконання, що інформація такого роду, у принципі, має знаходитися у певного суб'єкта.
22. Запит на інформацію пересилається належному розпоряднику в тій формі, в якій він був отриманий, із додаванням супровідного листа з викладом причин пересилання. Одночасно запитувачу надсилається повідомлення про перенаправлення його запиту з указанням коли, кому та з яких підстав запит було перенаправлено.

Направлення запиту належному розпоряднику має бути здійснено в строк до п'яти робочих днів з моменту надходження запиту до розпорядника, оскільки саме в цей строк розпорядник, що отримав запит, повинен його опрацювати та надати відповідь згідно з частиною першою статті 20 Закону. При цьому після отримання запиту належним розпорядником перебіг строку розгляду запиту починається заново – з дня отримання запиту належним розпорядником. Хоча в цій нормі Закону вживається формулювання “з дня отримання запиту”, облік строку розгляду запиту слід здійснювати відповідно до частини першої статті 20 Закону, тобто перший день 5-денного строку починається у день, наступний за днем отримання запиту (див. коментар до ч. 1 ст. 20 Закону).

«4. У відмові в задоволенні запиту на інформацію має бути зазначено:»

23. Частина четверта статті 22 Закону визначає обов'язкові елементи змісту відмови в задоволенні запиту, наявність яких є необхідною для надання запитувачеві чіткого розуміння причин відмови та можливості її оскарження.

«1) прізвище, ім'я, по батькові та посаду особи, відповідальної за розгляд запиту розпорядником інформації;»

24. Як зазначалося вище, Закон не зобов'язує підписувати повідомлення про відмову керівника розпорядника чи його заступника. Це може зробити керівник структурного підрозділу, відповідального за доступ до інформації або безпосередньо особа, що опрацювала запит (детальніше див. коментар до ч. 1 ст. 20).

«2) дату відмови;»

25. Дата є важливим реквізитом відмови, оскільки свідчить про те, чи було розглянуто запит у встановлений Законом строк. При цьому на практиці можливі зловживання шляхом проставлення дати заднім числом. Для того, щоб пересвідчитися в тому, що відмову було дійсно підписано у вказану дату, запитувачу слід порівняти її з датою відправлення відмови поштою. Якщо дата відмови відрізняється від дати на поштовому штемпелі на конверті більше ніж на один-два дні, то це може свідчити про проставлення дати заднім числом. У цьому випадку запитувач може звернутися до адміністративного суду, обґрунтувавши свої підозри у порушенні Закону, а відповідач-розпорядник повинен буде довести, що відмову було оформлено та відправлено відповідно до Закону. Можливе також звернення до прокурора з метою проведення перевірки та вжиття передбачених законом заходів реагування, зокрема порушення кримінальної справи у випадку наявності ознак службового підроблення (ст. 366 Кримінального кодексу) чи іншого злочину.

«3) мотивовану підставу відмови;»

26. Йдеться про необхідність посилання на відповідну норму Закону, а також наведення та пояснення конкретних причин відмови. Наприклад, при відмові згідно з п. 2 ч. 1 ст. 22 Закону (інформація з обмеженим доступом) слід обґрунтувати відповідність обмеження доступу “трискладовому тесту” відповідно до ч. 2 ст. 6 Закону; при відмові на запит згідно з п. 4 ч. 1 ст. 22 Закону (відсутні обов'язкові реквізити) – зазначається, яка вимога Закону до запиту не була дотримана запитувачем.

«4) порядок оскарження відмови;»

27. Відмова повинна містити опис порядку оскарження, а саме порядок оскарження відмови в задоволенні запиту вищому органу (при його наявності для відповідного розпорядника), керівнику розпорядника – відповідно до Закону “Про звернення громадян”; до адміністративного суду – за Кодексом адміністративного судочинства; прокурору – відповідно до Закону “Про прокуратуру”.

При цьому розпоряднику рекомендується надати у відмові відому йому інформацію про адресу органів чи посадових осіб, до яких може бути здійснено оскарження. Насамперед, йдеться про інформацію щодо найменування та адреси вищого органу, а також про посаду і адресу для подання скарги керівнику розпорядника.

“5. Відмова в задоволенні запиту на інформацію надається в письмовій формі.”

28. Закон зобов’язує розпорядника повідомляти запитувача про відмову в задоволенні його запиту виключно в письмовій формі. Ця вимога розвиває пункти 5 і 6 статті 3 Закону, дозволяючи здійснювати ефективний контроль за дотриманням права на доступ до інформації і притягувати до відповідальності осіб, які це право порушують. Наявність письмової відмови також спрощує її оскарження, зокрема в адміністративному суді. Письмова форма передбачає видачу або надсилання запитувачу тексту відмови на бланку розпорядника.

“6. Відстрочка в задоволенні запиту на інформацію допускається в разі, якщо запитувана інформація не може бути надана для ознайомлення в передбачені цим Законом строки у разі настання обставин непереборної сили. Рішення про відстрочку доводиться до відома запитувача у письмовій формі з роз’ясненням порядку оскарження прийнятого рішення.”

29. Частина шоста статті 22 Закону передбачає особливий випадок, коли в задоволенні запиту розпорядник не відмовляє, але все ж запитувач не отримує запитуваної інформації, бо розпорядник тимчасово технічно не може її надати.

«... настання обставин непереборної сили ...»

30. Такими обставинами слід вважати: 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 й передбачуваним за певних умов. Такі обставини повинні

зумовлювати в розпорядника технічну неможливість надати запитувану інформацію. Тривалість відстрочки в задоволенні запиту охоплює період існування наслідків непереборної сили тією мірою, якою ці наслідки технічно унеможливили б 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, що залежать від волі працівників розпорядника і можуть (або могли бути) усунені чи попереджені.

З приводу поняття письмової форми та роз’яснення порядку оскарження в повідомленні для запитувача – див. коментар вище.

«7. У рішенні про відстрочку в задоволенні запиту на інформацію має бути зазначено:»

31. Частина сьома статті 22 Закону, аналогічно до частини четвертої цієї ж статті, встановлює обов’язкові елементи змісту рішення про відстрочку в задоволенні запиту.

«2) дату надсилання або вручення повідомлення про відстрочку;»

32. Вказана дата проставляється в момент вручення повідомлення про відстрочку запитувачеві або в момент його надсилання на поштову адресу запитувача й має відображати день її проставлення. Забороняється проставляти іншу дату.

«3) причини, у зв’язку з якими запит на інформацію не може бути задоволений у встановлений цим Законом строк;»

33. Значається відповідна конкретна обставина непереборної сили та пояснюється, яким чином вона не дозволяє задовольнити запит у встановлений строк.

«4) строк, у який буде задоволено запит;»

34. У повідомленні для запитувача про відстрочку в задоволенні його запиту необхідно вказати орієнтовну дату надання запитуваної інформації, яка визначається виходячи з прогнозованої тривалості існування наслідків непереборної сили.

РОЗДІЛ V. ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ РОЗПОРЯДНИКІВ ІНФОРМАЦІЇ

Розділ п'ятий Закону містить дві статті, перша з яких визначає особливості оскарження порушень права на доступ до інформації, а друга – окреслює підстави юридичної відповідальності за порушення законодавства про доступ до інформації.

СТАТТЯ 23. ПРАВО НА ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ РОЗПОРЯДНИКІВ ІНФОРМАЦІЇ

Стаття 23. ПРАВО НА ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ РОЗПОРЯДНИКІВ ІНФОРМАЦІЇ

1. Рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації можуть бути оскаржені до керівника розпорядника, вищого органу або суду.

2. Запитувач має право оскаржити:

- 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 цього Закону;
- 7) інші рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації, що порушили законні права та інтереси запитувача.

3. Оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації до суду здійснюється відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України.

1. Стаття 23 Закону стосується оскарження порушень права на отримання інформації. Стаття має загальний і, переважно, відсилочний характер. Призначення цієї статті Закону – встановити юридичне право на оскарження та вказати на механізми і процедури оскарження порушень права. Ця стаття розвиває положення пунктів 5 та 6 статті 3 Закону в сенсі, по-перше, конкретизації одного з механізмів державного контролю за дотриманням права на доступ до інформації – контролю в процесі розгляду скарг, адміністративних позовів; а по-друге, процедури оскарження порушення як передумови до притягнення винних до відповідальності.

“1. Рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації можуть бути оскаржені до керівника розпорядника, вищого органу або суду.”

2. Відповідно до частини першої статті 23 Закону предметом оскарження можуть бути “рішення, дії чи бездіяльність” розпорядників інформації.
3. Під “**рішенням**” розуміються будь-які правові акти, що приймаються розпорядником, тобто офіційні письмові документи, прийняті у визначеній законодавством формі та за встановленою законодавством процедурою з метою виконання покладених на розпорядника завдань та здійснення функцій відповідно до наданої компетенції на основі і на виконання Конституції та законів України. У контексті відносин щодо доступу до інформації “**рішенням**”, зокрема, будуть: 1) розпорядчий адміністративний акт індивідуальної дії, що приймається розпорядником (його посадовою особою) за результатами розгляду інформаційного запиту; 2) нормативно-правовий акт, прийнятий уповноваженим на це розпорядником як суб'єктом нормотворення і спрямований на регулювання суспільних відносин щодо доступу до інформації (наприклад, визначення розпорядником переліку відомостей, що становлять службу інформацію).

“**Дія**” – це здійснення посадовою особою своїх обов'язків у межах наданих законодавством повноважень чи всупереч їм. “**Бездіяльність**” – це певна форма поведінки особи, яка полягає у невиконанні нею дій, які вона повинна була і могла вчинити відповідно до покладених на неї посадових обов'язків і згідно з законодавством України²⁰⁰. Якщо дія – це активна, свідомо поведінка, то бездіяльність – пасивна форма поведінки посадової особи, що полягає у невчиненні нею конкретних дій, які вона повинна була і могла вчинити в даних конкретних умовах.

4. Рішення про оскарження запитувач приймає виходячи зі своїх суб'єктивних міркувань, тобто фактично запитувач може оскаржувати й правомірні діяння, якщо не вважає їх такими. Оскарження являє собою звернення до уповноваженого суб'єкта з приводу порушення певного суб'єктивного права, свободи чи інтересу скаржника (або особи, в інтересах якої подається скарга) для поновлення цього права та/або притягнення винуватої особи до відповідальності.
5. У статті 23 наводяться три **способи оскарження**: 1) до керівника розпорядника; 2) до вищого (по відношенню до розпорядника) органу; або

²⁰⁰ Пункт 3 Порядку розгляду звернень та організації особистого прийому громадян в органах державної контрольно-ревізійної служби, затвердженого наказом Головного контрольно-ревізійного управління від 28.10.2008 р. № 383.

