



# ПЛЕНУМ ВИЩОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ УКРАЇНИ

## ПОСТАНОВА

29 вересня 2016 року

м. Київ

№ 10

### Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації

Для забезпечення однакового застосування адміністративними судами положень законодавства про доступ до публічної інформації Пленум Вищого адміністративного суду України постановляє дати судам такі роз'яснення.

#### **1. Визначення поняття «публічна інформація»**

**1.1.** Відповідно до частини першої статті 1 Закону України від 13 січня 2011 року № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації» (далі – Закон № 2939-VI) 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.

Аналіз цього визначення та переліку розпорядників публічної інформації, закріпленого у статті 13 Закону № 2939-VI, свідчить, що публічною інформацією є відображена або задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях:

**уся** інформація, що перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень, тобто органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, органів влади Автономної Республіки Крим, інших суб'єктів, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання (пункт 1 частини першої статті 13 Закону № 2939-VI);

**інформація** щодо використання бюджетних коштів юридичними особами, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим (пункт 2 частини першої статті 13 Закону № 2939-VI);

**інформація**, пов'язана з виконанням особами делегованих повноважень суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором,

включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг (пункт 3 частини першої статті 13 Закону № 2939-VI);

**інформація** щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них, якщо йдеться про суб'єктів господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями (пункт 4 частини першої статті 13 Закону № 2939-VI);

**інформація** про стан довкілля; якість харчових продуктів і предметів побуту; аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися і загрожують здоров'ю та безпеці громадян;

**інша інформація, що становить суспільний інтерес** (суспільно необхідна інформація) (частина друга статті 13 Закону № 2939-VI).

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

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

Якщо запит стосується інформації, яка міститься в кількох документах і може бути зібрана і надана без значних інтелектуальних зусиль (наприклад, без проведення додаткового змістовного аналізу), то така інформація відповідає критеріям «відображеності та задокументованості» і є публічною.

## **2. Розпорядники публічної інформації**

**2.1.** Відповідно до пункту 1 частини першої статті 13 Закону № 2939-VI розпорядниками інформації для цілей цього Закону визнаються 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.

Визначене поняття «суб'єкт владних повноважень» не охоплює посадових осіб і службових осіб органів державної влади, місцевого самоврядування, оскільки за своїм статусом та колом повноважень вони не підпадають під розуміння органу державної влади та інших суб'єктів, зазначених у пункті 1 частини першої статті 13 Закону № 2939-VI. У зв'язку з цим такі особи не можуть (не мають здатності) виконувати обов'язки розпорядника інформації, у тому числі обов'язки щодо обліку та оприлюднення публічної інформації (статті 14, 15 Закону № 2939-VI). У разі подання позову до таких осіб судам необхідно залишати його без задоволення через неналежність відповідача (нездатність таким відповідачем порушити права позивача), за умови якщо позивач відмовиться від їх заміни

на належного відповідача і/або суд не знайде підстав для залучення другого відповідача.

Відповідно до частини першої статті 5 та частини першої статті 12 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» сільський, селищний, міський голова (далі – міський голова) входить до системи місцевого самоврядування і є головною посадовою особою територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста.

Конституційний Суд України у пункті 4 Рішення від 6 липня 1999 року № 7-рп/990 роз'яснив, що міський голова як особа, що має представницький мандат, виступає від імені виборців, зокрема представляє територіальну громаду, міську раду та її виконавчий комітет у відносинах з державними органами, іншими органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян тощо; звертається до суду з питань визнання незаконними актів відповідних органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права та інтереси територіальної громади, а також повноваження ради та її органів; укладає від імені територіальної громади, міської ради та її виконавчого комітету договори відповідно до законодавства (частина третя статті 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Виконання цих функцій та повноважень має місце тому, що виборці обрали його і наділили мандатом (тобто дорученням).

З наведеного випливає, що міський голова хоча й входить до системи місцевого самоврядування, однак не є органом місцевого самоврядування – сільською, селищною, міською радою або їх виконавчим органом, а тому не володіє публічною інформацією і в розумінні пункту 1 частини першої статті 13 Закону № 2939-VI не може бути її розпорядником. У зв'язку з цим міський голова не може бути належним відповідачем у спорі щодо надання доступу до публічної інформації за інформаційним запитом.

Аналогічний підхід слід застосовувати й до голів районної (обласної) рад. Відмінність між головами районних (обласних) рад та міським головою полягає у порядку обрання їх на ці посади. На відміну від міських голів, які безпосередньо обираються територіальними громадами села, селища, міста, голови районних (обласних) рад обираються з числа депутатів цих рад.

Залежно від того, у чиєму володінні знаходиться запитувана інформація, належним відповідачем за позовами щодо доступу до публічної інформації у таких випадках є або відповідний представницький орган місцевого самоврядування (сільська, селищна, міська, районна, обласна ради) або виконавчий орган місцевого самоврядування.

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

**2.2.** Закон № 2939-VI не зобов'язує колегіальні органи влади та інших розпорядників інформації, які управляються колегіальними органами, вирішувати колегіально питання про доступ до інформації. Отже, рішення з приводу запиту на інформацію може прийматися одноособово його керівником чи іншою посадовою особою, яка є носієм організаційно-розпорядчих повноважень. Водночас така посадова особа діє від імені розпорядника інформації, а тому належним відповідачем у згаданій категорії справ є орган, якому надійшов запит на інформацію, а не посадова особа, яка діє від імені цього органу.

**2.3.** Згідно з частиною п'ятою статті 24 Закону України від 17 лютого 2011 року № 3038-VI «Про регулювання містобудівної діяльності» спеціально уповноважені органи з питань містобудування та архітектури і центральний орган виконавчої влади з питань земельних відносин та його територіальні органи забезпечують відкритість, доступність та повноту інформації про наявність на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці земель державної та комунальної власності, не наданих у користування, що можуть бути використані під забудову, про наявність обмежень і обтяжень земельних ділянок, містобудівні умови та обмеження в містобудівному і державному земельному кадастрах.

До моменту внесення відповідної інформації до містобудівного та державного земельного кадастрів виконавчий орган сільської, селищної, міської ради, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації або відповідний місцевий орган виконавчої влади зобов'язані надавати за запитами фізичних та юридичних осіб письмову інформацію про наявність земельних ділянок, що можуть бути використані під забудову.

З огляду на зазначені норми передусім саме ці органи згідно з їхньою компетенцією зобов'язані володіти інформацією про земельні ділянки комунальної або державної форми власності, не надані у користування, що можуть бути використані під забудову для реалізації права на безоплатне отримання у власність для будівництва та обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд. Вони також залишаються розпорядниками цієї інформації після її внесення до містобудівного та державного земельного кадастрів, якщо вона є у їхньому фактичному володінні.

**2.4.** Відповідно до частини першої статті 63 Господарського кодексу України (далі – ГКУ) залежно від форм власності, передбачених законом, в Україні можуть діяти підприємства таких видів, як, зокрема, комунальне підприємство, що діє на основі комунальної власності територіальної громади.

Унітарне підприємство створюється одним засновником, який виділяє необхідне для того майно, формує відповідно до закону статутний капітал, не поділений на частки (паї), затверджує статут, розподіляє доходи, безпосередньо або через керівника, який призначається (обирається) засновником (наглядовою радою такого підприємства у разі її утворення),

керує підприємством і формує його трудовий колектив на засадах трудового найму, вирішує питання реорганізації та ліквідації підприємства. Унітарними є державні, комунальні підприємства, підприємства, засновані на власності об'єднання громадян, релігійної організації або на приватній власності засновника (частина четверта статті 63 ГКУ).

Комунальне унітарне підприємство утворюється компетентним органом місцевого самоврядування в розпорядчому порядку на базі відокремленої частини комунальної власності і входить до сфери його управління (частина перша статті 78 ГКУ).

Орган, до сфери управління якого входить комунальне унітарне підприємство, є представником власника – відповідної територіальної громади і виконує його функції у межах, визначених цим Кодексом та іншими законодавчими актами (частина друга статті 78 ГКУ).

Відповідно до частини третьої статті 78 ГКУ майно комунального унітарного підприємства перебуває у комунальній власності і закріплюється за таким підприємством на праві господарського відання (комунальне комерційне підприємство) або на праві оперативного управління (комунальне некомерційне підприємство).

Відповідно до частини першої статті 140 ГКУ джерелами формування майна суб'єктів господарювання є, зокрема, грошові та матеріальні внески засновників; доходи від реалізації продукції (робіт, послуг); доходи від цінних паперів; капітальні вкладення і дотації з бюджетів та інше.

Відтак у силу частини п'ятої статті 6 Закону № 2939-VI доступ до інформації щодо розпорядження комунальним підприємством комунальним майном, зокрема, інформація про використання коштів, розподіл доходів від надання послуг (продукції, товарів), виплати заробітної плати працівникам, використання вкладів та дотацій з бюджетів, інші витрати, та прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно, може бути обмежено лише за умов, передбачених частиною п'ятою статті 6 Закону № 2939-VI.

У цьому контексті така інформація є суспільно необхідною, а комунальні підприємства є її розпорядниками відповідно до пункту 4 частини другої статті 13 Закону № 2939-VI (додатково щодо суспільно необхідної інформації йдеться у пункті 6.4).

**2.5.** Під час вирішення питання про віднесення до публічної інформації відомостей про медичні послуги, що надаються державними та комунальними закладами охорони здоров'я, суди повинні мати на увазі, що мережа державних і комунальних закладів охорони здоров'я формується з урахуванням потреб населення у медичному обслуговуванні, необхідності забезпечення належної якості такого обслуговування, своєчасності, доступності для громадян, ефективного використання матеріальних, трудових і фінансових ресурсів (частина третя статті 16 Основ законодавства України про охорону здоров'я). Тобто медичне обслуговування є основним видом діяльності державних та комунальних закладів охорони здоров'я, тому

інформація щодо його здійснення, є публічною, оскільки становить суспільний інтерес.

Водночас потрібно враховувати, що державні та комунальні заклади охорони здоров'я є суб'єктами господарювання, на яких поширюється вимога пункту 4 частини другої статті 13 Закону № 2939-VI щодо віднесення до публічної інформації відомостей про їхню діяльність, які становлять суспільний інтерес.

**2.6.** Згідно із Законом України «Про судоустрій і статус суддів» Вища кваліфікаційна комісія суддів України та Рада суддів України є органами, що виконують делеговані державою повноваження, а тому в силу пункту 3 частини першої статті 13 Закону № 2939-VI є розпорядниками інформації, пов'язаної з виконанням цих повноважень.

**2.7.** Цільові страхові фонди у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування є некомерційними самоврядними організаціями, а їх кошти не включаються до складу Державного бюджету України (стаття 14 Основ законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування). Водночас ці фонди здійснюють делеговані повноваження у сфері соціального захисту, а тому на підставі пункту 3 частини першої статті 13 Закону № 2939-VI вони є розпорядниками інформації, пов'язаної з виконанням таких повноважень, у тому числі інформації про майно фондів.

