



Омбудсман України  
Ombudsman of Ukraine

# СПЕЦІАЛЬНА ДОПОВІДЬ

Уповноваженого Верховної Ради України  
з прав людини щодо додержання  
конституційного права на інформацію в умовах  
дії правового режиму воєнного стану



**ЗМІСТ**

<b>ПЕРЕДМОВА УПОВНОВАЖЕНОГО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДИНИ .....</b>	<b>4</b>
--	----------

<b>ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ .....</b>	<b>6</b>
--	----------

## **РОЗДІЛ I. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ НА ІНФОРМАЦІЮ В ПЕРІОД ДІЇ ВОЄННОГО СТАНУ .....**

1.1. Загальний стан забезпечення права на інформацію в умовах дії правового режиму воєнного стану .....	9
1.2. Прийом та реєстрація інформаційних запитів.....	18
1.3. Своєчасність розгляду запитів .....	20
1.4. Відстрочка у задоволенні запитів .....	22
Рекомендації розпорядникам інформації та запитувачам.....	26

## **РОЗДІЛ II. ОБМЕЖЕННЯ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ.....**

2.1. Протиправні відмови.....	29
2.2. Обмеження доступу до інформації та застосування трискладового тесту....	32
2.3. Доступ до окремих категорій суспільно необхідної інформації.....	36
Рекомендації розпорядникам інформації та запитувачам.....	42

## **РОЗДІЛ III. ОПРИЛЮДНЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В ПЕРІОД ДІЇ ВОЄННОГО СТАНУ .....**

3.1. Оприлюднення загальної інформації щодо діяльності органів.....	45
3.2. Щодо оприлюднення нормативно-правових актів та їх проєктів .....	48
3.3. Доступ до засідань колегіальних органів.....	52
3.4. Оприлюднення наборів відкритих даних.....	54
Рекомендації розпорядникам інформації та запитувачам.....	58

## **РОЗДІЛ IV. ЗМІНИ ДО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ.....**

4.1. Оновлення Закону України «Про доступ до публічної інформації» та гармонізація його положень із Конвенцією Ради Європи про доступ до офіційних документів .....	61
4.2. Експертна рада при представнику Уповноваженого з інформаційних прав ..	63
Рекомендації щодо розробки та імплементації нормативних актів .....	64

<b>РЕКОМЕНДАЦІЇ .....</b>	<b>65</b>
---------------------------	-----------

# **ПЕРЕДМОВА**

**УПОВНОВАЖЕНОГО  
ВЕРХОВНОЇ РАДИ  
УКРАЇНИ З ПРАВ  
ЛЮДИНИ**



Щоденно в умовах дії режиму воєнного стану Офіс Омбудсмана України продовжує роботу, спрямовану на захист прав людини.

Попри виклики, які пов'язані з ескалацією війни Росії проти України 24 лютого 2022 року, – ми працюємо та захищаємо конституційні права та свободи наших громадян. Наразі в нашій діяльності – 9 ключових напрямків, серед яких дотримання інформаційних прав.

Тому до вашої уваги – Спеціальна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо додержання конституційного права на інформацію в умовах дії правового режиму воєнного стану. Доповідь охоплює період від початку повномасштабного вторгнення, 24 лютого 2022 року до 30 вересня 2023 року.

Вона містить у собі 4 розділи, які стосуються забезпечення прав на інформацію в період воєнного стану, зокрема доступу до публічної інформації. Okремо приділена увага законодавчим аспектам з цієї теми.

Доповідь допоможе зрозуміти основні виклики, проблематику та тенденції у сфері захисту інформаційних прав громадян. У ньому висвітлена ситуація щодо доступу до публічної інформації в умовах воєнного стану.

Документ також пропонує заходи, спрямовані на забезпечення дотримання прав відповідно до європейських і міжнародних стандартів, а також підсумовує вже зроблені кроки. У ньому зібрані й рекомендації для розпорядників і запитувачів інформації.