3) до суду. Два перших способи оскарження є адміністративними, третій – судовим.

6. **Керівником розпорядника** в розумінні вказаної норми є найвища посадова особа в ієрархії управління юридичної особи – розпорядника. Для суб’єктів владних повноважень – це керівник відповідного суб’єкта. У суб’єктах приватного права, як правило, керівником є очільник вищого управлінського органу, який здійснює оперативне управління юридичною особою, але в окремих випадках – залежно від установчих документів юридичної особи приватного права – це може бути очільник органу стратегічного управління і контролю (наглядової ради). Якщо розпорядник є фізичною, а не юридичною особою (наприклад, фізична особа – підприємець) або є суб’єктом владних повноважень – одноособовим органом (Президент України), тоді оскарження до керівника розпорядника неможливе. Таке оскарження теж не має сенсу, якщо оскаржується рішення, дія чи бездіяльність самого керівника розпорядника.
7. Оскарження до **вищого органу** можливе за наявності органу, якому розпорядник підпорядкований. Вказаний орган існує в органах виконавчої влади. Винятком серед останніх є Кабінет Міністрів України, який є вищим органом щодо усіх інших органів виконавчої влади, оскільки він очолює їх систему (ч. 1 ст. 113 Конституції України). Відповідно для Кабінету Міністрів вищого органу не існує (Президент є главою держави і формально не очолює виконавчу владу, Уряд тільки відповідальний перед ним – ч. 1 ст. 102, ч. 2 ст. 113 Конституції України). Щодо виконавчих органів місцевої ради, то органами, до якого можна оскаржити порушення ними права на доступ до інформації, є виконавчий комітет, сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті ради, якому вони підпорядковані (ч. 2 ст. 54 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Для державних і комунальних підприємств “вищим органом” слід вважати суб’єкт владних повноважень, до сфери управління якого це підприємство чи інший суб’єкт господарювання належить. Так, відповідно до п. 10 ст. 6 Закону “Про управління об’єктами державної власності” уповноважені органи управління здійснюють контроль за діяльністю господарських структур. Відповідно до статті 17 Закону “Про місцеве самоврядування” відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, будуються на засадах їх підпорядкованості, підзвітності та підконтрольності органам місцевого самоврядування.

В суб’єктів приватного права вищі щодо них органи відсутні, зокрема, не може вважатися вищим органом суб’єкт (фізична чи юридична особа), що здійснює контроль над господарюючим приватним суб’єктом.

8. Оскарження до керівника розпорядника чи до вищого органу фізичні особи здійснюють згідно з нормами Закону України “Про звернення громадян” шляхом подання скарги (зокрема, див. ст.ст. 3-6, 16-21 цього Закону). Скаргу можна подати особисто або через уповноважену особу; громадянин може також уповноважити на це організацію, яка здійснює правозахисну діяльність. Закон “Про звернення громадян” передбачає, що до скарги додаються наявні у громадянина рішення або копії рішень, які приймалися за його зверненням раніше, а також інші документи, необхідні для розгляду скарги, які після її розгляду повертаються громадянину. Скарга може бути подана упродовж місяця з моменту ознайомлення громадянина з оскаржуваним рішенням, але не пізніше року з моменту його прийняття. Відповідно до статті 20 Закону “Про звернення громадян” скаргу має бути розглянуто у строк не більше одного місяця від дня її надходження, а таку, що не потребує додаткового вивчення, – невідкладно, але не пізніше 15 днів від дня її отримання.
9. Юридичним особам в разі оскарження ними рішень, дій чи бездіяльності розпорядника до його керівника чи вищого органу доцільно посилатися безпосередньо на частину першу статті 23 Закону як на підставу такого оскарження, оскільки Закон України “Про звернення громадян” регулює питання реалізації права на оскарження саме громадянами. Можна також посилатися на статтю 40 Конституції України, яка передбачає, що “усі мають право” направляти звернення (однією з форм звернення саме і є скарга).
10. Питання оскарження порушень права на отримання інформації до суду з метою поновлення цього права детально буде розглянуто в коментарі до частини третьої цієї статті Закону.

При цьому слід пам’ятати, що Кодекс адміністративного судочинства, за яким здійснюється судове оскарження у таких справах, передбачає строки, в межах яких можливе звернення до адміністративного суду. Подання позову поза межами цих строків матиме наслідком залишення позову без розгляду.

Відповідно до статті 99 Кодексу адміністративного судочинства для звернення до суду за захистом прав, свобод та інтересів особи встановлюється 6-місячний строк. Якщо законом передбачена можливість досудового порядку вирішення спору і позивач скористався цим порядком, то для звернення до адміністративного суду встановлюється місячний строк,

який обчислюється з дня, коли позивач дізнався про рішення суб'єкта владних повноважень за результатами розгляду його скарги. Вказану норму Кодексу можна трактувати і таким чином: **якщо особа подала скаргу керівнику розпорядника або вищому до розпорядника органу і цю скаргу не було задоволено, то позов до суду має бути поданий не пізніше ніж через місяць з дня, коли скаржник отримав рішення за результатами розгляду його скарги.**

11. Перелік суб'єктів, до яких може бути оскаржено порушення права, та процедур оскарження не обмежується переліченими в статті 23 Закону. Оскарження порушення права на отримання інформації може здійснюватися також на підставі інших законів. Відповідно до ч. 3 ст. 55 Конституції України кожен має право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» (ч. 1 ст. 17) передбачено, що фізичні особи звертаються до Уповноваженого в порядку Закону України «Про звернення громадян». Уповноважений здійснює парламентський контроль за дотриманням права людини на доступ до інформації (ч. 1 ст. 17 Закону). Аналогічний контроль здійснюється парламентськими тимчасовими слідчими комісіями, народними депутатами України.

Дієвим способом оскарження порушень права на отримання інформації може бути також подання скарги до прокуратури. Згідно з частиною першою статті 12 Закону України “Про прокуратуру”: «Прокурор розглядає заяви і скарги про порушення прав громадян та юридичних осіб, крім скарг, розгляд яких віднесено до компетенції суду.» Якщо на думку прокурора порушення мало місце, прокурор, його заступник може:

- внести припис, протест, подання з метою усунення порушення (див. ст.ст. 21-23 Закону «Про прокуратуру»);
- скласти протокол про адміністративне правопорушення (п. 11 ч. 1 ст. 255 КпАП) для притягнення винної особи до відповідальності.

Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення” (№3207-VI від 07.04.2011) прокурорам надані повноваження зі складання протоколу щодо адміністративного правопорушення, передбаченого в статті 212-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Останньою передбачено відповідальність за неправомірну відмову в наданні інформації, несвоєчасне або неповне надання інформації, надання інформації, що не відповідає дійсності, «у випадках, коли така інформація підлягає наданню на запит громадянина чи юридичної особи», зокрема, відповідно до Закону “Про доступ до публічної інформації”.

За Кодексом про адміністративні правопорушення держава в особі прокурора виявляє (встановлює) ознаки порушення права на інформацію, яке відповідає складу адміністративного правопорушення, описаного в статті 212-3 КпАП. Прокурор може виявити ознаки порушення у процесі перевірки розпорядника за власною ініціативою або встановити їх під час перевірки на підставі повідомлення (скарги) від потерпілого. Якщо є достатні докази вчинення адміністративного правопорушення відповідно до статті 212-3 КпАП, прокурор складає протокол та передає відповідну справу до місцевого загального суду (ст. 221 КпАП), де від імені держави доводить факт вчинення правопорушення конкретною фізичною особою – посадовою особою розпорядника, у тому числі вину порушника. У разі доведення в суді вини відповідної фізичної особи на неї накладається адміністративне стягнення; суб'єктивне право запитувача, що було порушено, за наслідками розгляду справи про адміністративне правопорушення не поновлюється – визнання посадової особи винною за статтею 212-3 КпАП в неправомірному ненаданні інформації не тягне за собою надання самої інформації запитувачу, а лише накладення штрафу на порушника.

«2. Запитувач має право оскаржити:»

12. Частина друга статті 23 Закону наводить невичерпний перелік типових порушень права на доступ до інформації, які можуть бути оскаржені. Тим самим Закон деталізує предмет оскарження, передбачений в частині першій цієї статті (“рішення, дії чи бездіяльність” розпорядника) для полегшення оскарження, а також сприяння запобіганню порушенням Закону. При цьому частина друга статті 23 Закону є спеціальною по відношенню до частини першої, оскільки передбачає предмет оскарження у випадку, коли скаржником є запитувач.

«1) відмову в задоволенні запиту на інформацію;»

13. Тут йдеться про відповідь розпорядника, якою він повідомив запитувача, що запитувана інформація не буде йому надана. Може бути оскаржена як відмова, оформлена відповідно до статті 22 Закону, так і відповідь розпорядника, що по суті є відмовою в задоволенні запиту незалежно від її оформлення.

«2) відстрочку задоволення запиту на інформацію;»

14. Порядок відстрочення задоволення запиту визначено в частинах шостій-сьомій статті 22 Закону (див. вище відповідний коментар). Може бути оскаржено як відстрочку, що формально відповідає вимогам ст. 22 Закону, так і будь-яке інше повідомлення про те, що запитувана інформація

буде надана лише після припинення існування якоїсь події (ситуації), яка не залежить від волі розпорядника.

«3) ненадання відповіді на запит на інформацію;»

15. Мається на увазі випадок подання скарги на ігнорування запиту розпорядником, коли той жодним чином не реагує на його надходження. При цьому має існувати підтвердження відправлення запиту розпоряднику. Ненаданням відповіді може також вважатися ненадання розпорядником інформації після того, як запитувач відшкодував витрати на копіювання або друк згідно із Законом, або коли розпорядник продовжив строк розгляду запиту (ч. 4 ст. 20 Закону) чи відстрочив задоволення запиту (ч. 6 ст. 22 Закону), а згодом так і не задовольнив запит та не надіслав формальну відмову.

«4) надання недостовірної або неповної інформації;»

16. Поняття «недостовірної інформації» детально розроблено у сфері цивільного права. Верховний Суд України дає таке визначення недостовірної інформації: «Недостовірною вважається інформація, яка не відповідає дійсності або викладена неправдиво, тобто містить відомості про події та явища, яких не існувало взагалі або які існували, але відомості про них не відповідають дійсності (неповні або перекручені).»²⁰¹

Неповною є інформація, яка описує певний факт, явище без зазначення всіх необхідних для розуміння сутності факту чи явища елементів. Так, неповною буде інформація, якщо вона лише частково задовольняє запит (наприклад, запитувався певний конкретний обсяг інформації, а у відповідь надано лише частину запитуваної інформації без пояснення, чому не було надано решту). Так само за цією підставою можна оскаржити надання документа, що не містить всіх сторінок (якщо, звичайно, у відповіді не зазначається, що частина документа містить інформацію з обмеженим доступом і була вилучена). Можна навести й інший – складніший приклад: на запит з приводу певних статистичних даних за окремі минулі роки (не за період, а окремо по роках) їх було надано у відповіді, але без зазначення яка цифра якому рокові відповідає.