**2.8.** Встановлення законом можливості делегування певних повноважень не засвідчує факт такого делегування безпосередньо. Для з'ясування питання, чи є особа, яка надає певний вид державних послуг і до якої надійшов запит на інформацію щодо цих послуг, розпорядником інформації у розумінні Закону № 2939-VI, суди повинні встановити суть виконуваних ним повноважень та підстави їх реалізації.

**2.9.** Вирішуючи питання, чи належить суб'єкт господарювання, до якого подано запит на інформацію, до числа суб'єктів природної монополії, суди повинні мати на увазі, що сфери діяльності суб'єктів природних монополій закріплені у статті 5 Закону України від 20 квітня 2000 року № 1682-III «Про природні монополії». При цьому зведений перелік таких суб'єктів ведеться Антимонопольним комітетом України (частина друга статті 5 Закону «Про природні монополії») та розміщується на його офіційному веб-сайті (пункт 7 Порядку складання та ведення зведеного переліку суб'єктів природних монополій, затверджений розпорядженням Антимонопольного комітету України від 28 листопада 2012 року № 874-р). Так само до компетенції Антимонопольного комітету України віднесено прийняття рішень (розпоряджень) щодо визначення монопольного (домінуючого) становища суб'єктів господарювання на товарному ринку (пункт 11 частини першої статті 7 Закону України від 26 листопада 1993 року № 3659-XII «Про Антимонопольний комітет України»).

**2.10.** Відповідно до статті 30 Закону України від 24 червня 2004 року № 1875-IV «Про житлово-комунальні послуги» державне регулювання цін/тарифів на житлово-комунальні послуги будується на принципах:

доступності житлово-комунальних послуг для всіх споживачів та рівності правових гарантій; нормативного регулювання надання житлово-комунальних послуг споживачам за цінами/тарифами, затвердженими в установленому законом порядку; відповідальності виконавців/виробників за недотримання вимог стандартів, нормативів, норм, порядків та правил; відкритості, доступності та прозорості структури цін/тарифів для споживачів та суспільства.

Виконавці/виробники здійснюють розрахунки економічно обґрунтованих витрат на виробництво (надання) житлово-комунальних послуг і подають їх органам, уповноваженим здійснювати встановлення тарифів (частина друга статті 31 Закону України «Про житлово-комунальні послуги»).

Відтак вся інформація про ціни/тарифи на житлово-комунальні послуги і відповідні документи за своїм характером є відкритою інформацією, становить суспільний інтерес, і відповідно суб'єкти господарювання є її розпорядниками відповідно до пункту 4 частини другої статті 13 Закону № 2939-VI.

### **3. Відносини, на які не поширюється Закон № 2939-VI**

**3.1.** Судам потрібно мати на увазі, що Закон № 2939-VI передбачає два види інформаційних відносин, на які його положення не поширюються: відносини щодо отримання інформації суб'єктами владних повноважень при здійсненні ними своїх функцій та відносини у сфері звернень громадян, які регулюються спеціальним законом.

**3.2.** Народні депутати України, депутати місцевих рад при виконанні ними депутатських повноважень не можуть бути суб'єктами відносин у сфері доступу до публічної інформації, а тому до відносин зі збирання ними інформації, у тому числі надсилання та розгляду депутатських запитів, депутатських звернень, необхідно застосовувати відповідні положення Закону України від 17 листопада 1992 року № 2790-XII «Про статус народного депутата України» та Закону України від 11 липня 2002 року № 93-IV «Про статус депутатів місцевих рад», а не законодавство про доступ до публічної інформації.

**3.3.** Відносини щодо внесення і розгляду адвокатського запиту врегульовано статтею 24 Закону України від 5 липня 2012 року № 5076-VI «Про адвокатуру та адвокатську діяльність». Зокрема, цією статтею Закону детально регламентовано перелік адресатів, до яких може бути направлено адвокатський запит, вимоги до такого запиту, питання строків розгляду адвокатських запитів та порядку відшкодування витрат, а тому відповідні положення Закону № 2939-VI не поширюються на відносини між адвокатом та розпорядником інформації.

**3.4.** Статтею 40 Конституції України закріплено право особи на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів. Деталізацію наведене право отримало у Законі України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР «Про

звернення громадян» (далі – Закон № 393/96-ВР). Відносини з розгляду звернень громадян є основним і єдиним предметом регулювання цього Закону. Тому він є спеціальним у цій сфері, але ним не вичерпується поняття «спеціальний закон», що вживається у частині другій статті 2 Закону № 2939-VI.

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

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

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

**3.6.** Урегульованість законами України (наприклад, законами України «Про банки та банківську діяльність», «Про державну таємницю», «Про нотаріат», «Про аудиторську діяльність», «Про страхування», «Основи законодавства України про охорону здоров'я», Податковим кодексом України, Цивільним кодексом України) відносин з приводу певних категорій публічної інформації не звільняє розпорядників інформації від обов'язку забезпечувати доступ до неї з урахуванням вимог Закону № 2939-VI (частина четверта статті 13 Закону № 2939-VI).

**3.7.** Відносини у сферах архівної справи та доступу до архівної інформації репресивних органів комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років регулюються відповідно законами України «Про Національний архівний фонд та архівні установи» та «Про доступ до архівів репресивних органів комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років», які є спеціальними у цих сферах.

Відтак положення Закону № 2939-VI не поширюються на запити щодо доступу до інформації у цих сферах.



**3.8.** Згідно з Положенням про Міністерство юстиції України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 року № 228, Міністерство юстиції України відповідно до покладених на нього завдань здійснює державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, а також інших органів, акти яких відповідно до законодавства підлягають державній реєстрації, забезпечує ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів, надання інформації з нього, здійснює офіційне опублікування нормативно-правових актів, чинних міжнародних договорів України, рішень Європейського суду з прав людини щодо України в інформаційному бюлетені «Офіційний вісник України»;

Відповідно до Указу Президента України від 27 червня 1996 року № 468 «Про Єдиний державний реєстр нормативних актів» на Міністерство юстиції України покладено ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів (далі – Реєстр), розроблення організаційних заходів та впровадження методологічних принципів, створення фонду нормативних актів та підтримання їх у контрольному стані, надання інформації про них.

Відповідно до Порядку ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів та користування ним, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 квітня 2001 року № 376, мета створення Реєстру – забезпечення в Україні єдиних принципів ідентифікації та державного обліку нормативно-правових актів, створення фонду цих актів та підтримання їх у контрольному стані, надання інформації про них, забезпечення подальшого розвитку інформатизації у правовій сфері, доступності і відкритості правової інформації.

До Реєстру включаються:

нормативно-правові акти, видані починаючи з дня прийняття Акта проголошення незалежності України (24 серпня 1991 р.), – чинні, опубліковані та неопубліковані, у тому числі з обмежувальними грифами, закони України, постанови Верховної Ради України, укази і розпорядження Президента України, декрети, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, рішення і висновки Конституційного Суду України, зареєстровані в Мін'юсті накази Генерального прокурора України нормативно-правового змісту, нормативно-правові акти міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, а також інших органів, акти яких відповідно до законодавства підлягають державній реєстрації, Національного банку, а також міжнародні договори України;

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

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

Інформація з інформаційного фонду Реєстру є публічною інформацією у формі відкритих даних, що підлягає оприлюдненню і регулярному оновленню на єдиному державному веб-порталі відкритих даних та на офіційному веб-сайті Мін'юсту відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Доступ до інформації з інформаційного фонду Реєстру, оприлюдненому на єдиному державному веб-порталі відкритих даних та на офіційному веб-сайті Мін'юсту, є вільним та безоплатним.

Інформація з інформаційного фонду Реєстру підлягає наданню на запит відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації».

За одержання копій еталонних текстів нормативно-правових актів з інформаційного фонду Реєстру на паперових носіях справляється плата відповідно до граничних норм витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом на інформацію, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 13 липня 2011 року № 740 (Офіційний вісник України, 2011 р., № 54, ст. 2150).

Отже, на відносини щодо отримання інформації з Реєстру поширюється Закон № 2939-VI і розпорядником відповідної інформації є Міністерство юстиції України, оскільки саме в його володінні є інформація, що міститься в Реєстрі. Однак у разі, якщо запитувач просить надати завірені копії документів, що знаходяться в Реєстрі, застосуванню підлягають норми постанови Кабінету Міністрів України від 23 квітня 2001 року № 376, а не Закону № 2939-VI.

Крім того, з огляду на норму пункту 1 частини першої статті 3 Закону № 2939-VI суди повинні враховувати, що Міністерство юстиції України є розпорядником інформації, зокрема, щодо переліку назв та реквізитів чинних нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, а також інших органів, акти яких відповідно до законодавства підлягають державній реєстрації.

**3.9.** Окремі питання доступу громадян до інформації, створеної чи отриманої виборчими комісіями під час виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, врегульовано, відповідно, законами від 5 березня 1999 року № 474-XIV «Про вибори Президента України» (у редакції Закону від 18 березня 2004 року № 1630-IV зі змінами), від 17 листопада 2011 року № 4061-VI «Про вибори народних депутатів України», від 14 липня 2015 року № 595-VIII «Про місцеві вибори». Застосування цих законів повинно узгоджуватися і не може виключати дію Закону № 2939-VI, який містить засади (принципи, гарантії) забезпечення права на доступ до публічної інформації. Зокрема, виборчі комісії відповідно до Закону № 2939-VI зобов'язані надавати за запитом на інформацію доступ до автобіографій зареєстрованих ними кандидатів на пост Президента України, у народні депутати України, у депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної, районної, міської, районної у місті,

сільських, селищних рад, на посаду сільського, селищного, міського голови, за винятком інформації з обмеженим доступом відповідно до вимог частини другої статті 6 Закону № 2939-VI.

#### **4. Співвідношення норм Закону № 2939-VI та інших законів, зокрема, процесуальних**

**4.1.** Процесуальні закони (Господарський процесуальний кодекс України, Кодекс адміністративного судочинства України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кримінальний процесуальний кодекс України, Цивільний процесуальний кодекс України) регламентують спеціальний порядок доступу (ознайомлення) учасників відповідних процесів до інформації, створеної (одержаної) у ході (досудового) судового провадження.

Доступ осіб, які беруть участь у розгляді справи, та осіб, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їх права, свободи, інтереси чи обов'язки, до інформації, створеної (одержаної) у ході судового провадження, до судових рішень забезпечується у порядку, встановленому процесуальним законодавством, з урахуванням передбачених нормами Закону України «Про доступ до судових рішень» особливостей.

Так само Закон України «Про виконавче провадження» регламентує спеціальний порядок доступу (ознайомлення) сторін виконавчого провадження до інформації, створеної (одержаної) у ході виконавчого провадження.

Відтак положення Закону № 2939-VI не поширюються на доступ учасників відповідних процесів та сторін виконавчого провадження до викладеної інформації.