Дані, які містяться в цій Доповіді, ґрунтуються на матеріалах діяльності Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та інформації, яку надають міністерства, центральні органи виконавчої влади, державні установи та підприємства, національні неурядові правозахисні організації, міжнародні органи.

**Уповноважений Верховної Ради України з прав людини  
Дмитро ЛУБІНЕЦЬ**

**Київ, 30 вересня 2023 року**

# ПЕРЕЛІК

## УМОВНИХ СКРОЧЕНЬ

### Скорочення назв органів влади, підприємств, установ та організацій

ЄС	–	Європейський Союз
КМУ	–	Кабінет Міністрів України
Уповноважений/ Омбудсман	–	Уповноважений Верховної Ради України з прав людини
Мінцифри	–	Міністерство цифрової трансформації України
Мінфін	–	Міністерство фінансів України
Мін'юст	–	Міністерство юстиції України
НСЗУ	–	Національна служба здоров'я України
Держлісагентство	–	Державне агентство лісових ресурсів України
ДПС	–	Державна податкова служба України
ЦОВВ	–	центральний орган виконавчої влади

### Скорочення нормативно-правових актів

Конвенція Тромсе	–	Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів
Закон № 2939	–	Закон України «Про доступ до публічної інформації»
Закон № 2297	–	Закон України «Про захист персональних даних»
Закон № 389	–	Закон України «Про правовий режим воєнного стану»
КУпАП	–	Кодекс України про адміністративні правопорушення
Постанова КМУ № 835	–	Постанова Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 р. №835 «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних»
Постанова ВАСУ № 10	–	Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду №10 від 29 вересня 2016 року «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації»

### Скорочення назв інформаційних ресурсів

Портал	–	Єдиний державний вебпортал відкритих даних
--------	---	--

# РОЗДІЛ І.

## ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА ІНФОРМАЦІЮ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ



## ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА ІНФОРМАЦІЮ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

### 1.1. Загальний стан забезпечення права на інформацію в умовах дії правового режиму воєнного стану

Відповідно до міжнародних стандартів право на інформацію є невід'ємним елементом реалізації свободи думки і слова, вираження поглядів та переконань. Відсутність або формальна наявність такого права в країні зазвичай призводить до утворення авторитарних чи тоталітарних мілітаризованих систем управління країнами, яскравими прикладами чого є Російська Федерація та значна частина її суспільства.

Отож належне гарантування права на інформацію є невід'ємним атрибутом функціонування свідомого демократичного суспільства та правової держави.

На національному рівні право на інформацію закріплене у ст. 34 та ст. 50 Конституції України, а його дотримання та захист гарантоване низкою законів. Згідно зі ст. 34 Конституції України, це право включає свободу вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб — на свій вибір.

Таке конституційне та законодавче регулювання зазначеного права узгоджується із Міжнародним пактом про громадянські і політичні права. Водночас право на інформацію не є абсолютним та, відповідно до статті 64 Конституції України, може підлягати обмеженням в умовах воєнного стану.

Можливість обмеження такого права, зокрема було визначено в п. 3 [Указу](#) Президента України № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні», відповідно до якого «у зв'язку із введенням в Україні воєнного стану тимчасово, на період дії правового режиму воєнного стану, можуть обмежуватися конституційні права і свободи людини і громадянина, передбачені ст. 30–34, 38, 39, 41–44, 53 Конституції України, а також вводяться тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб в межах та обсязі, що необхідні для забезпечення можливості запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, які передбачені частиною першою статті 8 Закону № 389».

З аналізу положень вказаного указу вбачається, що в умовах дії правового режиму воєнного стану може підлягати обмеженням право на інформацію, визначене статтею 34 Конституції України.

Водночас обмеження такого права не означає його повну заборону, а реалізація свободи вираження поглядів має здійснюватися у певних межах, тобто згідно з переліком заходів правового режиму воєнного стану відповідно до статті 8 Закону № 389.