«5) несвоєчасне надання інформації;»

17. У цьому пункті йдеться про випадок, коли запитувану інформацію було надано, але з порушенням строків, визначених статтею 20 Закону. Також

²⁰¹ Абзац п'ятий пункту 15 Постанови Пленуму Верховного Суду України № 1 від 27.02.2009 р. «Про судову практику у справах про захист гідності та честі фізичної особи, а також ділової репутації фізичної та юридичної особи».

сюди підпадає ситуація, коли розпорядник безпідставно надав інформацію явно пізніше строку закінчення відстрочки (закінчення існування обставин непереборної сили), які були повідомлені запитувачеві згідно з пунктом 4 частини сьомої статті 22 Закону, тобто коли в нього була можливість надати інформацію раніше. Ненадання відповіді на запит взагалі після спливу строку його розгляду не є несвоєчасним наданням інформації й підпадає під поняття ненадання відповіді на запит за пунктом 3 частини другої цієї статті.

«6) невиконання розпорядниками обов'язку оприлюднювати інформацію відповідно до статті 15 цього Закону;»

18. Під описане цією нормою порушення підпадають, зокрема, такі випадки:

- неоприлюднення інформації, прямо передбаченої в статті 15 Закону;
- неоприлюднення іншої інформації, обов'язковість оприлюднення якої передбачена законодавчими актами, оскільки про це зазначається в п. 12 ч. 1 ст. 15 Закону;
- неоприлюднення інформації на офіційному веб-сайті розпорядника, коли такий веб-сайт існує (навіть якщо ця інформація була оприлюднена іншим способом);
- порушення строків оприлюднення інформації/документів, яке виразилося в недотриманні обов'язку:
 - оприлюднення інформації, передбаченої в ч. 1 ст. 15, невідкладно, але не пізніше п'яти робочих днів з дня затвердження документа (ч. 2 ст. 15);
 - оприлюднення проектів нормативно-правових актів, рішень не пізніше, як за 20 робочих днів до дати їх розгляду (ч. 3 ст. 15);
 - здоров'ю або майну осіб та заходи, які у зв'язку з цим вживаються (ч. 4 ст. 15).

19. Хоча ч. 2 статті 23 Закону ув'язує право на оскарження із «запитувачем», оскарження невиконання розпорядником обов'язку оприлюднювати інформацію відповідно до статті 15 Закону може здійснюватися будь-якою особою. Це випливає із загального положення щодо права на оскарження в частині першій статті 23 Закону.

«7) інші рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації, що порушили законні права та інтереси запитувача.»

20. Як уже зазначалося вище, запитувач може оскаржити будь-які рішення, дії чи бездіяльність, які вважає порушенням свого суб'єктивного права чи інтересу, і перелік таких порушень, що міститься в статті 23 Закону, не є вичерпним.

«3. Оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації до суду здійснюється відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України.»

21. Частина третя статті 23 Закону встановлює, за яким саме процесуальним законом здійснюється оскарження порушень права на доступ до інформації в суді. Таким законом є Кодекс адміністративного судочинства України (КАС). Ця норма описує випадок звернення запитувача (або іншої особи, чий права порушено) до суду з метою поновлення порушеного права, запобігання його порушенню з боку розпорядника тощо.
22. Стаття 23 Закону передбачає оскарження в порядку адміністративного судочинства рішень, дій чи бездіяльності будь-яких розпорядників – не тільки суб'єктів владних повноважень. З урахуванням ч. 2 ст. 4 КАС (“Юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення”) та ст. 23 Закону, **позови проти розпорядників, які не є суб'єктами владних повноважень, з приводу порушення права на доступ до публічної інформації повинні розглядатися в порядку адміністративного судочинства.** Це впливає також з природи таких позовів, адже незалежно від юридичного статусу розпорядника публічної інформації йдеться про реалізацію конституційного права особи на доступ до інформації, і природа такого спору є публічно-правовою. Розпорядники у зв'язку з володінням публічною інформацією виконують публічну функцію і мають публічно-правові обов'язки, у тому числі позитивний обов'язок надавати публічну інформацію на запит. При цьому при розгляді адміністративного позову проти розпорядника, який не є суб'єктом владних повноважень в розумінні КАС, повинні застосовуватися всі процесуальні особливості розгляду позовів проти суб'єктів владних повноважень (тягар доказування, розподіл судових витрат тощо).
23. З урахуванням положень Кодексу адміністративного судочинства (зокрема, його ч. 4 ст. 105), адміністративний позов у цьому випадку може містити, зокрема, вимоги про:
- 1) скасування рішення індивідуально-правового характеру або визнання нечинним нормативно-правового акта розпорядника – повністю

- чи окремих його положень (наприклад, визнання нечинним акта про визначення переліку відомостей, що становлять службову інформацію; скасування рішення про відмову в наданні інформації за запитом);
- 2) зобов'язання розпорядника прийняти рішення або вчинити певні дії (наприклад, зобов'язання розпорядника надати відповідь або інформацію/документи на запит; зобов'язання розпорядника оприлюднити інформацію відповідно до ст. 15 Закону);
 - 3) зобов'язання розпорядника утриматися від вчинення певних дій (наприклад, зобов'язання розпорядника, який поширив конфіденційну інформацію про особу, утриматися від дальшого надання такої інформації – за позовом особи, якої ця інформація стосується);
 - 4) стягнення з розпорядника – суб'єкта владних повноважень коштів на відшкодування шкоди, завданої його незаконним рішенням, дією або бездіяльністю (див. коментар до ч. 2 ст. 24 Закону);
 - 5) встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) розпорядника (наприклад, встановлення, що суб'єкт є належним розпорядником для розгляду інформаційного запиту).

Питання притягнення фізичної особи, винної у порушенні права на інформацію (ст. 212-3 Кодексу про адміністративні правопорушення), до адміністративної відповідальності частиною третьою статті 23 Закону не регулюється і не має відношення до адміністративного судочинства.

24. За Кодексом адміністративного судочинства особа, яка вважає свої права порушеними (позивач), звертається до адміністративного суду з адміністративним позовом до розпорядника (відповідача). Відповідачем за позовом є саме розпорядник, хоча порушення і було вчинено конкретною фізичною особою – посадовою чи службовою особою, але при виконанні службових (трудових) обов'язків і тому правові наслідки виникають для розпорядника.
25. Як зазначалося вище, слід пам'ятати про встановлені КАС **строки звернення до адміністративного суду.** Звернення до адміністративного суду поза цими строками матиме наслідком залишення позову без розгляду. Відповідно до статті 99 КАС для звернення до суду за захистом прав, свобод та інтересів особи встановлюється 6-місячний строк, який обчислюється з дня, коли особа дізналася (наприклад, отримала відмову в задоволенні запиту) або повинна була дізнатися (наприклад, дата оприлюднення нормативно-правового акта, що оскаржується) про порушення своїх прав, свобод чи інтересів. При цьому, якщо особа скористалася передбаченим Законом досудовим порядком вирішення спору (подання скарги до керівника розпорядника або вищого органу), то для звернення до адміністративного суду встановлюється місячний строк з дня, коли особа дізналася про рішення за результатами розгляду її скарги.

26. При зверненні до адміністративного суду необхідно, насамперед, визначитися **до якого саме суду подається позов**. Кодекс адміністративного судочинства передбачає складні правила щодо підсудності – предметної та територіальної (статті 18-19). Для цього слід визначити:

- 1) рівень суду в системі адміністративних судів залежно від предмета спору та статусу відповідача (предметна підсудність), а саме – чи подається позов до місцевого суду, окружного адміністративного суду, Вищого адміністративного суду;
- 2) в якій адміністративно-територіальній одиниці відбуватиметься судовий розгляд (територіальна підсудність) – якщо запитувач і розпорядник проживають (розташовані) в різних одиницях.

Правила предметної підсудності викладено у статті 18 КАС:

- позови до органів місцевого самоврядування (крім обласних рад, Київської або Севастопольської міської ради) подаються до місцевих загальних судів (міські, районні, районні в містах, міськрайонні суди);
- позови до державних органів, обласних рад, Київської чи Севастопольської міської ради, органів влади АРК подаються, відповідно, до окружних адміністративних судів в областях, місті Києві чи Севастополі, в Автономній Республіці Крим;
- позови щодо оскарження дій чи бездіяльності (але не оскарження правових актів) посадових чи службових осіб місцевих органів виконавчої влади (наприклад, місцевих державних адміністрацій, територіальних органів міністерств та інших органів виконавчої влади) подаються за вибором позивача або до місцевого загального суду, або до окружного адміністративного суду;
- позови щодо оскарження актів (як індивідуальних, наприклад, щодо розгляду конкретного інформаційного запиту, а так і нормативно-правових), дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України подаються до Вищого адміністративного суду України. Водночас слід звернути увагу на практику Вищого адміністративного суду України (ВАСУ) у позовах проти зазначених суб'єктів. Так, у справах щодо оскарження дій чи бездіяльності Президента України при розгляді звернень громадян ВАСУ постановив, що Президент України не зобов'язаний розглядати особисто звернення і ця функція покладена на допоміжний орган – Адміністрацію Президента²⁰².

202 Постанова Вищого адміністративного суду України від 28 вересня 2010 р., Єдиний державний реєстр судових рішень, реєстр. номер судового рішення – 11678126, <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/11678126>. Див. також: Куйбіда Р. П'ята палата як барометр успішності реформ, <http://cppr.org.ua/index.php/component/content/article/36-2010-03-02-15-16-48/223-fifth-chamber-as-a-barometer-of-success-of-judicial-reform-ua>.

Відповідно, на думку ВАСУ, в суді повинні оскаржуватися рішення, дії чи бездіяльність саме Адміністрації Президента, навіть якщо звернення було адресовано Президентіві. Хоча такий підхід видається необґрунтованим, можна припустити, що така ж правова позиція буде застосовуватися і до позовів про порушення Закону “Про доступ до публічної інформації”. Отже, ймовірно, належним відповідачем у позовах проти Президента України щодо порушень при розгляді інформаційних запитів буде визнано Адміністрацію Президента, позови проти якої подаються до Окружного адміністративного суду м. Києва. Подібну правову позицію ВАСУ зайняв також щодо Верховної Ради України, позови щодо рішень, дій чи бездіяльності якої при розгляді інформаційних запитів, на думку суду, повинні адресуватися Апарату Верховної Ради, а не самій Верховній Раді²⁰³. Зазначене вище не стосується оскарження нормативно-правових актів Президента чи інших суб'єктів.