**4.2.** Звернення особи стосовно судового розгляду справи, у якій вона бере участь, належить адресувати до суду як суб'єкта процесуальних правовідносин на підставі процесуального законодавства, а не до суду (керівництва суду) як установи, який у разі отримання такого запиту повинен відмовити у його задоволенні, оскільки не володіє і не зобов'язаний володіти запитуваною інформацією (пункт 1 частини першої статті 22 Закону № 2939-VI).

Водночас за змістом статті 15<sup>1</sup> Кодексу адміністративного судочинства України інформація про стан розгляду справ міститься в автоматизованій системі документообігу суду, користувачами якої є, у тому числі, працівники апарату суду. Тому запити про надання інформації про суд, який розглядає справу, сторін спору та предмет позову, дату надходження позовної заяви, апеляційної, касаційної скарги, заяви про перегляд судового рішення, стадії розгляду справи, місце, дату і час судового засідання, рух справи з одного суду до іншого можуть адресуватися до суду як установи. Зазначена інформація, відповідно до частини другої статті 11 Закону України від 7 липня 2010 року № 2453-VI «Про судоустрій і статус суддів», є відкритою

та підлягає невідкладному оприлюдненню на офіційному веб-сайті судової влади України, крім випадків, установлених законом.

**4.3.** Суди також повинні мати на увазі, що організаційне забезпечення роботи суду, у тому числі ведення судової статистики, вирішення кадрових питань, здійснення діловодства, забезпечення роботи автоматизованої системи документообігу в суді, узагальнення судової практики, є владними управлінськими функціями, а тому інформація стосовно реалізації цих функцій охоплюється поняттям публічної інформації і надається відповідно до Закону № 2939-VI.

## **5. Інформація з обмеженим доступом**

**5.1.** За загальним правилом публічна інформація є відкритою. Винятки з цього правила встановлюються законом (частина друга статті 1 Закону № 2939-VI, частина друга статті 20 Закону № 2657-XII). Таким законом є Закон № 2939-VI. Положенням статті 6 Закону № 2939-VI, зокрема, встановлено види інформації, до якої може бути обмежено доступ, – конфіденційна, таємна та службова інформація (частина перша), та сукупність вимог, дотримання яких є обов'язковим для обмеження доступу до таких видів інформації (частина друга).

### **Конфіденційна інформація**

**5.2.** Згідно з частиною першою статті 7 Закону № 2939-VI конфіденційна інформація – це інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень та яка може поширюватися у визначеному ними порядку за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов.

Водночас відмінне за обсягом визначення конфіденційної інформації закріплено у частині другій статті 21 Закону № 2657-XII, за якою конфіденційною є інформація про фізичну особу незалежно від відповідного її волевиявлення.

З метою усунення наведеної колізії суди повинні застосовувати положення частини четвертої статті 9 Кодексу адміністративного судочинства України, за якою у разі встановлення невідповідності закону Конституції України суд застосовує правовий акт, який має вищу юридичну силу, тобто Конституцію України, а саме положення про те, що інформація про особу є конфіденційною, крім окремо визначених випадків (Рішення Конституційного Суду України від 20 січня 2012 року № 2-рп/2012).

Виходячи з положень частини першої статті 7 Закону № 2939-VI, частини другої статті 21 Закону № 2657-XII та статті 32 Конституції України конфіденційна інформація може поширюватись у таких випадках:

особа самостійно встановила випадки (порядок, умови), коли ця інформація може поширюватись (наприклад, у договорі про використання прав на комерційну таємницю);

коли особа у відповідь на прохання/пропозицію дає згоду на використання своїх конфіденційних даних. При цьому використання таких даних третьою особою здійснюється відповідно до умов наданої особою згоди;

коли закон дозволяє певним суб'єктам отримувати та використовувати конфіденційну інформацію без згоди особи. У таких випадках суб'єкт діє на виконання установлених повноважень та для досягнення визначеної мети (наприклад, отримання конфіденційної інформації в ході оперативно-розшукової діяльності або в ході проведення досудового слідства) і поширення конфіденційної інформації обмежується положеннями закону;

коли розголошення конфіденційної інформації відповідає суспільному інтересу і право громадськості знати цю інформацію переважає шкоду, яку може бути завдано особі поширенням її конфіденційної інформації. Таке поширення здійснюється відповідно до статті 29 Закону України «Про інформацію» після застосування «трискладового тесту» (додатково див. пункт 5.5).

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

**5.4.** Комерційна таємниця є різновидом конфіденційної інформації і не належить до таємної в розумінні статті 8 Закону № 2939-VI.

**5.5.** 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 (частина друга статті 7 Закону № 2939-VI).

Ці положення узгоджуються з положеннями частини другої статті 32 Конституції України, 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.

Умови, за яких можливо поширити конфіденційну інформацію, також передбачені частиною першою статті 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.

Вбачається, що з урахуванням положень частини другої статті 7 Закону № 2939-VI та частини другої статті 32 Конституції України суспільними інтересами (інтерес громадськості), у яких конфіденційна інформація може бути поширена, є лише інтереси національної безпеки, економічного

добробуту та прав людини. Вимога частини першої статті 29 Закону України «Про інформацію» щодо встановлення переваги потенційної шкоди від поширення конфіденційної інформації над правом громадськості знати її відображає принцип пропорційності обмеження права, який є аспектом принципу верховенства права, передбаченого статтею 8 Конституції України і через призму якого досліджується правомірність будь-якого обмеження права, в тому числі права на отримання інформації.

Такий підхід також відповідає Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (статті 8) та практиці Європейського суду з прав людини, відповідно до яких втручання у право на приватність особи можливе, якщо воно ґрунтується на законі, переслідує легітимну мету та є необхідним у демократичному суспільстві.

Аналіз вказаних положень законів свідчить, що розпорядник повинен застосовувати «трискладовий тест» – вимоги, передбачені частиною другою статті 6 Закону № 2939-VI, – з урахуванням особливостей вищевказаних положень. Застосування «трискладового тесту» в такому разі повинно здійснюватись таким чином:

1) встановлення відповідності обмеження доступу до запитуваної конфіденційної інформації одному із захищених інтересів (у справах щодо надання конфіденційної інформації, як правило, такими інтересами є захист репутації або прав інших людей, запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно);

2) встановлення можливості завдання істотної шкоди цим інтересам;

3) порівняння цієї потенційної шкоди з правом громадськості знати цю інформацію в інтересах національної безпеки, економічного добробуту чи прав людини. Якщо ця шкода не переважає суспільний інтерес в доступі до інформації, то конфіденційна інформація може бути розголошена і доступ до неї не може бути обмежений.

Таким чином, відмова у наданні інформації є обґрунтованою у разі, якщо розпорядник в листі вказує, якому саме з інтересів загрожує розголошення запитуваної інформації, в чому полягає істотність шкоди цим інтересам від її розголошення, чому шкода від оприлюднення такої інформації переважає право громадськості знати цю інформацію в інтересах національної безпеки, економічного добробуту чи прав людини.

**5.6.** Суди повинні мати на увазі, що законами до конфіденційної віднесено, зокрема:

інформацію про національність особи, її освіту, сімейний стан, релігійні переконання, стан здоров'я, а також адресу проживання, дату і місце народження (частина друга статті 11 Закону України «Про інформацію»);

інформацію про хворобу, медичне обстеження, огляд та їх результати, інтимну і сімейну сторону життя громадянина, яка стала відома особі у зв'язку з виконанням нею професійних або службових обов'язків (стаття 40 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я»);

відомості щодо предмета договору на виконання науково-дослідних або дослідно-конструкторських та технологічних робіт, ходу його виконання та одержаних результатів (стаття 895 Цивільного кодексу України);

відомості з Державного реєстру фізичних осіб-платників податків, крім відомостей про взяття на облік фізичних осіб-підприємців та осіб, які провадять незалежну професійну діяльність (пункт 70.15.2 статті 70 Податкового кодексу);

інформація щодо осіб, які звернулися до кризового центру про допомогу (частина третя статті 8 Закону України «Про попередження насильства в сім'ї»);

інформацію, що стосується митної вартості товарів, які переміщуються через митний кордон України (частина перша статті 56 Митного кодексу України);

первинні дані, отримані органами державної статистики від респондентів під час проведення статистичних спостережень, а також адміністративні дані щодо респондентів, отримані органами державної статистики від органів, що займаються діяльністю, пов'язаною із збиранням та використанням адміністративних даних (частина перша статті 21 Закону України «Про державну статистику»);

відомості про місце проживання або місце перебування особи (частина восьма статті 6 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні»);

матеріали заявки фізичної чи юридичної особи на реєстрацію сорту та результати експертизи сорту рослин (стаття 23 Закону України «Про охорону прав на сорти рослин»);

дані про особу, взяту під захист у кримінальному судочинстві (стаття 15 Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві»);

дані про працівника суду або правоохоронного органу, взятого під захист (стаття 10 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів»);

первинні (персональні) та інші дані, отримані у процесі проведення перепису населення (частина перша статті 16 Закону України «Про Всеукраїнський перепис населення»);

відомості, що подаються заявником на визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, інформацію про факт подання заяви про визнання особою, яка має право на захист в Україні (частина десята статті 7 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту»);

інформацію про пенсійні внески, пенсійні виплати та суму пенсійних коштів, що обліковуються на індивідуальному пенсійному рахунку учасника пенсійного фонду; з пенсійних депозитних рахунків фізичної особи; про умови та стан виконання договорів страхування довічної пенсії (частина третя статті 53 Закону України «Про недержавне пенсійне забезпечення»);

відомості про особисте життя громадян, одержані із звернень громадян (стаття 10 Закону України «Про звернення громадян»).

Цей перелік не є вичерпним і може бути доповнений іншими законодавчими актами.

**5.7. З деяких законів вбачається, що не може бути віднесена до конфіденційної, зокрема:**

інформація, зазначена в частинах першій і другій статті 13 Закону 2939-VI (частина перша статті 7 Закону № 2939-VI);

інформація про прізвища та ініціали суддів, які ухвалили судові рішення; імена (ім'я, по батькові, прізвище) учасників судового процесу та посадових чи службових осіб, які, виконуючи свої повноваження, беруть участь у цивільній, господарській, адміністративній чи кримінальній справах, справах про адміністративні правопорушення (проступки) (стаття 7 Закону України «Про доступ до судових рішень»);

статут товариства з обмеженою відповідальністю (частина друга статті 143 Цивільного кодексу України);

фінансова звітність політичної партії (стаття 17 Закону України «Про політичні партії в Україні»);

прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали бюджетні кошти, здійснюють володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, крім випадків, передбачених частиною п'ятою статті 6 Закону № 2939-VI (частина п'ята статті 6 Закону № 2939-VI).

**5.8.** Згідно з частиною другою статті 5 Закону України № 2297-VI не є конфіденційною інформацією персональні дані, що стосуються здійснення особою, яка займає посаду, пов'язану з виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування, посадових або службових повноважень.