Так, з 24 лютого 2022 року з метою відвернення кібератак ворога на урядову систему та реєстри уряд, на прохання Служби безпеки України, призупинив функціонування багатьох інформаційних реєстрів та систем.

Згодом постановою Кабінету Міністрів України від 12.03.2022 № 263 «Деякі питання забезпечення функціонування інформаційно-комунікаційних систем, електронних комунікаційних систем, публічних електронних реєстрів в умовах воєнного стану» було визначено, що міністерства, інші центральні та місцеві органи виконавчої влади, державні та комунальні підприємства, установи, організації, що належать до сфери їх управління, можуть тимчасово зупиняти, обмежувати роботу інформаційних, інформаційно-комунікаційних та електронних комунікаційних систем, а також публічних електронних реєстрів<sup>1</sup>. Зазначене положення узгоджується із п. 11 ч. 1 ст. 8 Закону № 389 в контексті запровадження заборони роботи приймально-передавальних радіостанцій особистого і колективного користування та передачу інформації через комп'ютерні мережі.

В умовах тотальної дезінформаційної війни з боку інформаційних спецслужб, а також агресивних і нелюдських дій військових формувань Російської Федерації на території України життєво важливим є дотримання балансу між можливістю вільно виражати свої погляди й отримувати достовірну інформацію про хід війни, з одного боку, та захистом життя і здоров'я людини, яка може постраждати від реалізації такого права — з іншого<sup>2</sup>.

Відповідно до вимог ч. 3 ст. 34 Конституції України, здійснення прав на вільне збирання, зберігання, використання і поширення інформації може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя.

Зазначене положення Основного Закону цілком узгоджується із положенням ч. 2 ст. 6 Закону № 2939, що встановлює універсальний, міжнародно визнаний та обов'язковий до застосування трискладовий порядок обмеження права на інформацію.

Перші місяці війни поставили систему забезпечення права на доступ до публічної інформації в досить хитке становище. Проте досвід та системна робота розпорядників щодо налагодження взаємодії в умовах дворічного карантину надали можливість адекватно реагувати на воєнні виклики.

Таким чином розпорядники надавали та продовжують надавати інформацію у відповідь на запити, а також оприлюднюють її на офіційних вебсайтах і сторінках у соціальних мережах. Зазначене знайшло своє відображення у скаргах до Омбудсмана впродовж дії воєнного стану, а також підтвердження за результатами проведення низки моніторингових заходів працівниками Секретаріату Уповноваженого.

1 Постанова Кабінету Міністрів України від 12.03.2022 № 263 «Деякі питання забезпечення функціонування інформаційно-комунікаційних систем, електронних комунікаційних систем, публічних електронних реєстрів в умовах воєнного стану» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/263-2022-n#Text> (дата звернення: 30.12.2022)

2 Довідник із громадянських (особистих), політичних та інших прав людини в умовах воєнного стану. – Київ 2022. – 160 с. URL: [https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-06/civic%20rights-during-war\\_final.pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-06/civic%20rights-during-war_final.pdf) (дата звернення: 28.12.2022)

Екстремальні умови роботи та невизначеність щодо функціонування правової системи країни в перші дні повномасштабного вторгнення окреслили й низку проблем, з якими так чи інакше стикнулась значна частина розпорядників інформації. Ці проблеми окреслено на рисунку 1<sup>3</sup>.