З урахуванням **правила територіальної підсудності** адміністративних справ (стаття 19 КАС):

- якщо в позові оскаржується правовий акт індивідуальної дії розпорядника, а також його дії чи бездіяльність, який прийнято (вчинено, допущено) стосовно конкретної фізичної чи юридичної особи (наприклад, оскарження порушень, пов'язаних з розглядом інформаційного запиту) – то позов подається за вибором позивача або до адміністративного суду за місцем проживання (знаходження) позивача, або до адміністративного суду за місцезнаходженням відповідача;
- якщо оскаржуються рішення, дії чи бездіяльність, які стосуються невизначеного кола осіб (наприклад, оскарження нормативно-правового акта або оскарження неприйняття певного нормативно-правового акту, прийняття якого вимагається Законом) – то позов подається до адміністративного суду за місцезнаходженням відповідача. Так, якщо оскаржується нормативно-правовий акт з питань доступу до інформації Кабінету Міністрів України, міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади, Національного банку України або інших суб'єктів владних повноважень, повноваження яких поширюються на всю територію України – то позов подається до Окружного адміністративного суду м. Києва.

203 Постанова Вищого адміністративного суду України від 31 травня 2011 р., Єдиний державний реєстр судових рішень, реєстр. номер судового рішення – 11678126, <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/16540898>. Див. також: “ВАСУ пояснив, чому відмовив Інституту медіа права: треба було позиватися до апарату Верховної Ради”, http://www.telekritika.ua/news/2011-01-28/59637?theme_page=70&.

Приклад 37

Виконавчим комітетом Львівської міської ради було затверджено “Перелік відомостей, які не містять ознак публічної інформації”²⁰⁴. Затвердження такого переліку не передбачено Законом “Про доступ до публічної інформації” або будь-яким іншим законом. Відповідно до ст. 19 Конституції України органи місцевого самоврядування зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Відповідно, затвердження зазначеного Переліку суперечить Конституції та Закону “Про доступ до публічної інформації”. Адміністративний позов про визнання нечинним рішення виконавчого комітету Львівської міської ради відповідно до правил КАС щодо предметної та територіальної підсудності подається до районного суду у місті Львові за місцезнаходженням відповідача – виконавчого комітету міськради.

27. В адміністративному суді позивач повинен довести обставини, на яких ґрунтується його твердження про порушення права чи інтересу (наприклад, при оскарженні відсутності відповіді на запит довести, що запит було відправлено). При цьому, відповідно до ч. 2 ст. 71 Кодексу адміністративного судочинства 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, якщо він заперечує проти адміністративного позову**”. Так, наприклад, у разі оскарження відмови в наданні інформації у зв’язку з віднесенням запитуваних відомостей до інформації з обмеженим доступом розпорядник-відповідач повинен довести, що віднесення публічної інформації до інформації з обмеженим доступом відбувалося з дотриманням вимог ст. 6 Закону, зокрема, “трискладового” тесту. Покладення тягара доведення правомірності рішень, дій чи бездіяльності саме на розпорядника є важливою гарантією, що спрощує для позивача захист його прав.
28. У статті 183-2 Кодексу адміністративного судочинства передбачено **скорочене провадження** для окремих категорій адміністративних справ, у тому числі – для справ про “зобов’язання суб’єкта владних повноважень вчинити певні дії щодо розгляду ... інформаційного запиту”. З цього випливає, що в порядку скороченого провадження розглядатимуться не всі позови щодо порушення права на доступ до інформації, а лише ті, в яких оскаржується бездіяльність розпорядника при розгляді запиту – наприклад, ненадання розпорядником відповіді на запит, нереєстрація запиту в системі обліку документів розпорядника. Якщо ж оскаржуються вчинені дії чи прийняті рішення щодо розгляду запиту (наприклад, рішення

про продовження розгляду запиту, направлення запиту іншому розпоряднику), а також рішення, дії чи бездіяльність, які стосуються задоволення запиту (відмова в задоволенні запиту, надання неповної, неточної чи недостовірної інформації на запит тощо), – розгляд позову здійснюватиметься в загальному порядку. Так само скорочене провадження не застосовується при оскарженні нормативно-правових актів розпорядників з питань доступу до інформації, а також інших порушень Закону, які не стосуються розгляду інформаційного запиту (наприклад, оскарження неоприлюднення інформації відповідно до статті 15 Закону).

Це пов’язано з тим, що скорочене провадження передбачено для вирішення так званих безспірних позовів, коли відсутній спір щодо права. Саме тому в скороченому провадженні сторонам надається менше можливостей подати свої зауваження та заперечення (наприклад, позивач має можливість викласти свої зауваження на заперечення відповідача лише при поданні апеляції). Водночас, скорочене провадження дозволяє запитувачу швидше та з меншими витратами досягнути бажаного рішення, оскільки у випадку, якщо розпорядник не подасть заперечення на позов, позов скоріше за все буде вирішено на користь позивача. Крім того, ст. 183-2 КАС встановлює досить стислий строк (10 днів) для подання відповідачем заперечень проти позову (разом з необхідними документами) або заяви про визнання позову.

КАС також передбачає, що за результатами розгляду справи у скороченому провадженні суддя, оцінивши повідомлені позивачем, відповідачем обставини, в разі недостатності повідомлених позивачем обставин або якщо за результатами розгляду поданого відповідачем заперечення суд прийде до висновку про неможливість ухвалення законного і обґрунтованого судового рішення без проведення судового засідання та виклику осіб, які беруть участь у справі, повинен прийняти рішення про розгляд справи за загальними правилами.

Скорочене провадження є формою судового процесу, коли судові засідання за участю сторін справи, як правило, не проводиться, а суд вирішує справу на основі поданих сторонами письмових документів та інших доказів. У зв’язку з цим в адміністративному позові необхідно викладати всі аргументи по справі максимально повно й детально (адже не буде можливості викласти їх усно перед судом, подати додаткові пояснення до позову тощо). Доцільно також, коли це можливо, надавати в суд, як додатки до позовної заяви, оригінали документів або їхні нотаріально завірнені копії (зазвичай, в інших формах судового процесу до позову додаються копії документів, а їх оригінали сторона зберігає у себе і надає суду для огляду в судовому засіданні). Наприклад, при оскарженні відсутності відповіді на запит позивачу разом із позовом слід подати копію

204 Вацук О. Для чого у Львові затверджено перелік відомостей, які “не містять ознак публічної інформації”?, <http://www.gromada.lviv.ua/civic/262>.

запиту (якщо вона в нього є) і оригінал документа, що підтверджує відправлення запиту (поштова квитанція чи документ про вручення листа адресату).

Розгляд апеляційної скарги на рішення суду по такій адміністративній справі може здійснюватися в порядку письмового провадження (ст. 197 КАС), тобто також без судового засідання з участю сторін.

29. Наслідком задоволення позову є поновлення або запобігання порушенню права, встановлення наявності/відсутності компетенції суб'єкта владних повноважень, але не покарання конкретної фізичної особи, що вчинила порушення права на інформацію. Адміністративний суд може лише винести окрему ухвалу щодо ініціювання процедури притягнення до відповідальності осіб, рішення, дії чи бездіяльність яких визнаються протиправними (ст. 166 КАС).
30. При поданні адміністративного позову в зазначеній категорії справ сплачується **судовий збір**, ставка якого з 1 листопада 2011 року становить 0,03 розміру мінімальної заробітної плати (підпункт 1 пункту 3 частини другої статті 4 Закону України «Про судовий збір»²⁰⁵). При цьому використовується розмір місячної мінімальної заробітної плати, визначений законом про Державний бюджет України на 1 січня календарного року, у якому подається адміністративний позов.

205 Закон України “Про судовий збір” (№3674-VI) був прийнятий 8 липня 2011 р. і набрав чинності 1 листопада 2011 р.

СТАТТЯ 24. ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Стаття 24. ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

1. Відповідальність за порушення законодавства про доступ до публічної інформації несуть особи, винні у вчиненні таких порушень:

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

2. Особи, на думку яких їхні права та законні інтереси порушені розпорядниками інформації, мають право на відшкодування матеріальної та моральної шкоди в порядку, визначеному законом.

1. Стаття 24 Закону, як і попередня стаття Закону, дає орієнтири щодо притягнення до юридичної відповідальності за порушення законодавства про доступ до інформації. Відповідно до побудови системи законодавства в Україні норми з приводу відповідальності за порушення того чи іншого закону, як правило, містяться не в ньому, а в спеціальних кодифі-

кованих актах про певний вид юридичної відповідальності (Кодекс про адміністративні правопорушення, Кримінальний кодекс), які описують підстави притягнення до відповідальності й звільнення від неї, відповідну процедуру, санкції та ін. Це не означає, що стаття 24 Закону не має самостійного значення – наведені в частині першій цієї статті порушення є підставою для притягнення до дисциплінарної відповідальності, наприклад, державних службовців (особливо за підпунктами 1, 4, 7-9 частини першої цієї статті Закону).

2. Відповідальність фізичних осіб, що порушили законодавство про доступ до інформації, може бути таких видів:
 - **адміністративна** – відповідно до статті 212-3 Кодексу про адміністративні правопорушення, якою передбачені штрафи від 25 до 50 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (на кінець 2011 р. – 425-850 грн); за повторне порушення цієї статті – від 50 до 80 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (на кінець 2011 р. – 850-1360 грн);
 - **дисциплінарна** – оскільки виконання законодавства про доступ до інформації є частиною службових обов'язків багатьох працівників, то вчинення одного з порушень, передбачених у ч. 1 ст. 24 Закону, являє собою дисциплінарний проступок, за який настає дисциплінарна відповідальність. Загальними видами дисциплінарних стягнень є догана і звільнення (ст. 147 Кодексу законів про працю). Але в окремих видах розпорядників інформації законодавством можуть бути встановлені додаткові види санкцій. Наприклад, для державних службовців такими є попередження про неповну службу відповідність та затримка до одного року в присвоєнні чергового рангу або у призначенні на вищу посаду (ст. 14 Закону «Про державну службу»). В рамках трудового права існує також **матеріальна відповідальність**, яка може бути накладена на працівників, що порушенням свої трудових обов'язків заподіяли шкоду роботодавцю. У контексті коментованого закону матеріальна відповідальність працівника може наставати, якщо його роботодавця з вини цього працівника було притягнуто до цивільно-правової відповідальності, що виразилась у стягненні з роботодавця-розпорядника певної суми коштів (детальніше про матеріальну відповідальність див. ст.ст. 130, 132 – 135-1, 135-3 – 138 Кодексу законів про працю);
 - **цивільно-правова** – настає, коли фізична особа безпосередньо є розпорядником інформації (суб'єкт господарювання – розпорядник публічної інформації відповідно до ст. 13 Закону), а також в порядку регресу в окремих випадках існування трудових відно-

син або коли особа припинила трудові відносини з роботодавцем-розпорядником, працюючи на якого колись завдала майнової шкоди третьому суб'єкту при виконанні трудових обов'язків. Детальніше цивільно-правова відповідальність описана в коментарі до частини 2 цієї статті.