У Рішенні Конституційного Суду України від 20 січня 2012 року № 2-рп/2012 у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 32, частин другої, третьої статті 34 Конституції України зазначено: «Вирішуючи питання щодо конфіденційності інформації про особу, яка займає посаду, пов'язану зі здійсненням функцій держави або органів місцевого самоврядування, та членів її сім'ї, Конституційний Суд України виходить з такого, що належність інформації про фізичну особу до конфіденційної визначається в кожному конкретному випадку. Перебування особи на посаді, пов'язаній зі здійсненням функцій держави або органів місцевого самоврядування, передбачає не тільки гарантії захисту прав цієї особи, а й додаткові правові обтяження. Публічний характер як самих органів-суб'єктів владних повноважень, так і їх посадових осіб вимагає оприлюднення певної інформації для формування громадської думки про довіру до влади та підтримку її авторитету у суспільстві.

Парламентська Асамблея Ради Європи у своїй Резолюції від 25 грудня 2008 року № 1165 (1998) (далі – Резолюція № 1165) вказала, що публічні



особи повинні усвідомлювати, що особливий статус, який вони мають у суспільстві, автоматично збільшує рівень тиску на приватність їхнього життя (пункт 6). Згідно із законодавством України не належать до інформації з обмеженим доступом відомості, зазначені у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, поданій відповідно до Закону України «Про запобігання корупції», крім відомостей, зазначених в абзаці четвертому частини першої статті 47 вказаного Закону (частини шоста статті 6 Закону № 2939-VI); персональні дані, зазначені у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, оформленій за формою і в порядку, встановленими Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» (частина третя статті 5 Закону України від 1 червня 2010 року № 2297-VI «Про захист персональних даних») (пункт 3.3 мотивувальної частини вказаного Рішення Конституційного Суду України).

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

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

**5.9.** Відповідно до частини шостої статті 6 Закону № 2939-VI не належать до інформації з обмеженим доступом відомості, зазначені у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, поданій відповідно до Закону України «Про запобігання корупції», крім відомостей, зазначених в абзаці четвертому частини першої статті 47 вказаного Закону.

Відповідно до абзацу четвертого частини першої статті 47 Закону України «Про запобігання корупції» інформацією з обмеженим доступом та такою, що не підлягає відображенню у відкритому доступі, є зазначені у декларації відомості щодо реєстраційного номера облікової картки платника податків або серії та номера паспорта громадянина України, місця проживання, дати народження фізичних осіб, щодо яких зазначається інформація в декларації, місцезнаходження об'єктів, які наводяться в декларації (крім області, району, населеного пункту, де знаходиться об'єкт).

Таким чином, не є конфіденційною інформація з декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, крім

відомостей, зазначених в абзаці четвертому частини першої статті 47 вказаного Закону України «Про запобігання корупції».

### **Таємна інформація**

**5.10.** Відповідно до частини першої статті 8 Закону № 2939-VI таємна інформація – інформація, доступ до якої обмежується відповідно до частини другої статті 6 цього Закону, розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству і державі. Таємною визнається інформація, яка містить державну, професійну, банківську таємницю, таємницю досудового розслідування та іншу передбачену законом таємницю.

Це визначення також узгоджується з частиною третьою статті 32 Конституції України, відповідно до якої кожний громадянин має право знайомитися в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях з відомостями про себе, які не є державною або іншою захищеною законом таємницею.

Таким чином, таємною інформація може визначатись виключно законом.

Крім того, вказані положення статті 8 Закону № 2939-VI поширюють вимогу застосування «трискладового тесту» (частини другої статті 6 цього Закону) до обмеження доступу до таємної інформації.

**5.11.** Відповідно до частини другої статті 8 Закону № 2939-VI порядок доступу до таємної інформації регулюється цим Законом та спеціальними законами.

Отже, лише Законом № 2939-VI та спеціальними законами, які встановлюють окремі види таємниць, може регулюватись доступ до таємної інформації.

Так, зокрема, статтею 2 Закону України «Про державну таємницю» передбачено, що відносини у сфері охорони державної таємниці регулюються Конституцією України, законами України «Про інформацію» та «Про доступ до публічної інформації», цим Законом, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України та іншими нормативно-правовими актами.

**5.12.** Суди повинні брати до уваги положення абзацу третього статті 10 Закону України «Про державну таємницю», що інформація вважається державною таємницею з часу опублікування Зводу відомостей, що становлять державну таємницю, до якого включена ця інформація, чи зміни до нього у порядку, встановленому цим Законом.

При розгляді питання про правомірність обмеження доступу до інформації на підставі віднесення її до державної таємниці суди зобов'язані також встановити, чи відповідає включення відомостей до Зводу відомостей, що становлять державну таємницю, вимогам статті 8 Закону № 2939-VI.

Крім того, у разі, якщо включення до вказаного Зводу відомостей узгоджується з вимогами статті 8 Закону № 2939-VI, суди повинні

перевіряти, чи застосував розпорядник, відмовляючи у доступі до відповідної інформації, «трискладовий тест» (частина друга статті 6 Закону № 2939-VI).

Такий висновок узгоджується з положенням частини другої статті 8 Закону України «Про державну таємницю», відповідно до якого конкретні відомості можуть бути віднесені до державної таємниці за ступенями секретності «особливої важливості», «цілком таємно» та «таємно» лише за умови, що вони належать до категорій, зазначених у частині першій цієї статті, і їх розголошення завдаватиме шкоди інтересам національної безпеки України та з дотриманням вимог статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

### **Службова інформація**

**5.13.** За змістом пункту 1 частини першої статті 9 Закону № 2939-VI до службової може бути віднесена інформація, що:

1) міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрівідомчу службову кореспонденцію, зокрема, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішення;

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

Важливо розуміти, що відповідність одному із зазначених пунктів не створює обов'язку автоматичного віднесення інформації до службової. Стаття 9 Закону № 2939-VI передбачає, що така інформація може бути віднесена до службової. Тобто інформація, що міститься у будь-якій доповідній записці, не повинна автоматично мати статус «для службового користування». Це можливо у разі, якщо застосування «трискладового тесту» засвідчило наявність підстав для обмеження доступу до неї (див. далі пункт б).

**5.14.** 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.

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. Водночас під «відомством» слід розуміти не тільки центральний апарат органу влади, але і його територіальні підрозділи.

**5.15.** 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 створювались 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 втрачають статус «для службового користування» після публічного обговорення або прийняття нормативно-правового акта.

Так само після прийняття рішення і надання відповіді на звернення громадянина документи, що були створені/отримані для підготовки цього рішення перестають бути службовою інформацією (хоча певна інформація (частина документа) може бути обмежена в доступі як конфіденційна інформація).

**5.16.** Службова інформація, передбачена в пункті 1 частини першої статті 9 Закону № 2939-VI, не може міститись у правових актах суб'єктів владних повноважень – нормативних чи індивідуальних. Такі акти є рішеннями у розумінні статті 9 Закону № 2939-VI і відповідно службова інформація може міститись лише в документах, які передували їх прийняттю.

Відповідно суперечитиме Закону № 2939-VI віднесення інформації, що міститься в нормативно-правових актах чи індивідуально-правових актах (накази, розпорядження, рішення тощо), до службової і надання таким актам грифу «для службового користування». Проте це не стосується другої категорії інформації, що може належати до службової, відповідно до пункту 2 частини першої статті 9 Закону № 2939-VI.

**5.17.** Окремо суди повинні звертати увагу на перелік відомостей, що становлять службову інформацію (далі – Перелік), який затверджено практично всіма органами державної влади та органами місцевого самоврядування та до якого можуть бути включені відомості, що становлять службову інформацію, відповідно до частини першої статті 9 Закону № 2939-VI.

По-перше, Закон № 2939-VI не вимагає обов'язкового складення та затвердження такого Переліку. По-друге, Перелік, у разі затвердження, повинен складатися з абстрактних категорій інформації, яка може бути віднесена до службової, безвідносно до конкретної інформації (конкретного документа). Тобто по суті йдеться про перелік категорій відомостей, які можуть бути віднесені до службової інформації. Перелік слугує для розпорядників та запитувачів тільки орієнтиром щодо інформації, доступ до якої може бути обмежено, у разі, якщо застосування «трискладового тесту» в кожному конкретному випадку надасть підстави для її обмеження (див. пункт б).

Під час складання Переліку «трискладовий тест» не застосовується, оскільки йдеться про абстрактні категорії відомостей. Натомість «трискладовий тест» обов'язково застосовується у кожному випадку, коли конкретній інформації надається статус «для службового користування».

**5.18.** Відповідно до пункту 2 Прикінцевих положень Закону України від 27 березня 2014 року № 1170-VII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про інформацію» та Закону України «Про доступ до публічної інформації» (набрав чинності 19 квітня 2014 року) гриф «Для службового користування» чи інші грифи, що передбачають обмеження доступу до документа або інформації в ньому, які були надані до набрання чинності Законом України «Про доступ до публічної інформації», крім грифів секретності, втрачають чинність, а відповідні документи підлягають розкриттю та наданню на запит, через один рік після набрання чинності цим Законом, якщо зазначені грифи не були переглянуті та підтверджені відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Таким чином, кожний розпорядник мав переглянути документи, якими він володіє і які містять певний гриф обмеження доступу до інформації (зокрема «ДСК»), та перевірити законність такого обмеження згідно із Законом № 2939-VI.

## **6. Порядок обмеження доступу до інформації – застосування «трискладового тесту»**

**6.1.** Належність запитуваної інформації до конфіденційної, таємної або для службового користування на підставі статей 7, 8, 9 Закону № 2939-VI відповідно не є єдиною достатньою підставою для обмеження доступу до неї. Обмеження доступу до конкретної інформації допускається у разі, якщо за визначенням вона є конфіденційною або таємною або для службового користування та за умови застосування сукупності вимог пунктів 1–3 частини другої статті 6 Закону № 2939-VI (частина друга статті 6, частина перша статті 8, частина перша статті 9, п. 2 частини першої статті 22 Закону № 2939-VI).

Зокрема, присвоєння певному документу грифу «для службового користування» (частина друга статті 9 № 2939-VI) саме по собі не є підставою для відмови у задоволенні запиту на інформацію у ньому, оскільки така підстава не передбачена частиною першою статті 22 Закону № 2939-VI. Аналогічно не може бути відмовлено у доступі до інформації тільки через те, що відповідний вид інформації включено до переліку відомостей, що становлять службову інформацію. Наявність підстав для такої відмови може бути встановлена лише шляхом застосування «трискладового тесту» (пункт 2 частини першої статті 22 Закону № 2939-VI).

Так само лише після застосування «трискладового тесту» допустиме обмеження доступу до публічної інформації, заборона на поширення якої встановлена безпосередньо законом.

Відповідно до пункту 3 частини четвертої статті 22 Закону № 2939-VI відмова у задоволенні запиту на інформацію повинна бути мотивованою, тобто у відмові розпорядник інформації зобов'язаний обґрунтувати наявність підстав обмеження у доступі, які становлять зміст «трискладового тесту».