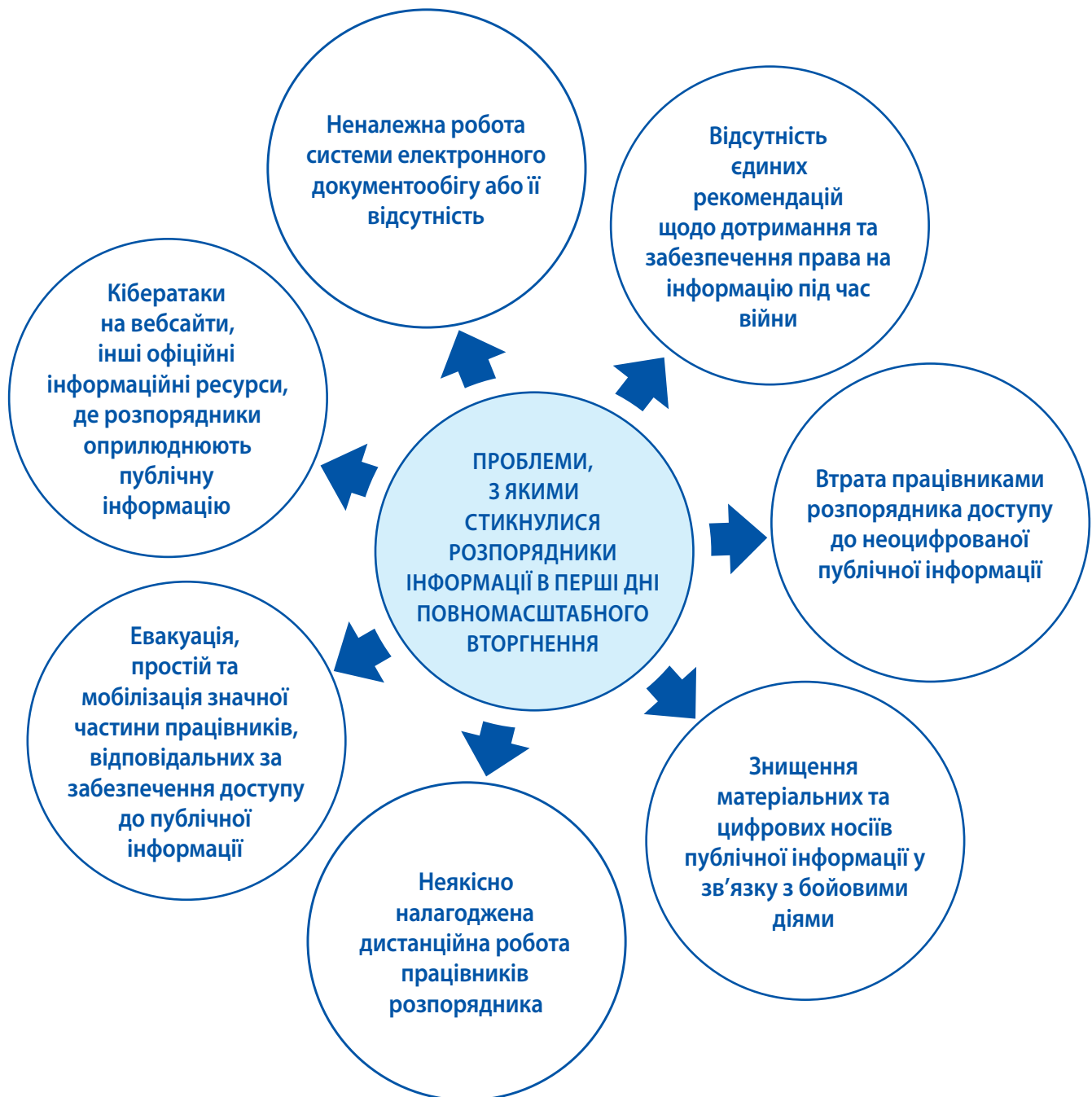


Рис.1. Проблеми, з якими стикнулися розпорядники інформації в перші дні повномасштабного вторгнення

3 Зазначений перелік проблем не є вичерпним та враховує лише досвід комунікації між співробітниками Секретаріату Уповноваженого та працівниками розпорядників інформації з питань забезпечення та реалізації права.