3. **Кримінальна відповідальність** за порушення Закону прямо не передбачена, оскільки рівень суспільної небезпеки такого правопорушення не є достатнім для кримінального покарання. Водночас Кримінальний кодекс передбачає відповідальність за окремі випадки порушення права на інформацію, коли це пов'язано із загрозою життю чи здоров'ю людей. Наприклад, за статтею 238 Кримінального кодексу України відповідальність настає за приховування або перекручення відомостей про екологічний стан, що негативно впливає на здоров'я людей, або захворюваність населення в районах з підвищеною екологічною небезпекою. Тому рівень суспільної небезпеки від цього порушення настільки високий, що воно становить склад злочину.

«...особи, винні у вчиненні таких порушень...»

4. Виною є певне психічне ставлення особи до вчинюваної нею дії чи бездіяльності та її наслідків. Вина може мати форми умислу або необережності. Умисел буває прямий (якщо особа усвідомлювала суспільно небезпечний характер своєї дії або бездіяльності, передбачала її суспільно небезпечні наслідки і бажала їх настання – ст. 24 Кримінального кодексу) і непрямий (якщо особа усвідомлювала суспільно небезпечний характер своєї дії або бездіяльності, передбачала її суспільно небезпечні наслідки і хоча не бажала, але свідомо припускала їх настання – там же). Необережність має місце, коли особа не передбачала можливості настання суспільно небезпечних наслідків своєї дії або бездіяльності, хоча повинна була і могла їх передбачити, або коли вона передбачала можливість настання суспільно небезпечних наслідків своєї дії або бездіяльності, але легко-важно розраховувала на їх відвернення (ст. 25 Кримінального кодексу).

«1) ненадання відповіді на запит;»

5. Дивіться коментар до пункту 3 частини другої статті 23 Закону.

«2) ненадання інформації на запит;»

6. Мається на увазі відповідь на запит не по суті або відсилка запитувача до загальнодоступних джерел тощо. Див. також коментар до частини другої статті 22 Закону.

«3) безпідставна відмова у задоволенні запиту на інформацію;»

7. У цьому пункті йдеться про відмову в задоволенні запиту всупереч частині першій статті 22 Закону, а також про не вказування у повідомленні запитувачеві про відмову фактичних і юридичних підстав такої відмови (відсутність мотивів, пояснення відмови), що передбачено пунктом 3 частини четвертої статті 22 (див. коментар до відповідних норм).

«4) неоприлюднення інформації відповідно до статті 15 цього Закону;»

8. Дивись коментар до пункту 6 частини другої статті 23 Закону.

«5) надання або оприлюднення недостовірної, неточної або неповної інформації;»

9. Йдеться про надання на запит або про оприлюднення інформації з такими дефектами. Під оприлюдненням розуміється оприлюднення інформації, що передбачено пунктом 1 статті 14 та статтею 15 Закону. З приводу обов'язку оприлюднювати інформацію детальніше дивіться коментар до статті 15 Закону; щодо надання на запит недостовірної та неповної інформації – коментар до пункту 4 частини другої статті 23 Закону.

Неточною є інформація, яка описує певний факт, явище таким чином, що кілька або хоча б один з елементів, необхідних для розуміння сутності факту чи явища, не вдається трактувати однозначно (наприклад, надання на запит з приводу часу проведення засідання місцевої ради інформації, що воно відбудеться у певну дату після обіду, без вказування в котрій саме годині); а також коли хоча б один з таких необхідних елементів передано спотворено (наприклад, на запит з приводу певних статистичних даних було надано не точні числа, а округлені).

Указане порушення також може виражатись в тому, що було надано/оприлюднено інформацію в тому вигляді, в якому вона зберігається в розпорядника, але її правильність і об'єктивність не було перевірено, хоча існувала потреба цьому (порушення п. 6 ст. 14 Закону). Наприклад: посадовець Міністерства закордонних справ на запит з приводу внутрішньополітичної ситуації в певній нестабільній країні повідомив, що заворушень і безпорядків там немає, хоча це не відповідало дійсності. Це могло статися через те, що ця інформація була отримана від уряду відповідної країни, який – щоб не привертати увагу світової громадськості до

внутрішніх подій – подавав її необ'єктивно, а український посадовець – у свою чергу – цю інформацію не перевірів.

«6) несвоєчасне надання інформації;»

10. Дивись коментар до пункту 5 частини другої статті 23 Закону.

«7) необґрунтоване віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом;»

11. Це порушення полягає у віднесенні інформації до категорії обмеженого доступу всупереч вимогам Закону “Про доступ до публічної інформації” або інших законів, що забороняють відносити певні відомості до інформації з обмеженим доступом або одного з її видів (див. також коментар до ч. 5 ст. 6 Закону). Таке порушення може виражатися в таких діях:

- 1) віднесення інформації до службової без застосування до неї “три-складового тесту” (див. коментар до ч. 2 ст. 6 Закону);
- 2) віднесення інформації до категорії обмеженого доступу з порушенням вимог ч. 2 ст. 6 Закону: віднесення інформації до категорії обмеженого доступу з метою захисту інтересу, який не передбачено пунктом 1 частини другої статті 6 Закону; віднесення інформації до категорії обмеженого доступу, якщо її розголошення не може завдати шкоди одному з охоронюваних інтересів або може завдати лише неістотної шкоди (всупереч п. 2 ч. 2 ст. 6 Закону); віднесення інформації до категорії обмеженого доступу, якщо суспільний інтерес в її отриманні переважає відповідний законний інтерес, для захисту якого доступ до інформації обмежено (всупереч п. 3 ч. 2 ст. 6);
- 3) віднесення інформації до категорії обмеженого доступу, якщо така інформація раніше вже правомірно оприлюднювалася розпорядником (порушення ч. 3 ст. 6 Закону, детальніше див. коментар до цієї норми);
- 4) віднесення інформації до категорії обмеженого доступу, якщо зникли законні підстави для обмеження доступу до неї (порушення ч. 4 ст. 6 Закону, детальніше див. коментар до цієї норми);
- 5) віднесення інформації до категорії обмеженого доступу, якщо це прямо заборонено законами, наприклад, частиною третьою статті 13, частиною другою статті 14 Закону України «Про інформацію», частинами п'ятою-шостою статті 6, частиною другою статті 7 Закону (див. коментар до відповідних положень Закону);
- 6) обмеження доступу до документа в цілому замість обмеження доступу до окремої інформації в ньому (див. коментар до ч. 7 ст. 6 Закону).

У контексті цього порушення не має значення:

- чи класифікувалася необґрунтовано обмежена в доступі інформація як конфіденційна, таємна або службова;
- чи необґрунтоване надання статусу обмеженого доступу було здійснено без віднесення до жодного з цих трьох видів;
- чи порушником було протиправно вигадано якийсь додатковий вид інформації з обмеженим доступом, поряд із трьома названими;
- чи інформацію було віднесено до виду обмеженого доступу, який уже не передбачений законом (наприклад, “конфіденційної інформації, що є власністю держави”).

«8) нездійснення реєстрації документів;»

12. Цей пункт стосується порушення працівником розпорядника своїх посадових обов'язків щодо практичної реалізації пункту 2 статті 14 Закону – систематично вести облік документів, що знаходяться у володінні розпорядника. Цей обов'язок щодо реєстрації документів розпорядником розкривається у статті 18 Закону (див. коментар до вказаних норм Закону).

«9) навмисне приховування або знищення інформації чи документів»

13. Цей пункт стосується умисних діянь, тобто таких, коли особа усвідомлювала суть і шкоду своєї дії або бездіяльності, передбачала її негативні наслідки і бажала їх настання або не бажала, але свідомо припускала їх настання.

Приховування документів полягає в умисному вчиненні дії чи бездіяльності з тією метою, щоб не дати особі або громадськості загалом можливості дізнатися про існування певної інформації (документа) чи про їх наявність у розпорядника. Це може виражатися, зокрема, у формі:

- умисного нездійснення реєстрації існуючого документа (див. вище);
- неправдивого повідомлення про те, що такої інформації чи документа не існує взагалі або що розпорядник ними не володіє;
- умисної хибної ідентифікації документа/інформації, яка призвела до неможливості їх відшукати серед інших документів/інформації розпорядника (в т.ч. умисне поміщення інформації або документа в неналежне місце зберігання);
- умисного надання документу або інформації такої форми, що перешкоджає їх прочитанню.

Знищення документа – це механічна, фізико-хімічна, біологічна або інша його обробка, яка спричиняє неможливість сприйняття інформації, що була закладена в документ. Знищення інформації можливе у двох формах – знищення в цілому її носія, зокрема документа (наприклад, спалювання паперового документу, пошкодження жорсткого диска від комп'ютера), або знищення самої інформації в ньому, хоча сам документ може і залишитися (наприклад, замальовування абзаців тексту на паперовому носії, редагування тексту в текстовому файлі на комп'ютері).

«2. Особи, на думку яких їхні права та законні інтереси порушені розпорядниками інформації, мають право на відшкодування матеріальної та моральної шкоди в порядку, визначеному законом.»