**6.2.** З відмови у доступі до публічної інформації повинно вбачатися:

1) якому з перелічених у пункті 1 частини другої статті 6 Закону № 2939-VI інтересів (далі – правомірні інтереси) відповідає обмеження, а також чому обмеження доступу відповідає зазначеному інтересу (інтересам);

2) у чому конкретно полягає шкода правомірному інтересу (інтересам); яким є причинно-наслідковий зв'язок між наданням доступу та можливим настанням шкоди; чому ця шкода є істотною; яка ймовірність настання шкоди внаслідок надання доступу до інформації (пункт 2 частини другої статті 6 Закону № 2939-VI);

3) чому шкода від надання інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні (пункт 3 частини другої статті 6 Закону № 2939-VI) (щодо визначення суспільного інтересу див. пункт 6.4).

Відсутність висновку розпорядника інформації щодо наявності хоча б однієї зі згаданих трьох підстав «трискладового тесту» означає, що законних підстав для обмеження доступу до інформації немає, а відмова у доступі до публічної інформації є необґрунтованою.

Тому якщо під час розгляду справи в суді буде з'ясовано, що відмовляючи у задоволенні запиту на інформацію розпорядник не застосовував «трискладового тесту» або застосував його лише частково, то це є підставою для визнання такої відмови розпорядника протиправною. У такому разі суд також може зобов'язати розпорядника інформації повторно розглянути запит і надати на нього обґрунтовану відповідь із застосуванням «трискладового тесту» відповідно до частини другої статті 6 Закону № 2939-VI.

**6.3.** Правомірними інтересами, задля захисту яких можливе обмеження доступу до інформації, є лише ті, що наведені в пункті 1 частини другої статті 6 Закону № 2939-VI, що відповідають статті 34 Конституції України. При цьому обмеження доступу до інформації повинно бути належним заходом для досягнення мети – захистити відповідний інтерес. Обмеження доступу повинно бути пропорційним (ненадмірним) стосовно правомірного інтересу, який захищається, тобто обмеження не повинно йти далі, ніж це необхідно для захисту зазначеного інтересу.

Суди повинні враховувати, що пункт 2 та пункт 3 частини другої статті 6 Закону № 2939-VI фактично вимагають у кожній справі встановлювати баланс між інтересом, що захищається та якому може бути завдано шкоду від оприлюднення інформації, та правом суспільства знати запитувану інформацію. Водночас вимога встановлення при вирішенні справи судом щодо того, чи було дотримано необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на

досягнення яких спрямоване це рішення (дія), також встановлена пунктом 8 частини третьої статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України.

**6.4.** При визначенні того, чи є суспільний інтерес в отриманні інформації, суди повинні враховувати таке.

З урахуванням положень частини другої статті 29 Закону України від 2 жовтня 1992 року № 2657-XII «Про інформацію» (далі – Закон № 2657-XII) 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.

Перелік видів інформації, що може бути предметом суспільного інтересу, не є вичерпним.

З огляду на характер суспільно необхідної інформації законодавство не надає вичерпного визначення цього поняття. Гнучкість законодавства в цьому аспекті виправдано надає судам можливість визначати, чи є конкретна інформація суспільно необхідною, з врахуванням індивідуальних обставин справи.

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

Так, наприклад, інформація може вважатись суспільно необхідною, якщо її поширення сприяє:

1) дискусії з питань, що хвилюють суспільство чи його частину, необхідності роз'яснення питань, які важливі для актуальної суспільної дискусії;

2) з'ясуванню та розумінню причин, які лежать в основі рішень, які приймає державний орган, орган місцевого самоврядування, його службова чи посадова особа;

3) посиленню підзвітності і підконтрольності влади суспільству загалом, у тому числі шляхом забезпечення прозорості процесу підготовки і прийняття владних рішень;

4) дієвому контролю за надходженням та витрачанням публічних коштів, розпорядженням державним або комунальним майном, розподіленням соціальних благ;

5) запобіганню розтраті, привласненню публічних коштів і майна, запобіганню незаконному особистому збагаченню публічних службовців;

6) захисту навколишнього середовища, виявленню завданої або можливої шкоди екології, обізнаності суспільства про дійсний стан довкілля та чинники, які на нього впливають;

7) виявленню ризиків для здоров'я людей, для громадської безпеки і порядку, запобігання їм та їх наслідкам;

8) виявленню шкідливих для людини наслідків діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб;

9) інформуванню про діяльність органів публічної влади (державних органів, органів місцевого самоврядування), про їхні внутрішні правила, організацію роботи тощо;

10) інформуванню про діяльність та поведінку публічних осіб, тобто осіб, які обіймають посади публічної служби та/або користуються публічними ресурсами, а також, у ширшому значенні, осіб, які відіграють певну роль у громадському житті – в політиці, економіці, мистецтві, соціальній сфері, спорті чи у будь-якій іншій сфері;

11) викриттю недоліків у діяльності органів публічної влади, їхніх працівників;

12) виявленню порушень прав людини, зловживання владою, корупційних правопорушень, неетичної поведінки публічних службовців, невиконання (чи неналежного, недбалого виконання) ними своїх обов'язків, дискримінації за будь-якою ознакою;

13) інноваціям, науковим дослідженням;

14) економічному розвитку, підприємницькій діяльності, інвестиціям;

15) виявленню фактів введення громадськості в оману.

Крім того, визначаючи те, чи є інформація суспільно необхідною, суди повинні враховувати:

1) особу запитувача. Якщо інформацію запитує журналіст або особа, яка, користуючись сучасними засобами комунікації, створює площадку для суспільного обговорення важливих питань, систематично інформує суспільство про суспільні події, представник громадської організації, це є додатковим аргументом на користь наявності суспільного інтересу запитуваної інформації;

2) кількість осіб (фізичних чи юридичних), яких стосується запитувана інформація. Так, наприклад, інформація про структуру тарифу оплати комунальних послуг стосується кожного члена територіальної громади, на яку поширюється відповідне рішення. Тому чим більша кількість осіб, на чий права, обов'язки та інтереси впливає запитувана інформація, тим більший суспільний інтерес до неї;

3) наявність суспільної дискусії на момент отримання розпорядником інформації запиту (стосується актуальної дискусії, яка ведеться, наприклад, у засобах масової інформації, парламенті чи місцевій раді);

4) час, який минув з моменту створення інформації/документа. Так, чим більше часу проходить з моменту створення інформації/документа, тим меншою, здебільшого, є потенційна шкода в розголошенні і, відповідно, тим більше перевага надається розкриттю інформації;

5) чим менша ймовірність завдання шкоди, тим більша перевага надається розкриттю інформації;

6) якщо інформація стосується публічного діяча або особи, яка претендує на зайняття публічної посади, то це додатковий аргумент на користь розкриття інформації. Така інформація може бути обмежена в доступі лише через серйозні обставини та високу ймовірність завдання



істотної шкоди. Публічними діячами у цьому контексті можуть вважатись особи, які обіймають посади публічної служби (посади в державних органах, органах місцевого самоврядування) або користуються державними ресурсами, а також усі ті, хто відіграє певну роль у суспільному житті (у галузі політики, економіки, мистецтва, соціальной сфері, спорті чи в будь-якій іншій галузі). Чим вищою є посада публічної служби, яку займає особа або на яку претендує особа, тим меншою є можливість обмеження доступу до інформації про неї;

7) лише дуже серйозні доводи на користь суспільного інтересу в розголошенні інформації можуть переважити можливу шкоду інтересам захисту права на невтручання в особисте життя та захисту персональних даних, коли йдеться про так звані вразливі персональні дані (дані про расове або етнічне походження, політичні, релігійні або світоглядні переконання, членство в політичних партіях та професійних спілках, засудження до кримінального покарання, а також дані, що стосуються здоров'я, статевого життя, біометричних або генетичних даних).

**6.5.** Розглядаючи питання обмеження доступу до інформації, суди повинні враховувати вимоги частин третьої та четвертої статті 6 Закону № 2939-VI про те, що:

інформація з обмеженим доступом повинна надаватися розпорядником інформації, якщо він правомірно оприлюднив її раніше;

інформація з обмеженим доступом повинна надаватися розпорядником інформації, якщо немає законних підстав для обмеження у доступі до такої інформації, які існували раніше. Це означає, що «трискладовий тест» застосовується у кожному конкретному випадку обмеження доступу до інформації, навіть до інформації, що раніше правомірно вже була віднесена до інформації з обмеженим доступом, з метою перевірки наявності підстав для обмеження зі спливом часу;

«трискладовий тест» застосовується до різних частин запитуваної інформації (документа) – якщо істотна шкода правомірному інтересу переважає суспільний інтерес стосовно лише частини документа (частини запитуваної інформації), то решта документа повинна бути надана на запит. Іншими словами – інформація може бути обмежена в доступі лише в тій частині, яка пройшла «трискладовий тест» (щодо форми надання такої інформації див. пункт 10).

## **7. Інформація, яка не підлягає обмеженню в доступі**

**7.1.** При здійсненні правосуддя суди повинні виходити з того, що законами України встановлено категорії інформації, обмеження доступу до яких заборонено. Така інформація надається у відповідь на запит без застосування «трискладового тесту».

До таких категорій, зокрема, належать:

інформація про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту; про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші

надзвичайні ситуації, що сталися або можуть статися і загрожують безпеці людей; про стан здоров'я населення, його життєвий рівень, включаючи харчування, одяг, житло, медичне обслуговування та соціальне забезпечення, а також про соціально-демографічні показники, стан правопорядку, освіти і культури населення; про факти порушення прав і свобод людини, включаючи інформацію, що міститься в архівних документах колишніх радянських органів державної безпеки, пов'язаних з політичними репресіями, Голодомором 1932 - 1933 років в Україні та іншими злочинами, вчиненими представниками комуністичного та/або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів, про факти порушення прав і свобод людини і громадянина; про незаконні дії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб (частина четверта статті 21 Закону № 2657-ХІІ);

інформація про розміри, види благодійної та іншої допомоги, що надається фізичним та юридичним особам чи одержується від них особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, або державними органами, органами місцевого самоврядування; розміри, види оплати праці, матеріальної допомоги та будь-яких інших виплат з бюджету особам, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також одержані цими особами за правочинами, які підлягають обов'язковій державній реєстрації, а також подарунки, які регулюються Законом України «Про запобігання корупції» (частина друга статті 60 Закону України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII «Про запобігання корупції»);

відомості, зазначені у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, поданій відповідно до Закону України «Про запобігання корупції», крім відомостей, зазначених в абзаці четвертому частини першої статті 47 вказаного Закону (частина шоста статті 6 Закону № 2939-VI);

відомості, що містяться в Єдиному державному реєстрі, крім реєстраційних номерів облікових карток платників податків та паспортних даних (стаття 11 Закону України від 15 травня 2003 року № 755-IV «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань»);

інформація щодо потенційного впливу генетично модифікованих організмів на здоров'я людини та навколишнє природне середовище (частина друга статті 20 Закону України від 31 травня 2007 року № 1103-V «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів»);

інформація про місця зберігання документів Національного архівного фонду, що належать державі, територіальним громадам (частина третя статті 15 Закону України від 24 грудня 1993 року № 3814-ХІІ «Про Національний архівний фонд та архівні установи»);

інформація про наявність на території певної адміністративно-територіальної одиниці земель державної та комунальної власності, не наданих у користування, що можуть бути використані під забудову, про наявність обмежень і обтяжень земельних ділянок, містобудівні умови та обмеження в містобудівному і державному земельному кадастрах (частина п'ята статті 24 Закону України від 17 лютого 2011 року № 3038-VI «Про регулювання містобудівної діяльності»);

матеріали генерального плану населеного пункту та детального плану території (частина одинадцята статті 17, частина сьома статті 19 Закону України від 17 лютого 2011 року № 3038-VI «Про регулювання містобудівної діяльності»);

інформація про зареєстровані права та їх обтяження, що міститься у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно (частина перша статті 32 Закону України від 1 липня 2004 року № 1952-IV «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»).