Відповідно до статті 101 Конституції України, статті 14 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» та статті 17 Закону № 2939, Уповноважений здійснює парламентський контроль за дотриманням права на доступ до публічної інформації. З початку повномасштабного вторгнення робота Омбудсмана зазнала істотних змін, значній частині працівників було доручено здійснення інформаційно-роз'яснювальної роботи на гарячій лінії щодо реалізації та дотримання прав людини під час війни. Одним із найважливіших завдань стало сприяння в отриманні доступу до суспільно необхідної інформації щодо евакуаційних коридорів, гуманітарної допомоги тощо, а також роз'яснювальної роботи щодо забезпечення такого права суб'єктами владних повноважень.

З огляду на складну безпекову та гуманітарну ситуацію, зосередження уваги всього суспільства на відбитті ударів ворога, ще на початку військового вторгнення кількість звернень до Омбудсмана з питань доступу до публічної інформації в період з 24 лютого до квітня 2022 року (до звільнення територій Київської, Чернігівської та Сумської областей) істотно зменшилась порівняно з аналогічним періодом минулого року (з 322 звернень щодо порушень права на доступ до публічної інформації у 2021 році до 99 — у 2022 році) (рисунк 2).

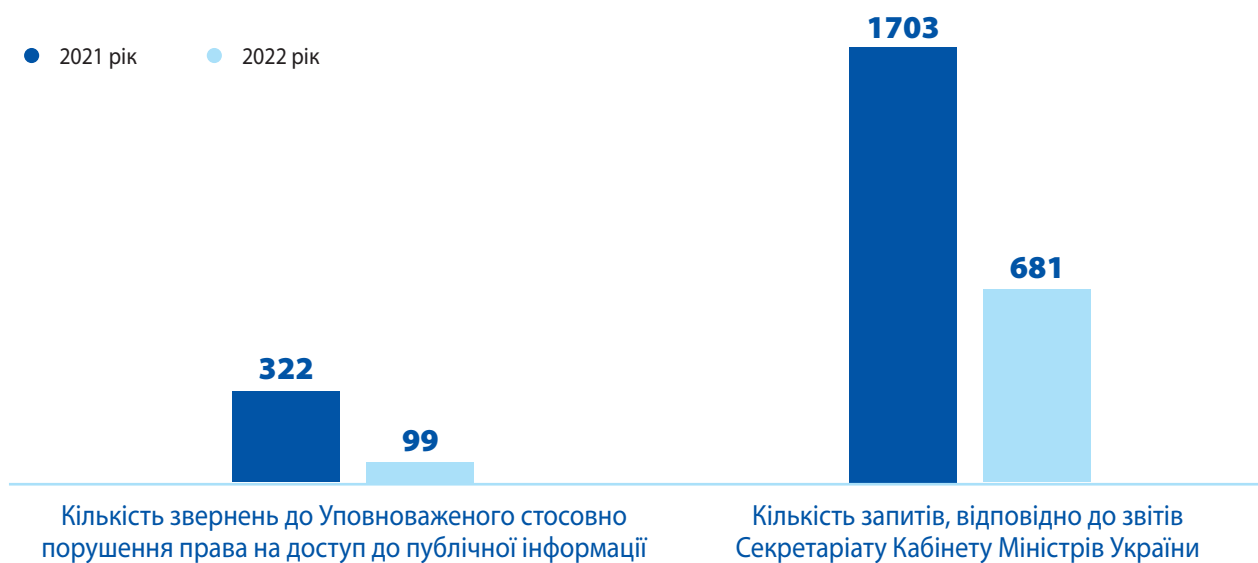
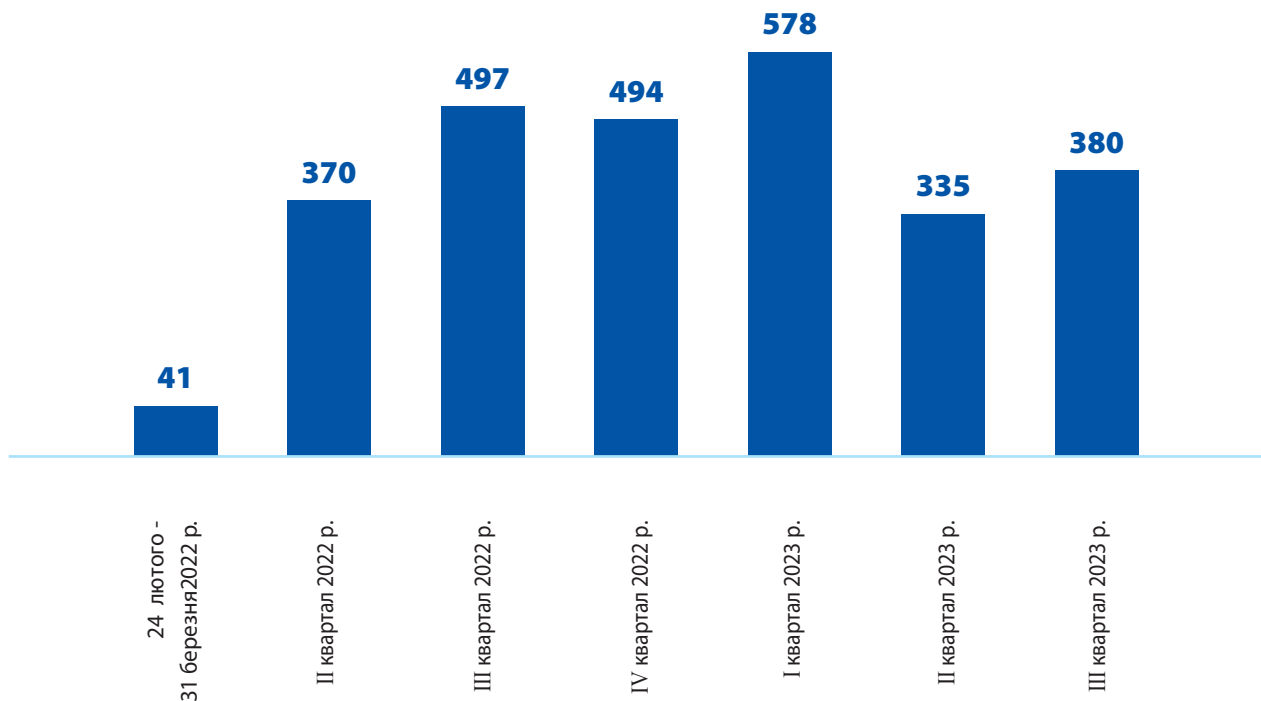