14. Частина друга статті 24 Закону закріплює право на компенсацію матеріальної (майнової) та моральної (немайнової) шкоди шляхом притягнення розпорядника інформації до цивільно-правової відповідальності “в порядку, визначеному законом”. Таким порядком є судове провадження, яке може здійснюватися за процедурами:
- адміністративного судочинства – відповідно до Кодексу адміністративного судочинства, якщо вимогу про відшкодування шкоди, заподіяної протиправними рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень заявлено в одному провадженні з вимогою вирішити публічно-правовий спір (ч. 2 ст. 21 КАС);
 - цивільного судочинства – згідно із Цивільним процесуальним кодексом (цивільний позов);
 - господарського судочинства – згідно з Господарським процесуальним кодексом (позов у господарському процесі; застосовується, лише якщо і потерпілий, і розпорядник є юридичними особами або розпорядник є фізичною особою – підприємцем, а потерпілий – юридичною особою).
15. Незважаючи на різні види судового провадження, стягнення з розпорядника компенсації за шкоду є проявом цивільно-правової відповідальності, оскільки саме їй притаманний компенсаційний і майновий характер. Така відповідальність спрямована, насамперед, на поновлення порушеного права, а не покарання порушника, як у випадку з дисциплінарною, адміністративною чи кримінальною відповідальністю.
16. З вимогою про компенсацію шкоди розпорядником може звернутися як особа, що мала право отримати інформацію, але не змогла його реалізувати, так і особа, конфіденційну інформацію якої розпорядник поширив у супереч статтям 6 та 7 Закону. Це може бути також особа, про яку розпо-

рядник поширив недостовірну інформацію, оскільки протиправно її не перевірів перед поширенням усупереч пункту 6 статті 14 Закону тощо.

17. Термін “**матеріальна шкода**” у цій статті вжито в сенсі майнової шкоди (збитків). Згідно з частиною другою статті 22 Цивільного кодексу України: «Збитками є: 1) втрати, яких особа зазнала у зв'язку зі знищенням або пошкодженням речі, а також витрати, які особа зробила або мусить зробити для відновлення свого порушеного права (реальні збитки); 2) доходи, які особа могла б реально одержати за звичайних обставин, якби її право не було порушене (упущена вигода).»
18. Відповідно до частини другої статті 23 Цивільного кодексу: «**Моральна шкода** полягає: 1) у фізичному болю та стражданнях, яких фізична особа зазнала у зв'язку з каліцтвом або іншим ушкодженням здоров'я; 2) у душевних стражданнях, яких фізична особа зазнала у зв'язку з протиправною поведінкою щодо неї самої, членів її сім'ї чи близьких родичів; 3) у душевних стражданнях, яких фізична особа зазнала у зв'язку із знищенням чи пошкодженням її майна; 4) у приниженні честі та гідності фізичної особи, а також ділової репутації фізичної або юридичної особи.»

Верховний Суд України визначає моральну шкоду як «втрати немайнового характеру внаслідок моральних чи фізичних страждань, або інших негативних явищ, заподіяних фізичній чи юридичній особі незаконними діями або бездіяльністю інших осіб». Замість терміна “моральна шкода” для юридичних осіб уживається термін «немайнова шкода».

Також згідно з Цивільним кодексом (ст. 23): “Моральна шкода відшкодується грошми, іншим майном або в інший спосіб. Розмір грошового відшкодування моральної шкоди визначається судом залежно від характеру правопорушення, глибини фізичних та душевних страждань, погіршення здібностей потерпілого або позбавлення його можливості їх реалізації, ступеня вини особи, яка завдала моральної шкоди, якщо вина є підставою для відшкодування, а також з урахуванням інших обставин які мають істотне значення. При визначенні розміру відшкодування враховуються вимоги розумності і справедливості. Моральна шкода відшкодується незалежно від майнової шкоди, яка підлягає відшкодуванню, та не пов'язана з розміром цього відшкодування. Моральна шкода відшкодується одноразово, якщо інше не встановлено договором або законом”.

19. Прикладом застосування цієї норми може бути випадок, коли розпоряднику – суб'єкту владних повноважень було відомо про наближення стихійного лиха, але він зволікав з оголошенням про нього громадськості, або безпідставно занижив рівень загрози (тобто порушив ч. 4 ст. 15 За-

кону), або відмовив в наданні такої інформації на запит, або надав неповну, неточну чи недостовірну інформацію, внаслідок чого населення й підприємства на відповідній території не встигли вчасно підготуватися. Завдана матеріальна шкода, пов'язана з втратою майна, а також моральна шкода через його втрату або каліцтво від стихії підлягає компенсації.

20. Відшкодування шкоди, завданої органом державної влади, органом влади АРК або органом місцевого самоврядування при здійсненні ними своїх повноважень, відшкодується державою, АРК або органом місцевого самоврядування незалежно від вини цих органів (ст. 1173 Цивільного кодексу), а також вини посадової чи службової особи органу, яка безпосередньо завдала шкоди при виконанні своїх службових обов'язків (ст. 1174 Цивільного кодексу). Незалежно від вини посадових і службових осіб цих органів компенсується і шкода, завдана органом в процесі нормотворення, якщо відповідний нормативний акт був визнаний незаконним і скасований (ст. 1175 Цивільного кодексу). Наприклад, міністерство прийняло положення, за яким протиправно певний від інформації відносився до категорії обмеженого доступу, внаслідок чого зазнали збитків інформаційні агентства, що раніше опрацьовували й поширювали таку інформацію, тому після визнання незаконним і скасування відповідного положення інформантства мають право на компенсацію збитків незалежно від вини працівників міністерства.

РОЗДІЛ VI.

ПРИКІНЦЕВІ ПОЛОЖЕННЯ

РОЗДІЛ VI. ПРИКІНЦЕВІ ПОЛОЖЕННЯ

1. Цей Закон набирає чинності через три місяці з дня його опублікування.

2. До приведення законодавства України у відповідність із цим Законом акти законодавства України застосовуються в частині, що не суперечить цьому Закону.

3. Внести зміни до таких законодавчих актів України:

[...]

4. Кабінету Міністрів України у двомісячний строк з дня набрання чинності цим Законом:

затвердити граничні норми витрат на копіювання або друк, передбачені статтею 21 цього Закону;

внести на розгляд Верховної Ради України законопроекти щодо приведення законів України у відповідність із цим Законом;

привести свої нормативно-правові акти у відповідність із цим Законом;

забезпечити приведення органами виконавчої влади їх нормативно-правових актів у відповідність із цим Законом.

“1. Цей Закон набирає чинності через три місяці з дня його опублікування.”

1. Закон України “Про доступ до публічної інформації” (№ 2939-VI від 13 січня 2011 року) набрав чинності 9 травня 2011 року. Офіційний

текст Закону був уперше опублікований у газеті “Голос України” від 09.02.2011 № 24.

В один день із Законом “Про доступ до публічної інформації” було схвалено нову редакцію Закону України “Про інформацію” (Закон № 2938-VI), яка набула чинності також 9 травня 2011 року.

“2. До приведення законодавства України у відповідність із цим Законом акти законодавства України застосовуються в частині, що не суперечить цьому Закону.”

2. У цьому пункті втілено загальноправовий принцип чинності законів, відповідно до якого закон, прийнятий пізніше, має перевагу над законом, що був прийнятий раніше. Цей принцип був сформульований ще в римському праві: *lex posterior derogat legi priori* – “пізніший закон скасовує більш ранній закон”. Це дозволяє уникнути колізій між новоприйнятим та іншими законами. Хоча це є загальноправовим принципом, його згадка у Прикінцевих положеннях Закону є важливою, оскільки Закон регулює відносини, пов’язані із доступом до інформації, тобто йдеться про реалізацію одного з основоположних прав людини, де юридична визначеність має особливе значення. До того ж, Законом “Про доступ до публічної інформації” були внесені лише окремі зміни до п’яти законодавчих актів (див. нижче).

Положення пункту 2 Прикінцевих положень поширюється не тільки на законодавчі акти (кодекси та закони), але й на інші нормативно-правові акти, які повинні застосовуватися в частині, що не суперечить новому закону. Таким чином закріплюється ще один принцип чинності нормативно-правих актів – “закон вищої сили скасовує закон нижчої сили” (*lex superior derogat legi inferiori*).

3. З пункту 2 Прикінцевих положень випливає також необхідність та обов’язок відповідних суб’єктів нормотворення привести свої акти у відповідність із Законом “Про доступ до публічної інформації”. Відповідні доручення Кабінету Міністрів України містяться також у пункті 4 Прикінцевих положень. Це стосується як приведення у відповідність із Законом термінології підзаконних нормативно-правових актів (наприклад, вилучення поняття “конфіденційна інформація, що є власністю держави”), так і ретельної перевірки відповідності нормативної бази новому Закону.

Візьмемо для прикладу Інструкцію про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю

держави, що була затверджена постановою Кабінету Міністрів України № 1893 від 27.11.1998. Ця Інструкція не тільки суперечить Закону “Про доступ до публічної інформації” та новій редакції Закону “Про інформацію”, оскільки останні не передбачають такого поняття як “конфіденційна інформація, що є власністю держави”, але взагалі втратила правову основу для свого існування. Так, у частині третій статті 30 Закону України “Про інформацію” у редакції від 2 жовтня 1992 року Кабінету Міністрів України надавалося повноваження з визначення порядку обліку, зберігання і використання документів та інших носіїв інформації, що містять зазначену інформацію. Водночас схоже положення відсутнє в новій редакції Закону “Про інформацію” та Законі “Про доступ до публічної інформації”. Навпаки: у частині третій статті 21 Закону “Про інформацію” у редакції від 13 січня 2011 року наголошується на тому, що порядок віднесення інформації до таємної або службової, а також порядок доступу до неї регулюються законами. Таким чином, з огляду на конституційні обмеження щодо повноважень Кабінету Міністрів, які повинні мати правову підставу в законі, Інструкція № 1893 повинна бути не просто приведена у відповідність з новими законами, але загалом скасована (і замість неї не може бути прийнята інша подібна інструкція для службової інформації доти, доки відсутня законна підстава для такого рішення Кабінету Міністрів).

“3. Внести зміни до таких законодавчих актів України: ...”

4. Законом були внесені зміни до двох кодексів та трьох законів України.

Кодекс України про адміністративні правопорушення (КпАП)

5. Законом було поширено положення щодо адміністративної відповідальності за порушення права на інформацію на порушення Закону “Про доступ до публічної інформації” (ст. 212-3 КпАП). Водночас одна із цих змін втратила свою чинність уже 1 липня 2011 року із набранням чинності Закону України “Про засади запобігання та протидії корупції”. На час друку Коментаря діє така редакція статті 212-3 КпАП:

“Стаття 212-3. Порушення права на інформацію

Неправомірною відмовою в наданні інформації, несвоєчасне або неповне надання інформації, надання інформації, що не відповідає дійсності, у випадках, коли така інформація підлягає наданню на запит громадянина чи юридичної особи відповідно до законів України “Про інфор-

мацію”, “Про доступ до публічної інформації”, “Про звернення громадян”, “Про доступ до судових рішень” та “Про засади запобігання і протидії корупції”, – тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від двадцяти п’яти до п’ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Повторне протягом року вчинення порушення з числа передбачених частиною першою цієї статті, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню, – тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від п’ятдесяти до вісімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.”