Крім цього, забороняється обмежувати доступ шляхом віднесення до конфіденційної такої інформації:

щодо використання бюджетних коштів юридичним особами, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим; пов'язаної з виконанням особами делегованих повноважень суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг; щодо умов постачання суб'єктами господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями, товарів, послуг та цін на них; якою володіють суб'єкти господарювання і яка становить суспільний інтерес (суспільно необхідна інформація), зокрема, інформація про стан довкілля; якість харчових продуктів і предметів побуту; аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися і загрожують здоров'ю та безпеці громадян (частина перша статті 7, частини перша, друга статті 13 Закону № 2939-VI);

персональні дані, що стосуються здійснення особою, яка займає посаду, пов'язану з виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування, посадових або службових повноважень (частина друга статті 5 Закону № 2297-VI).

**7.2.** За загальним правилом 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, умов отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно. При дотриманні вимог, передбачених частиною другою статті 6 Закону № 2939-VI, вказану інформацію може бути обмежено в доступі, коли оприлюднення або надання такої інформації може завдати шкоди інтересам національної безпеки,

оборони, розслідуванню чи запобіганню злочину (частина п'ята стаття 6 Закону № 2939-VI).

Складовою комунального майна є земля (частина перша статті 142 Конституції України, частина перша статті 60 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»). Відповідно не може бути обмежено доступ до інформації про земельні ділянки, надані приватним особам у власність чи користування, а так само прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали такі ділянки. Вилучення імен фізичних осіб чи найменувань юридичних осіб, яким відповідне майно було надане, з копій документів при їх наданні за запитом на інформацію, є порушенням вимог Закону № 2939-VI, крім випадків, передбачених другим реченням частини п'ятої статті 6 Закону № 2939-VI.

**7.3.** Не можуть бути віднесені до службової інформації відомості, які підлягають оприлюдненню згідно зі статтею 15 Закону № 2939-VI, у тому числі відомості, що містяться у не віднесених до державної таємниці нормативно-правових документах, створених суб'єктом владних повноважень, зокрема у посадових інструкціях, яким властиві усі ознаки нормативно-правового акта і які встановлюють загальні правила поведінки, застосовуються неодноразово та після реалізації не вичерпують свою дію (абзац четвертий пункту 1 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 23 червня 1997 року № 2-зп).

## **8. Відповідна практика Європейського суду з прав людини (далі – Європейський суд) щодо доступу до інформації**

**8.1.** У рішенні у справі «Співдружність матерів Південної Чехії проти Чеської Республіки» (*Sdružení Jihočeské Matky s. la République tchèque*), заява № 19101/03 від 10 липня 2006 року) організація-заявник звернулась із запитом про ознайомлення з адміністративними документами, які були в розпорядженні органів влади і доступ до яких можна було отримати за умов, передбачених національним законодавством. За цих обставин Європейський суд визнав, що відмова у відповіді на зазначений запит є втручанням у право заявника на отримання інформації, яке гарантується статтею 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

**8.2.** У рішенні у справі «Угорська спілка громадянських свобод» проти Угорщини» (*Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary*), заява № 37374/05, від 14 квітня 2009 року), Європейський суд визнавав, що завдання преси реалізується не тільки засобами масової інформації й професійними журналістами, а й громадськістю, яка має право на одержання інформації, що представляє суспільний інтерес. У цій справі Європейський суд визнавав важливість внеску громадянського суспільства в обговорення державних справ та вказав, що організації, які займаються проблемами у сфері прав людини, включаючи й захист права на свободу інформації, так само як і преса, може розглядатись як «сторожовий пес» суспільства. Беручи до уваги ці обставини, Європейський суд погодився з тим, що діяльність громадського

об'єднання за певних обставин потребує такого ж захисту з боку Конвенції, як і діяльність преси.

**8.3. Щодо визначення наявності суспільного інтересу до інформації необхідно враховувати таку практику Європейського суду:**

1) *суспільний інтерес в інформації про втручання представника влади в кримінальне розслідування* (справа «Гужа проти Молдови» (Guja v. Moldova), заява № 14277/04, рішення від 12 лютого 2012 року);

2) *суспільний інтерес в інформації про погані умови догляду за пацієнтами* (справа «Хайніш проти Німеччини» (Heinisch v. Germany), заява № 28274/08, рішення від 21 липня 2011 року);

3) *суспільний інтерес в інформації про тиск на суддів* (справа «Кудешкіна проти Росії» (Kudeshkina v. Russia), заява № 29492/05, рішення від 26 лютого 2009 року). Справа стосувалася порушення права на вираження поглядів судді, яка була звільнена з посади після її інтерв'ю ЗМІ, у якому вона прокоментувала поведінку різних посадових осіб, у тому числі голови суду, у резонансній судовій справі про корупцію, яку розглядала заявниця. У рішенні Європейський суд зазначив, що питання функціонування системи правосуддя становлять суспільний інтерес. У своєму інтерв'ю заявниця посилалася на тривожну ситуацію в судах і стверджувала, що випадки тиску на суддів були повсюдними і що до цієї проблеми слід було серйозно поставитися з тим, щоб зберегти незалежність судової системи та суспільну довіру до неї. Суд зазначив, що таким чином суддя, без сумніву, підняла дуже важливе питання суспільного інтересу, яке повинно бути предметом вільного обговорення в демократичному суспільстві;

4) *суспільний інтерес у змісті подання депутата до Конституційного Суду щодо конституційності закону* (справа «Угорський союз громадянських прав проти Угорщини» (Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary), заява № 37374/05, рішення від 14 квітня 2009 року);

5) *суспільний інтерес в інформації про дозволи на відчуження земельних ділянок* (справа «Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung v. Austria», заява № 39534/07, рішення від 28 листопада 2013 року). Заявник у справі (громадська організація) оскаржував відмову в наданні доступу до рішень за певний період регіональної комісії з погодження операцій з нерухомістю щодо надання дозволів на операції із землею сільськогосподарського або лісгосподарського призначення. Згадана комісія була органом публічної влади і надавала згоду на відчуження сільськогосподарських або лісових земель. Європейський суд визнав суспільно важливими (такими що становлять суспільний інтерес) цілі діяльності громадської організації, у яких відповідна інформація збиралася, а саме збереження земель, що використовуються для сільського та лісового господарства, уникнення передачі таких земель для житлової забудови (питання передачі власності на зазначені землі та її впливу на суспільство);

б) *суспільний інтерес в інформації про дипломатичні переговори з актуального питання та позицію уряду* (справа «Столл проти Швейцарії»

(Stoll v. Switzerland, заява № 69698/01, рішення від 10 грудня 2007 року). У справі йшлося про розголошення журналістом таємного звіту, підготовленого послом Швейцарії в США, стосовно стратегії, яку слід було обрати уряду Швейцарії під час переговорів між Світовим єврейським конгресом та швейцарськими банками щодо компенсації жертвам Голокосту за незатребувані активи, розміщені в швейцарських банках. Європейський суд визнав суспільний інтерес в інформації про погляди посла на це питання, а також у питанні знаходження задовільного вирішення проблеми незатребуваних коштів, де йшлося про значні суми грошей. При цьому суспільний інтерес не обмежувався громадянами Швейцарії, а стосувався ширшої міжнародної спільноти, оскільки йшлося про питання із важливим моральним аспектом і питання, яке стосувалося виживших у Другій світовій війні та їхніх родин і нащадків. Суд врахував, що журналістські матеріали були оприлюднені в контексті суспільної дискусії з питання, яке широко висвітлювалося в швейцарських ЗМІ і яке глибоко розділило суспільну думку в Швейцарії, а саме питання компенсації жертвам Голокосту за незатребувані депозити на рахунках швейцарських банків. Обговорення питання активів жертв Голокосту та ролі Швейцарії в Другій світовій війні в той час було дуже гарячим і мало міжнародний вимір. Суд визнав, що суспільство мало правомірний інтерес в отриманні інформації про посадових осіб, які мали справу з таким чутливим питанням, їх стиль та стратегію переговорів – така інформація була одним із засобів для громадськості для формування думки з приводу ідей та позицій політичних лідерів. Суд встановив також, що суспільний інтерес полягав не лише в інформуванні читачів газети з актуального питання, але й в інтересі органів влади забезпечити позитивний і задовільний результат дипломатичних переговорів, які проводилися на той час. Відповідно потрібно було збалансувати два суспільних інтереси;

7) *суспільний інтерес в інформації про оплату праці керівника великої приватної компанії* («Фресоз та Руар проти Франції» (Fressoz and Roire v. France), заява № 29183/95, рішення від 21 січня 1999 року). У справі йшлося про статтю в пресі про доходи керівника одного з найбільших автовиробників Франції. Європейський суд зазначив, що стаття була оприлюднена під час великого трудового спору та страйку на підприємстві, працівники якого вимагали підвищення заробітної плати, у чому їм було відмовлено керівництвом. У статті вказувалося, що голова компанії отримав значне збільшення своєї зарплати у цей період. Тому стаття робила внесок у суспільну дискусію з питання загального інтересу. Значення цієї інформації виходило за рамки дискусії лише щодо голови компанії як особи, а стосувалося дискусійних питань загального інтересу з огляду на важливість та роль керівника, масштаб трудового спору та розмір компанії. Тому стаття стосувалася не репутації чи прав голови компанії, а управління компанією, якою він керував, і це становило суспільний інтерес;

8) *суспільний інтерес в інформації про використання природних ресурсів* («Романенко та інші проти Росії» (Romanenko v. Russia), заява № 11751/03, рішення від 8 жовтня 2009 року);

9) *суспільний інтерес в інформації про будівництво житла для депутатів за державний кошт* («Флакс проти Молдови» (Flux v. Moldova (№ 7), № 25367/05, рішення від 24 листопада 2009 року);

10) *суспільний інтерес в інформації щодо вузького, спеціалізованого питання історії* («Азеведо проти Португалії» (Azevedo v. Portugal), № 20620/04, рішення від 27 березня 2008 року);

11) *суспільний інтерес в інформації щодо можливого порушення норм публічними особами в приватній сфері* («Тонсбергс Блад АС проти Норвегії» (Tonsbergs Blad AS v. Norway), № 510/04, рішення від 1 березня 2007 року). Європейський суд погодився з тим, що можливе порушення публічною особою законів та правил, які спрямовані на захист важливого суспільного інтересу, навіть якщо це стосується приватної сфери, може за певних обставин становити предмет правомірного суспільного інтересу, що й мало місце в цій справі;

12) *суспільний інтерес в інформації щодо небезпеки для здоров'я* («Санді Таймс проти Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії» (Sunday Times v. United Kingdom), № 6538/74, рішення від 26 квітня 1979 року).