Рис.2. Вплив складної безпекової та гуманітарної ситуації

Так, відповідно до звітів Секретаріату Кабінету Міністрів України за 2021–2022 роки<sup>4</sup>, кількість запитів у період лютого–квітня 2022 року зменшилася майже втричі (з 1703 запитів у цей період 2021 року до 681 — у 2022 році).

4 Звіти про надходження запитів до Кабінету Міністрів України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/gromadskosti/dostup-do-publichnoyi-informaciyi/zviti-pro-nadhodzhennya-zapitiv> (дата звернення: 03.01.2023)



**Рис. 3. Статистика скарг на порушення права на інформацію до Уповноваженого в умовах дії правового режиму воєнного стану**

Воєнні дії також негативно відобразились на можливості застосування повноважень Секретаріату Уповноваженого щодо складання протоколів за статтею 212-3 КУпАП стосовно порушення права на інформацію та звернення. Це, зокрема, було зумовлено як неможливістю належного інформування про розгляд справи, так і неможливістю належного вручення особі протоколу особисто, як того вимагає КУпАП — адже КУпАП вимагає обов'язкове безпосереднє ознайомлення зі змістом та вручення примірника протоколу особі, яка скоїла адміністративне правопорушення. Зазначене вкотре засвідчило застарілість та неефективність процедури, визначеної у КУпАП щодо складання таких протоколів і притягнення до адміністративної відповідальності порушників.