Подібні зміни були внесені також до статті 212-26 КпАП (“Ненадання інформації або надання недостовірної чи неповної інформації”), проте сама ця стаття втратила чинність ще до введення у дію Закону “Про доступ до публічної інформації”.

Кримінальний кодекс України

6. Законом у статті 330 Кримінального кодексу слова “конфіденційна інформація, яка є власністю держави” було замінено словами “конфіденційна інформація, яка знаходиться у володінні держави”. Це, очевидно, було зроблено для вилучення згадки про можливість власності на інформацію. Проте цю зміну не можна вважати вдалою. Адже, у статті 330 Кримінального кодексу, до внесення зазначених змін, йшлося про інформацію, доступ до якої обмежувався державними органами відповідно до чинної раніше редакції Закону “Про інформацію”. Після внесених змін стаття 330 КК стосується незаконного поширення або збирання конфіденційної інформації фізичних або юридичних осіб, що знаходиться у володінні держави. Це дві різні, не схожі категорії інформації. Відповідно змінився предмет цього злочину (тепер склад злочину в частині першій статті 330 КК описаний таким чином: “Передача або збирання з метою передачі іноземним підприємствам, установам, організаціям або їх представникам економічних, науково-технічних або інших відомостей, що становлять конфіденційну інформацію, яка знаходиться у володінні держави, особливо, якій ці відомості були довірені або стали відомі у зв’язку з виконанням службових обов’язків, за відсутності ознак державної зради або шпигунства”).

Найближчою категорією до поняття “конфіденційна інформація, що є власністю держави” у новому Законі є службова інформація, про яку й повинно йтися у статті 330 Кримінального кодексу. Водночас, навряд чи доцільно поширювати дію цієї статті на всю службову інформацію, оскільки відповідно до Закону “Про доступ до публічної інформації” об-

сяг інформації, що може бути віднесена до службової, є досить вузький і точно є вужчим, ніж те, що розумілося раніше під “конфіденційною інформацією, що є власністю держави”. Наприклад, навряд чи є потреба у встановленні кримінальної відповідальності за передачу іноземцям внутрішньої службової кореспонденції, що була віднесена до службової інформації (п. 1 ч. 1 ст. 9 Закону “Про доступ до публічної інформації”). Можливо, варто було обмежити відповідальність за статтею 330 КК передачею/збиранням службової інформації у сфері оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони (п. 2 ч. 1 ст. 9).

Закони України “Про оперативно-розшукову діяльність”, “Про контррозвідувальну діяльність”

- Зазначені два закони доповнені схожим положенням: забороняється оприлюднювати або надавати зібрані відомості, а також інформацію щодо проведення або непроведення стосовно певної особи оперативно-розшукової/контррозвідувальної діяльності до прийняття рішення за результатами такої діяльності. У Законі “Про оперативно-розшукову діяльність” також додано норму, згідно з якою питання оприлюднення або надання такої інформації після прийняття рішення регулюється законом. Ці зміни спрямовані на реалізацію прав особи щодо обробки інформації про неї, які закріплені в статті 10 Закону.

Закон України “Про авторське право і суміжні права”

- У статті 13 Закону “Про авторське право і суміжні права”, що регулює питання співавторства, зокрема, передбачається, що співавторством є також авторське право на інтерв’ю, а співавторами інтерв’ю є особа, яка дала інтерв’ю, та особа, яка його взяла. При цьому опублікування запису інтерв’ю допускається лише за згодою особи, яка дала інтерв’ю. Цю статтю Закону “Про авторське право і суміжні права” було доповнено новою частиною такого змісту: “Зазначені положення не поширюються на випадки оприлюднення чи надання інформації на підставі Закону України «Про доступ до публічної інформації»”.

Це доповнення спрямовано на те, щоб уникнути ситуацій, коли посадова особа розпорядника публічної інформації, надавши журналісту усно певну інформацію (як відповідь на усний інформаційний запит), стверджує, що це було інтерв’ю і посадова особа, відповідно, є співавтором, а журналіст зобов’язаний узгодити з ним інформацію перед її оприлюдненням. Ці зміни спрямовані на захист прав журналістів та забезпечення прав суспільства безперешкодно отримувати інформацію із засобів масової інформації.

“4. Кабінету Міністрів України у двомісячний строк з дня набрання чинності цим Законом: ...”

- Пунктом 4 Прикінцевих положень Закону Кабінету Міністрів дається кілька доручень щодо забезпечення реалізації положень Закону. Ці доручення повинні бути виконані у двомісячний строк з дня набрання чинності Законом, тобто до 9 липня 2011 року. Для забезпечення виконання цих доручень на засіданні Уряду від 2 березня 2011 р. було схвалено План організації підготовки проектів актів, необхідних для реалізації Закону, у якому було визначено зміст необхідних заходів, встановлені строки виконання та визначено відповідальні за виконання органи і структурні підрозділи Секретаріату Кабінету Міністрів. Як буде описано нижче, жодне з доручень Уряду не було виконано вчасно.

“затвердити граничні норми витрат на копіювання або друк, передбачені статтею 21 цього Закону”

- Стаття 21 Закону передбачає, що розпорядник може встановити розмір плати за копіювання та друк копій документів при надання відповіді на інформаційний запит (якщо передбачається виготовлення більше 10 сторінок). Така плата повинна відшкодувати фактичні витрати на копіювання та друк. Граничні норми таких витрат (тобто розмір максимальної плати) повинні бути встановлені Кабінетом Міністрів України і є обов’язковими для всіх розпорядників публічної інформації. Граничні норми витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом інформацію, були затверджені постановою Кабінету Міністрів України № 740 від 13.07.2011. Розпорядники публічної інформації, які раніше затвердили розміри відшкодування фактичних витрат на копіювання або друк, повинні привести свої акти у відповідність із цією постановою.

Постановою № 740 Кабінету Міністрів затверджені такі граничні норми витрат:

| <i>Послуга, що надається</i> | <i>Граничні норми витрат</i> |
|--|---|
| Копіювання або друк копій документів формату А4 та меншого розміру (у тому числі двосторонній друк) | не більше ніж 0,1 відсотка розміру мінімальної заробітної плати за виготовлення однієї сторінки |
| Копіювання або друк копій документів формату А3 та більшого розміру (у тому числі двосторонній друк) | не більше ніж 0,2 відсотка розміру мінімальної заробітної плати за виготовлення однієї сторінки |
| Копіювання або друк копій документів будь-якого формату, якщо в документах поряд з відкритою інформацією міститься інформація з обмеженим доступом, що потребує її відокремлення, приховування тощо (у тому числі двосторонній друк) | від 0,3 до 0,5 відсотка розміру мінімальної заробітної плати за виготовлення однієї сторінки |

У Примітці до Граничних норм витрат зазначається, що розмір мінімальної заробітної плати за виготовлення однієї сторінки встановлюється на дату копіювання та друку документів. При цьому в постанові не уточнюється, про розмір якої мінімальної заробітної плати йдеться – місячної або погодинної, обидві з яких передбачені Законом “Про Державний бюджет України на 2012 рік”. З огляду на встановлені розміри мінімальної заробітної плати можна припустити, що йдеться саме про місячний розмір (адже мінімальна погодинна заробітна плата на 2012 рік визначена: з 1 квітня – 5,77 грн., з 1 жовтня – 5,92 грн., з 1 грудня – 6,04 грн).

Таким чином у 2012 році діятимуть такі граничні норми витрат на копіювання або друк копій однієї сторінки копій документів, що надаються за інформаційними запитами:

| | з 1 січня | з 1 квітня | з 1 липня | з 1 жовтня | з 1 грудня |
|--|-------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Документи формату А4 та меншого розміру | 1,073 грн | 1,094 грн | 1,102 грн | 1,118 грн | 1,134 грн |
| Документи формату А3 та більшого розміру | 2,146 грн | 2,188 грн | 2,204 грн | 2,236 грн | 2,268 грн |
| Документи будь-якого формату, що містить інформацію з обмеженим доступом | 3,219 – 5,365 грн | 3,282 – 5,47 грн | 3,306 – 5,51 грн | 3,354 – 5,59 грн | 3,402 – 5,67 грн |

“... внести на розгляд Верховної Ради України законопроекти щодо приведення законів України у відповідність із цим Законом ...”

- Уряду доручається підготувати та внести на розгляд парламенту проект змін до законодавчих актів України з метою їх приведення у відповідність із Законом. Це є необхідним для повної реалізації Закону, усунення неузгодженостей в інших законах та забезпечення юридичної визначеності в законодавчому регулюванні. Як зазначалося вище, Законом були внесені лише декілька змін до інших законів, які не охопили всіх необхідних змін. За оцінкою авторів цього Коментаря, на час його написання відповідних змін потребують більше 50 законів та кодексів. Це враховує також необхідність приведення законодавства у відповідність із новою редакцією Закону “Про інформацію”, яка в більшості своїх положень тісно пов’язана із Законом “Про доступ до публічної інформації”.

Загалом, основні зміни, необхідні для узгодження інших законів із законами “Про доступ до публічної інформації” та “Про інформацію”, можна умовно поділити на такі групи:

- вилучення згадки про власність на інформацію, власників інформації і т.д.;
- доповнення Закону “Про державну таємницю” положеннями щодо застосування трискладового тесту відповідно до ст. 6 Закону;
- внесення змін до положень про відповідальність за порушення Закону, зокрема викладення в новій редакції статті 212-3 Кодексу про адміністративні правопорушення, а також доповнення Кримінального кодексу положеннями щодо звільнення від відповідальності у разі розголошення суспільно необхідної інформації;
- доповнення законів про спеціальні органи публічної влади (наприклад, про Рахункову палату, Антимонопольний комітет, прокуратуру, Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, Конституційний Суд, Фонд державного майна, Верховну Раду АРК, Національний банк, Центральну виборчу комісію, органи місцевого самоврядування тощо) положеннями, що закріплюють пріоритет Закону “Про доступ до публічної інформації” та його застосування в діяльності зазначених органів (зокрема, у частині оприлюднення правових актів та їх проектів, обов’язкового оприлюднення іншої інформації, надання інформації у відповідь на запити). Це пояснюється тим, що зазначені органи мають особливий статус, що може на практиці використовуватися для ухилення від виконання положень Закону.