## **9. Порядок та строки надання відповіді на запит**

**9.1.** Збереженість на матеріальних носіях як головна властивість інформації (частина перша статті 1 Закону № 2939-VI) означає, що вона повинна бути викладена у письмовій, аудіовізуальній, електронній чи іншій матеріальній формі та зафіксована відповідно на папері, магнітній, кіно-, фотоплівці, оптичному диску або іншому носіїві (абзац четвертий статті 1 Закону України від 9 квітня 1999 року № 595-XIV «Про обов'язковий примірник документів», абзац перший частини першої стаття 25 Закону України від 25 червня 1991 року № 1264-XII «Про охорону навколишнього природного середовища»). Із цієї властивості випливає, що на момент виникнення правовідносин щодо неї публічна інформація повинна бути заздалегідь готовим, зафіксованим продуктом діяльності.

Закон № 2939-VI не регулює відносин зі створення публічної інформації; предметом його регулювання є діяльність з приводу інформації, яка вже існує (створена, отримана, знаходиться у володінні) на момент виникнення конкретних інформаційних відносин з приводу неї. Тому на підставі згаданого Закону має бути забезпечено доступ як до інформації, створеної (отриманої) до набрання ним чинності (9 травня 2011 року), так і до інформації, створеної (отриманої) після цієї дати.

**9.2.** Закон № 2939-VI не містить положень, які б регулювали відносини, коли запит на інформацію помилково адресовано і направлено не розпоряднику інформації, а його структурному підрозділу. На ці відносини за аналогією закону необхідно поширювати положення частини третьої статті

22 Закону № 2939-VI, а тому у разі адресування запиту на інформацію структурному підрозділу, останній зобов'язаний направити отриманий запит на інформацію до розпорядника інформації. Наведене не стосується відокремлених структурних підрозділів, зокрема територіальних підрозділів апарату центральних органів виконавчої влади, які відповідно до статей 13, 21 Закону України від 17 березня 2011 року № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади» є за статусом органами влади, а отже, розпорядниками інформації, що зобов'язані самостійно розглянути запит на інформацію без пересилання його до центрального органу виконавчої влади.

**9.3.** За приписами частини сьомої статті 6 Закону № 2939-VI обмеженню в доступі підлягає інформація, а не документ. Якщо документ містить інформацію з обмеженим доступом, для ознайомлення надається інформація, доступ до якої необмежений.

Так, наприклад, оскільки в декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, поданій відповідно до Закону України «Про запобігання корупції», наявна інформація, яка має статус конфіденційної, запитувачу має надаватися копія декларації, з якої шляхом ретушування вилучено відомості, доступ до яких обмежено відповідно до закону.

**9.4.** Запитуючи копію документа, особа не зобов'язана наводити конкретну інформацію, яку вона має намір з його допомогою отримати, а повинна вказати вид, назву, реквізити чи зміст документа, якщо їй це відомо. Такий документ або його частина, доступ до якої не обмежений, є самостійним предметом запиту на інформацію (пункт 2 частини п'ятої статті 19 Закону № 2939-VI).

**9.5.** Відповідно до частини першої статті 20 Закону № 2939-VI розпорядник інформації має надати відповідь на запит на інформацію не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту. При вирішенні питання, в який момент часу цей обов'язок вважається виконаним у разі пересилання відповіді на запит поштою, суди повинні за аналогією застосовувати положення частини дев'ятої статті 103 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), за яким під таким моментом мається на увазі здача документа на пошту; реєстрація відповіді на запит як вихідного документа у системі діловодства розпорядника інформації не є моментом завершення перебігу згаданого строку. Якщо відповідь на запит здається на пошту разом з іншою кореспонденцією того ж виду та категорії, належним і допустимим доказом відправлення такого запиту є список згрупованих поштових відправлень із відміткою працівника зв'язку про його прийняття (пункт 66 Правил надання послуг поштового зв'язку, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 5 березня 2009 року № 270).

**9.6.** Вимога зазначати у запиті ім'я (найменування) запитувача є для розпорядника інформативною та не впливає на умови виконання ним вимог



Закону. Обов'язок розпорядника надати інформацію (документи) на запит не змінюється залежно від особи запитувача та зазначення у запиті його імені, якщо підстави для обмеження доступу до такої інформації відсутні (стаття 19 Закону № 2939-VI).

Контактна інформація (поштова адреса чи адреса електронної пошти, а також номер засобу зв'язку) необхідна для того, щоб розпорядник інформації мав змогу надіслати запитувачу відповідь на актуальну адресу, а також для зворотного зв'язку із запитувачем (наприклад, для уточнення запитуваної інформації, повідомлення про відправлення відповіді тощо).

Якщо у запиті вказано контактну інформацію, якої достатньо для належного виконання розпорядником свого обов'язку, а саме надання відповіді на запит, то встановлення особи запитувача не має суттєвого значення для прийняття розпорядником рішення про надання інформації.

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

Більше того, законодавством у сфері доступу до публічної інформації не передбачено обов'язку розпорядника інформації ідентифікувати особу запитувача. Тобто запитувачу не потрібно додавати до запиту документи, що посвідчують особу (копію паспорта, ідентифікаційного коду), а розпорядник інформації не здійснює жодних дій з перевірки особи запитувача, наприклад звірення підпису із зразком, надсилання уточнюючих запитань тощо. Тобто запитувач може вказати будь-яке прізвище, ім'я, по батькові, і розпорядник не може і не повинен його перевіряти.

**9.7.** Відповідно до пункту 3 частини першої статті 21 Закону України від 22 березня 2012 року № 4572-VI «Про громадські об'єднання» громадські об'єднання, у тому числі громадські об'єднання без статусу юридичної особи, мають право одержувати у порядку, визначеному законом, публічну інформацію, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації. Громадські об'єднання без статусу юридичної особи віднесено до числа запитувачів публічної інформації також і пунктом 1 частини першої статті 12 Закону № 2939-VI.

Разом із тим за статтею 48 КАС України процесуальною правоздатністю володіють лише ті громадські організації, які мають статус юридичної особи; громадські організації без такого статусу не здатні виступати учасниками адміністративного процесу, у тому числі звертатися до адміністративного суду з позовами.

У зв'язку з цим суди повинні мати на увазі, що невизнання за об'єднанням громадян без статусу юридичної особи процесуальної правоздатності шляхом обмеження можливості звернутись до суду за захистом своїх прав є запереченням самої суті права на суд (§ 41 рішення Європейського суду від 16 грудня 1997 року у справі «Католицька церква Ла Кане проти Греції» (Case of the Canea Catholic Church v. Greece)). Таким

чином, громадські об'єднання без статусу юридичної особи повинні допускатися до участі у судовому процесі безпосередньо на підставі статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року.

Згідно зі статтею 124 Конституції України юрисдикція судів поширюється на усі правовідносини, що виникають у державі. Відповідно «кожен із суб'єктів правовідносин у разі виникнення спору може звернутися до суду за його вирішенням. Суб'єктами таких правовідносин можуть бути громадяни, іноземці, особи без громадянства, юридичні особи та інші суб'єкти цих правовідносин» (абзац третій пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 9 липня 2002 року № 15-рп/2002). Такими «іншими суб'єктами правовідносин» є, зокрема, громадські об'єднання без статусу юридичної особи.

## **10. Форма надання відповіді на запит на інформацію**

**10.1.** Закон № 2939-VI не містить переліку способів ознайомлення запитувача інформації із запитуваною інформацією. Зважаючи на частину другу статті 34 Конституції України та частину другу статті 7 Закону № 2657-XII про те, що ніхто не може обмежувати права особи у виборі форм одержання інформації, за винятком випадків, передбачених законом, спосіб ознайомлення визначається самим запитувачем інформації. Винятком є випадок, коли розпорядник надсилає відповідь, в якій міститься відмова або відстрочка розгляду запиту. Для таких випадків законом передбачена обов'язкова письмова форма (частини п'ята і шоста статті 22 Закону № 2939-VI).

**10.2.** Доступ до інформації може забезпечуватися як шляхом надання копій документів (частина друга статті 21 Закону № 2939-VI), так і шляхом перегляду документів за місцезнаходженням розпорядника інформації.

Так, згідно з положеннями пункту 4 частини першої статті 14 Закону № 2939-VI розпорядник інформації зобов'язаний 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.

Пропозиція, викладена розпорядником інформації у відповіді на запит, щодо ознайомлення із запитаною інформацією не шляхом надсилання її поштою (як того просить запитувач інформації), а шляхом ознайомлення з нею за місцезнаходженням розпорядника інформації ускладнює доступ до інформації, а тому є порушенням гарантії максимального спрощення процедури отримання інформації (пункт 3 частин першої статті 3 Закону № 2939-VI).

Закон № 2939-VI не вимагає від розпорядника завіряти копії документа, що надається у відповідь на інформаційний запит. Проте необхідно враховувати, що розпорядник інформації зобов'язаний надавати та оприлюднювати достовірну, точну та повну інформацію, а також у разі потреби перевіряти правильність та об'єктивність наданої інформації і

оновлювати оприлюднену інформацію (пункт 6 частини першої статті 14 Закону №2939-VI).

**10.3.** Частиною п'ятою статті 19 Закону № 2939-VI, зокрема, передбачено можливість зазначення у запиті лише електронної адреси. Це свідчить про можливість обрання виключно електронної форми листування з розпорядником інформації і, відповідно, отримання відповіді на запит тільки на електронну адресу.

У разі якщо запитувач просить надати відповідь на електронну адресу, розпорядник інформації повинен з дотриманням вимог діловодства оформити лист-відповідь (поставити підпис, указати посаду, дату і номер реєстрації листа) та надіслати його у сканованому вигляді на електронну адресу запитувача.

## **11. Відшкодування витрат на копіювання та/або друк**

**11.1.** Відповідно до частини другої статті 21 Закону № 2939-VI 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. У наведеному положенні під фактичними витратами маються на увазі усі витрати, що здійсненні при копіюванні та/або друкуванні документів обсягом більш як 10 сторінок, тобто запитувач інформації зобов'язаний відшкодувати витрати на виготовлення всіх сторінок запитаної інформації, крім перших 10 сторінок.

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

Однак, враховуючи міжнародно-правові стандарти у сфері доступу до публічної інформації, вважаємо, що належною практикою є надання за вимогою запитувача перших 10 сторінок безкоштовно одночасно з повідомленням про необхідність відшкодування витрат на виготовлення копій решти документів.