Так, за період з 24 лютого 2022 року до 1 вересня 2023 року працівники Секретаріату склали 45 протоколів про адміністративні правопорушення, більшість з яких — через надто короткі строки можливості притягнення особи до адміністративної відповідальності (3 місяці з моменту скоєння правопорушення) та тривалий розгляд у судах — було закрито у зв'язку із закінченням строку накладення адміністративного стягнення, визначеного статтею 38 КУпАП (рисунок 4).

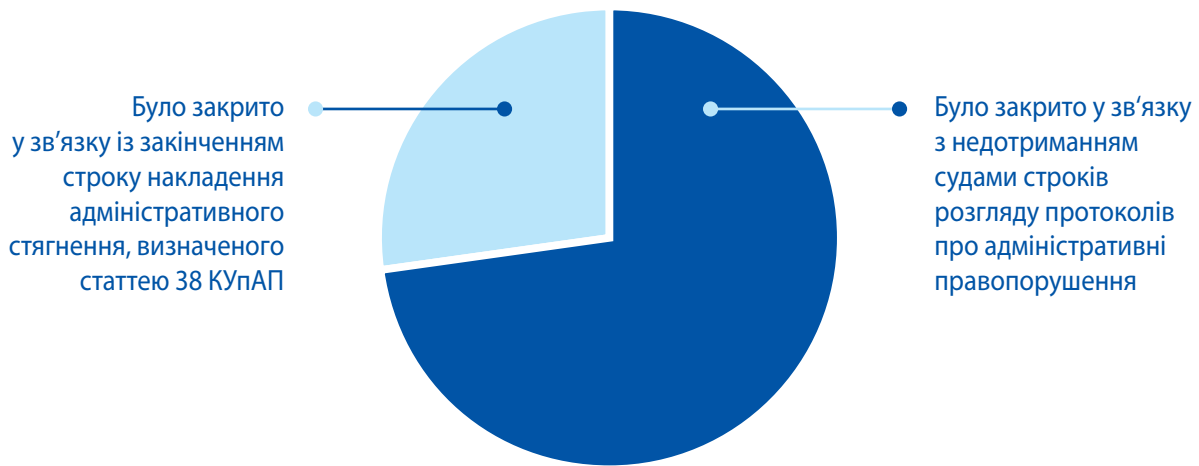


Рис 4. Справи про адміністративні правопорушення

Завдяки звільненню північних областей України функціонування всіх сфер життєдіяльності поступово почало відроджуватись, що стало приводом повернення інтересу суспільства до питань використання бюджетних коштів, використання державного чи комунального майна, розподілу гуманітарної допомоги тощо. З огляду на вказане з травня 2022 року кількість запитів до розпорядників почала стрімко зростати, наслідком чого стало збільшення кількості скарг до Уповноваженого на порушення інформаційних прав (детальніше — на графіку 1). Також динаміка зростання активності щодо оскарження дій чи бездіяльності розпорядників тісно пов'язана з безпековою ситуацією в країні. В ті місяці, коли рівень загроз зростав, кількість скарг зменшувалася.

Основні порушення, зафіксовані за результатами здійснення парламентського контролю за дотриманням права на доступ до інформації, які допускали розпорядники інформації з моменту введення воєнного стану в Україні, відображені на рисунку 5.