- За оцінками авторів Коментаря, зазначені та інші зміни необхідно внести, зокрема, до таких положень законодавчих актів:

1. Кодексів України:

- статей 15, 164-3, 188-31, 212-3, 212-5 Кодексу України про адміністративні правопорушення;
- статей 182, 232, 328, 330, 387, 422 Кримінального кодексу України;
- статей 7, 30 Сімейного кодексу України;
- статті 277 Цивільного кодексу України;
- статей 12, 183-2 Кодексу адміністративного судочинства України;

2. Законів України:

- статті 3 Закону України «Про міліцію»;
- статті 2 Закону України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи»;
- статті 23 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність»;
- статті 6 Закону України «Про прокуратуру»;

- 10) статей 9, 11 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність»;
- 11) статей 7, 24 Закону України «Про Службу безпеки України»;
- 12) статей 3, 25, 26, 34, 35, 41, 42 Закону України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні»;
- 13) статті 12 Закону України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні»;
- 14) статей 6, 7, 11 Закону України «Про науково-технічну інформацію»;
- 15) статті 2 Закону України «Про Антимонопольний комітет України»;
- 16) статті 23 Закону України «Про державну податкову службу в Україні»;
- 17) статті 2 Закону України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей»;
- 18) статей 6, 32, 34, 35 Закону України «Про інформаційні агентства»;
- 19) статей 14, 19, 20, 35, 40 Закону України «Про Рахункову палату»;
- 20) Закон України «Про Конституційний Суд України» (доповнити новою статею);
- 21) статті 7 Закону України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні»;
- 22) статей 7, 19 Закону України «Про приватизацію державного майна»;
- 23) статей 46, 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»;
- 24) статті 1 Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації»;
- 25) статей 13, 14, 22 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»;
- 26) статей 48, 49 Закону України «Про Вищу раду юстиції»;
- 27) статей 10, 16 Закону України «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим»;
- 28) статті 41 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»;
- 29) статті 24 Закону України «Про угоди про розподіл продукції»;
- 30) статей 2, 6, 8, 11, 13, 15, 31, 39 Закону України «Про державну таємницю»;
- 31) статей 10, 13 Закону України «Про природні монополії»;
- 32) назви розділу VI, статей 23, 24 Закону України «Про державну статистику»;
- 33) статей 62, 76 Закону України «Про банки і банківську діяльність»;
- 34) Закону України «Про платіжні системи та переказ коштів в Україні» (по тексту Закону слово «конфіденціальний» у всіх відмінках замінити словом «конфіденційний» у відповідному відмінку);
- 35) статей 1, 28, 31, 32, 33 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг»;
- 36) статей 1, 5 Закону України «Про Національну систему конфіденційного зв'язку»;
- 37) статті 15 Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг»;

- 38) статей 7, 8 Закону України «Про основи національної безпеки України»;
- 39) статті 96 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»;
- 40) статей 18, 27 Закону України «Про телекомунікації»;
- 41) статті 4 Закону України «Про Центральну виборчу комісію»;
- 42) статті 16 Закону України «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення»;
- 43) статті 1 Закону України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах». У тексті Закону також слід слова «власник інформації» у всіх відмінках і числах замінити словами «володілець прав на інформацію» у відповідному відмінку і числі, а слова «інформація, яка є власністю держави,» у всіх відмінках замінити словами «інформація, яка знаходиться у володінні держави,» у відповідному відмінку;
- 44) пунктів 4, 11, 28 Дисциплінарного статуту митної служби України, затвердженого Законом України від 6 вересня 2005 року № 2805-IV;
- 45) статті 16 Закону України «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України». У тексті Закону також слід слова «інформація, яка є власністю держави,» у всіх відмінках замінити словами «інформація, яка знаходиться у володінні держави,» у відповідному відмінку.
- 46) статті 12 Закону України «Про управління об'єктами державної власності»;
- 47) статті 20 Закону України «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів»;
- 48) пункту 3 Дисциплінарного статуту служби цивільного захисту, затвердженого Законом України від 5 березня 2009 року № 1068-VI;
- 49) статті 3 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI;
- 50) статей 9, 10 Закону України «Про здійснення державних закупівель»;
- 51) статей 1, 5 Закону України «Про захист персональних даних»;
- 52) статті 10 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики»;
- 53) статті 9 Закону України «Про Національну комісію регулювання ринку комунальних послуг України»;
- 54) статті 17 Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування»;
- 55) статей 3, 48 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»;
- 56) статей 17, 19 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності».

На час написання цього Коментаря Кабінет Міністрів не завершив підготовку законопроекту про приведення законодавчих актів у відповідність із Законом “Про доступ до публічної інформації” та новою редакцією Закону “Про інформацію”.

“привести свої нормативно-правові акти у відповідність із цим Законом”

13. Кабінету Міністрів також доручено привести власні нормативно-правові акти у відповідність із Законом. Вище (у коментарі до пункту 2 Прикінцевих положень) вже було описано ситуацію з Інструкцією про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави (затверджена постановою Кабінету Міністрів України № 1893 від 27.11.1998). Ця Інструкція втратила юридичну основу для свого існування і повинна бути скасована. На час друку цього Коментаря Кабінет Міністрів України обмежився лише заміною у зазначеній Інструкції слів “конфіденційна інформація, що є власністю держави” словами “службова інформація” у відповідному відмінку. Було також виключено Додаток 13 до цієї Інструкції, де було визначено “Орієнтовні критерії віднесення інформації до конфіденційної” – цю зміну слід вітати. Зазначені зміни було внесено постановою Кабінету Міністрів України від 7 вересня 2011 р. № 938.

Постановою Кабінету Міністрів від 7 вересня 2011 р. № 938 було також внесено зміни до таких нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України:

- 1) Концепція технічного захисту інформації в Україні, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 8 жовтня 1997 року № 1126 (приведено термінологію у відповідність до Закону);
- 2) Примірні інструкція з діловодства у міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 1997 року № 1153 (вилучено положення, відповідно до якого порядок ведення діловодства, що містить інформацію з обмеженим доступом та діловодства за зверненнями громадян, визначалися спеціальними нормативно-правовими актами);
- 1) Порядок надання послуг конфіденційного зв'язку органам державної влади та органам місцевого самоврядування, державним підприємствам, установам та організаціям, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2002 року № 1519 (приведено термінологію у відповідність до Закону);
- 2) Положення про Єдиний реєстр об'єктів державної власності, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 2004 року № 467 (вилучено пункт про те, що дані Єдиного реєстру об'єктів державної власності, є державною власністю);
- 3) Положення про Реєстр інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем органів виконавчої вла-

ди, а також підприємств, установ і організацій, що належать до сфери їх управління, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 3 серпня 2005 року № 688 (приведено термінологію у відповідність до Закону);

- 4) Правила забезпечення захисту інформації в інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 29 березня 2006 року № 373 (приведено термінологію у відповідність до Закону, викладено в новій редакції пункт про визначення інформації, що підлягає захисту в системі, внесено інші зміни);
- 5) постанова Кабінету Міністрів України від 19 липня 2006 року № 1000 «Деякі питання обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави» (приведено термінологію у відповідність до Закону);
- 6) Типовий регламент центрального органу виконавчої влади, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2007 року № 1143 (приведено термінологію у відповідність до Закону);
- 7) додатки 1 і 2 до постанови Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2008 року № 698 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у галузях криптографічного та технічного захисту інформації і визначається періодичність проведення планових заходів, пов'язаних з державним наглядом (контролем)» (приведено термінологію у відповідність до Закону);
- 8) Порядок надсилання електронною поштою службових документів, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 року № 733 (приведено термінологію у відповідність до Закону).

“забезпечити приведення органами виконавчої влади їх нормативно-правових актів у відповідність із цим Законом”

14. Останнім дорученням Уряду, що міститься в пункті 4 Прикінцевих положень Закону, є забезпечення приведення іншими органами виконавчої влади своїх нормативно-правових актів у відповідність із Законом. Це стосується як узгодження термінології таких актів з новими законами, так і глибшого перегляду актів. Наприклад, необхідно прийняти нові редакції переліків інформації, що можуть становити службову інформацію (на заміну переліків інформації для службового користування). При цьому не можна автоматично переносити положення попередніх переліків до нових, оскільки Закон містить нову категорію службової інформації, яка не збігається за обсягом з попередніми поняттями “конфіденційна інформація, що є власністю держави” (див. коментар до частини третьої статті 9 Закону).

ПРО АВТОРІВ

РОМАН ГОЛОВЕНКО

– медіа-юрист; керівник правових проектів ГО “Інститут масової інформації”. Магістр права (Києво-Могилянська академія). Співавтор посібника “Доступ до інформації” (2008). Автор численних публікацій на тему доступу до інформації та судової практики у сфері мас-медіа. Член робочої групи з розробки Закону „Про доступ до публічної інформації”.

ДМИТРО КОТЛЯР

– експерт з питань медіа-права, прав людини; консультант Організації економічної співпраці та розвитку (ОЕСР) з антикорупційних питань. Магістр права (Києво-Могилянська академія). Працював експертом в ГО “Лабораторія законодавчих ініціатив”, менеджером Міжнародного фонду “Відродження”. Був секретарем Моніторингового комітету та Комітету з юридичних питань і прав людини ПАРЄ у Страсбурзі. У 2005-06 був заступником міністра юстиції України; у 2007 – радником глави секретаріату Президента України, радником Проекту “Україна: верховенство права”. У 2008-2009 працював консультантом та керівником проекту в Антикорупційному відділі ОЕСР у Парижі. Брав участь у доопрацюванні Закону “Про доступ до публічної інформації”.

ОКСАНА НЕСТЕРЕНКО

– викладач Національного університету “Юридична академія України імені Ярослава Мудрого”; експерт Харківської правозахисної групи. Кандидат юридичних наук (тема дисертаційного дослідження: “Право на доступ до інформації в Україні: конституційно-правовий аспект”). Автор та співавтор понад 50 наукових публікацій, присвячених праву на доступ до інформації в Україні. Член робочої групи з розробки Закону „Про доступ до публічної інформації”.

ТАРАС ШЕВЧЕНКО

– директор ГО „Інститут Медіа Права”; викладач Інституту журналістики Київського національного університету ім. Т. Шевченка. Магістр права (КНУ ім. Т. Шевченка), випускник Школи медіа-права Оксфордського університету, Школи з прав людини Бірмінгемського університету. Секретар Громадської ради при Комітеті Верховної Ради України з питань свободи слова та інформації, голова Громадської ради при Національній раді з питань телебачення і радіомовлення (2008-2010). Адвокат, має досвід ведення справ у Європейському суді з прав людини. Співавтор низки законопроектів у сфері медіа-права. Автор понад 100 публікацій на тему доступу до інформації та ЗМІ. Член робочої групи з розробки Закону “Про доступ до публічної інформації”.