**11.2.** Аналіз частини другої статті 34 Конституції України та частини другої статті 7 Закону № 2657-XII свідчить, що особа має право вибрати на власний розсуд форму копій документів, які вона запитує, а саме паперову чи електронну. У разі якщо переведення в електронну форму (сканування) не є технічно неможливим та не покладає на розпорядника надмірний тягар, враховуючи ресурсні можливості, вимога щодо надання копії документів у сканованій формі повинна бути задоволена.

## **12. Відмова у задоволенні запиту**

**12.1.** Перелік підстав для відмови у задоволенні запиту на інформацію, закріплений частиною першою статті 22 Закону № 2939-VI, є вичерпним і розширеному тлумаченню не підлягає.

**12.2.** Відмова у доступі до інформації у зв'язку з обмеженим до неї доступом можлива лише після проходження «трискладового тесту» (пункт 2 частини першої статті 22, частина друга статті 6 Закону № 2939-VI).

**12.3.** За змістом пункту 1 частини першої статті 22 Закону № 2939-VI у задоволенні запиту може бути відмовлено лише у разі наявності одночасно двох умов: відсутності інформації у володінні розпорядника інформації та відсутності у нього обов'язку володіти нею. Якщо інформація відсутня, але розпорядник зобов'язаний нею володіти, то згідно із принципом законності він повинен усунути порушення закону та вжити заходів щодо набуття (створення) запитаної інформації, продовживши у разі необхідності строк розгляду запиту на інформацію.

**12.4.** Відповідно до пункту 3 частини першої статті 22 Закону № 2939-VI розпорядник інформації має право відмовити в задоволенні запиту у випадку, коли особа, яка подала запит на інформацію, не оплатила передбачені статтею 21 цього Закону фактичні витрати, пов'язані з копіюванням або друком. Із наведеного положення випливає, що відмова у задоволенні запиту на цій підставі можлива лише за наявності одночасно двох обставин: встановлення розпорядником інформації розміру плати за копіювання або друк, повідомлення розпорядником інформації запитувачу інформації про розмір та способи сплати фактичних витрат на копіювання та/або друк запитаної інформації.

Копії запитуваних документів виготовляються за кошти запитувача інформації, а не за кошти розпорядника інформації, тому посилення розпорядника інформації на відсутність бюджетних коштів та пропозиція ознайомитися з інформацією за його місцезнаходженням замість надання копій документів, як того просить запитувач інформації, фактично є неправомірною відмовою в наданні інформації.

**12.5.** Відмовляючи у доступі до інформації з мотивів того, що вона є службовою, розпорядник має вказати, до якої з визначених частиною першою статті 9 Закону категорій належить ця інформація. Якщо інформація не належить до жодної з визначених цим положенням категорій, доступ до неї не може обмежуватись на підставі того, що вона є службовою.

**13.** Частиною третьою статті 23 Закону № 2939-VI, пунктом 7 частини другої статті 17 КАС України встановлено, що оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників публічної інформації до суду здійснюється відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України. Оскільки за статтею 13 цього Закону до числа розпорядників публічної інформації належать не тільки суб'єкти владних повноважень, а й інші суб'єкти права, то наявність суб'єкта владних повноважень як сторони не є обов'язковою ознакою цієї категорії спорів.

Те, що обсяг поняття «суб'єкт владних повноважень», закріпленого у пункті 1 частини першої статті 13 Закону № 2939-VI, є вужчим за обсяг цього ж поняття, закріпленого у пункті 7 частини першої статті 3 КАС України, не

впливає на належність цієї категорії спорів до юрисдикції адміністративних судів.

**14.** Для відкриття провадження у цій категорії справ достатньо припущення позивача про те, що не надана на його запит інформація містить ознаки публічної. Питання про те, чи дійсно запитувана інформація є публічною, належить досліджувати після відкриття провадження.

Так само лише під час судового розгляду спору належить з'ясувати, чи належить відповідач до кола розпорядників інформації у розумінні Закону № 2939-VI.

**15.** Стаття 18 КАС України не встановлює підсудності справ зі спорів щодо праводносин, пов'язаних з доступом до публічної інформації. У зв'язку з цим предметна підсудність справ, у яких відповідач як розпорядник публічної інформації не є суб'єктом владних повноважень, визначається з урахуванням положень частини п'ятої статті 18 цього Кодексу, а саме за вибором позивача.

Територіальна підсудність адміністративних справ визначається за правилами статті 19 КАС України. Відповідно до частини першої цієї статті адміністративні справи вирішуються адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача.

Водночас необхідно враховувати, що справи з приводу оскарження актів індивідуальної дії, дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які прийняті (вчинені, допущені) стосовно конкретної фізичної чи юридичної особи (їх об'єднань), вирішуються за вибором позивача адміністративним судом за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем проживання (перебування, знаходження) цієї особи-позивача, або адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача (частина друга статті 19 КАС України). Отже, за цими правилами визначається територіальна підсудність справ, у яких відповідачами є суб'єкти владних повноважень, які є розпорядниками публічної інформації.

Справи, у яких відповідачем є розпорядник публічної інформації, який не є суб'єктом владних повноважень, територіально підсудні за місцезнаходженням відповідача (частина перша статті 19 КАС України).

**16.** У разі подання позову щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників публічної інформації щодо ненадання такої інформації позивач не може за правилами частини першої статті 51 КАС України змінити позовні вимоги та зажадати від суду вирішення питання щодо неотримання інформації відповідно до Закону України «Про інформацію» та Закону України «Про звернення громадян», оскільки в такому разі це не є зміною предмета або підстави позову, а є поданням позову з новими вимогами, юрисдикція якого визначається за загальними правилами, встановленими КАС України.

**17.** Загальний перелік видів інформації, яка може бути віднесена до службової, закріплено у частині першій статті 9 Закону № 2939-VI.

Детальний перелік таких видів інформації суб'єкти владних повноважень можуть закріпити у Переліку відомостей, що становлять службову інформацію (частина третя статті 9 Закону № 2939-VI). Зазначений Перелік за своєю природою не є нормативно-правовим актом, а тому на спори щодо його оскарження не поширюються правила статті 171 КАС України.

**18.1.** Стаття 171<sup>1</sup> КАС України встановлює особливості провадження у справах щодо оскарження актів, дії чи бездіяльність Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, а також рішення, дії чи бездіяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. Для правильного вирішення питання про те, за якими правилами КАС України слід розглядати спори, у яких відповідачами зазначено перелічених суб'єктів владних повноважень, визначальним є характер спірних правовідносин, правовий статус відповідача у цих правовідносинах та, відповідно, зміст рішень, дій чи бездіяльності, що є предметом оскарження.

До Вищого адміністративного суду України як суду першої інстанції можуть оскаржуватися лише ті акти, дії чи бездіяльність Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, а також рішення, дії чи бездіяльність Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, які прийнято/вчинено/допущено у правовідносинах, в яких ці суб'єкти реалізують свої владні повноваження, передбачені Конституцією та законами України (крім законотворчої діяльності Верховної Ради України і тих випадків, коли акти Верховної Ради України підлягають перевірці на відповідність Конституції України (конституційності) Конституційним Судом України).

У відносинах у сфері доступу до публічної інформації Верховна Рада України, Президент України, Вища рада юстиції, Вища кваліфікаційна комісія суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів, у розумінні пункту 1 частини першої статті 13 Закону № 2939-VI, є розпорядниками інформації, на яких поширюються положення цього Закону. Спори, що виникають у зв'язку зі здійсненням і забезпеченням цими суб'єктами владних повноважень права на доступ до публічної інформації, належить розглядати за правилами, встановленими статтею 171<sup>1</sup> КАС України, оскільки в цих (інформаційних) правовідносинах вони реалізують свої повноваження, які обумовлені їхнім правовим статусом саме як органу державної влади.

**18.2.** За змістом пункту 1 частини першої статті 183<sup>2</sup> КАС України скорочене провадження застосовується в адміністративних справах, зокрема, про оскарження бездіяльності розпорядника інформації щодо розгляду запиту на інформацію.

У частині другій статті 23 Закону № 2939-VI міститься перелік рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації, які запитувач має право оскаржити відповідно до КАС України. Цей перелік не є вичерпним і

передбачає можливість оскарження як дій і рішень розпорядника інформації, так і його бездіяльність.

З огляду на це за правилами пункту 1 частини першої статті 183<sup>2</sup> КАС України належить розглядати лише спори щодо оскарження бездіяльності розпорядників інформації щодо розгляду запиту на інформацію. Спори про оскарження рішень і дій розпорядників інформації щодо розгляду запиту на інформацію (відмова в задоволенні запиту на інформацію, відстрочка задоволення запиту на інформацію, надання недостовірної або неповної інформації, несвоєчасне надання інформації (підпункти 1, 2, 4, 5 частини другої статті 23 Закону № 2939-VI), а також бездіяльності розпорядників інформації, яка не стосується розгляду запиту на інформацію (невиконання розпорядниками обов'язку оприлюднювати інформацію відповідно до статті 15 цього Закону (пункт 6 частини другої статті 23 Закону № 2939-VI), підлягають розгляду за загальними правилами адміністративного судочинства України.

Водночас слід враховувати, що частиною одинадцятою статті 183<sup>2</sup> КАС України заборонено розглядати у порядку скороченого провадження адміністративні справи, які належить розглядати колегією суддів.

Тому справи щодо забезпечення доступу до публічної інформації, зокрема стосовно оскарження бездіяльності розпорядника інформації про розгляд запиту на інформацію, в яких адміністративне судочинство здійснюється колегією суддів, не підлягають розгляду в порядку скороченого провадження.

**19.** Суди під час розгляду справ повинні мати на увазі, що якщо запит про надання публічної інформації є фактично зверненням (заявою, клопотанням) про надання інформації згідно із Законом України № 393/96-ВР, то в такому разі у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників публічної інформації необхідно відмовляти в задоволенні позову з тих підстав, що право позивача на отримання публічної інформації не порушено.

**20.** На відносини стосовно судового контролю за виконанням судових рішень у справах щодо доступу до публічної інформації поширюються правила частин дев'ятої, десятої статті 267 КАС України, за якими, зокрема, за особою-позивачем, на користь якої ухвалено постанову суду, визнається можливість подати до суду першої інстанції заяву про визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, вчинених суб'єктом владних повноважень-відповідачем на виконання такої постанови суду або порушення прав позивача, підтверджених такою постановою суду. Разом із тим згадані положення не перешкоджають особі оскаржити такі рішення, дії чи бездіяльність в інший спосіб – шляхом подачі позову в загальному порядку. При цьому в такому позові не може повторно заявлятися вимога про зобов'язання надати відповідь на запит на інформацію. У протилежному разі суду належить відмовити у відкритті провадження в частині цієї вимоги з мотивів наявності у спорі між тими самими сторонами, про той самий

предмет і з тих самих підстав постанови суду, що набрала законної сили (пункт 2 частини першої статті 109 КАС України).

**Головуючий**

**О.М.Нечитайло**

**Секретар Пленуму**

**М.І.Смокович**