Основні порушення, зафіксовані за результатами здійснення парламентського контролю за дотриманням права на доступ до інформації, які допускали розпорядники інформації з моменту введення воєнного стану в Україні:

- ➔ **Ненадання відповідей або ігнорування запитів**
- ➔ **Необґрунтоване застосування відстрочки у задоволенні запитів**
- ➔ **Відмова у реєстрації та прийомі усних запитів**
- ➔ **Надання недостовірної, неточної або неповної (напр. витяг) інформації**
- ➔ **Неоприлюднення проєктів та прийнятих рішень органів місцевого самоврядування, їх посадових чи службових осіб**
- ➔ **Неоприлюднення військовими адміністраціями нормативно-правових актів, що стосуються заходів правового режиму воєнного стану в частині обмежень прав людини**
- ➔ **Неправомірною відмова у наданні інформації (у більшості випадків — надання відповіді не по суті, рідше — надання посилання на вебсайти або інші відкриті інформаційні ресурси)**
- ➔ **Необґрунтоване вилучення чи обмеження в доступі до публічної інформації, блокування вебсайтів**
- ➔ **Недотримання вимог Закону № 2939 до оформлення відмов у задоволенні запитів**
- ➔ **Переслідування за подання інформаційних запитів (напр. направлення інформації для перевірки до СБУ)**

Рис.5. Основні порушення, зафіксовані за результатами здійснення парламентського контролю за дотриманням права на доступ до інформації, які допускали розпорядники інформації з моменту введення воєнного стану в Україні

Одним із найпоширеніших порушень стало необґрунтоване застосування відстрочки розпорядниками інформації з покликанням на лист Торгово-промислової палати України від 28.02.2022 № 2024/02.0-7.1<sup>5</sup> щодо засвідчення обставин непереборної сили. Це зумовлено, зокрема, сферою дії Закону України «Про торгово-промислові палати в Україні», метою діяльності та повноваженнями торгово-промислових палат, які створені перш за все для розвитку підприємництва та засвідчення форс-мажорних обставин (обставини непереборної сили) за зверненнями суб'єктів господарської діяльності та фізичних осіб. Отже, поширення дії вказаного вище рішення Торгово-промислової палати України щодо можливості невиконання владно-управлінських та адміністративних функцій держави є нічим іншим як порушенням порядку застосування відстрочки у задоволенні інформаційних запитів.

З метою оперативного реагування та попередження негативної практики щодо порушення права на інформацію Секретаріатом Уповноваженого, за сприяння правозахисників та ПРООН в Україні, у квітні 2022 року було підготовлено й оприлюднено Роз'яснення щодо розгляду запитів громадян на публічну інформацію в умовах воєнного стану<sup>6</sup>.

Інформаційно-просвітницька робота в рамках парламентського та громадського контролю (підготовка роз'яснювальних матеріалів, проведення тренінгів, вебінарів тощо) у сфері доступу до публічної інформації надали можливість своєчасно відреагувати на юридичні виклики правової системи та запобігти багатьом правопорушенням. Зокрема, в період з 24 лютого 2022 року до 30 вересня 2023 року працівники Секретаріату Уповноваженого провели 30 інформаційно-просвітницьких заходів з питань реалізації та дотримання права людини на інформацію в умовах дії правового режиму воєнного стану. Загалом участь у навчальних ініціативах взяли понад 3000 осіб, серед яких — публічні службовці, громадські активісти, журналісти, а також працівники державного та комунального сектору економіки (рисунок 6).



Рис.6. Інформаційно-роз'яснювальна робота в рамках парламентського та громадського контролю

5 Лист Торгово-промислової палати України від 28.02.2022 № 2024/02.0-7.1 URL: <https://ucci.org.ua/uploads/files/621cba543cda9382669631.pdf> (дата звернення: 29.12.2022)




6 Роз'яснення щодо розгляду запитів громадян на публічну інформацію в умовах воєнного стану, URL: <https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/Право%20на%20інформацію/rozyasnennya-shchodo-doderzhannya-prava-na-dostup-do-informatsii-v-umovakh-voennogo-stanu13042022-3.pdf> (дата звернення: 28.12.2022)



З огляду на поступове поновлення з другої половини квітня 2022 року звичного режиму роботи розпорядників інформації почастишали випадки зловживання правом на інформацію та звернення, що зумовлено подібністю цих правових інститутів за характером і змістом застосування.

Зловживання, зокрема, «може вважатись одним із видів навмисної або необережної, соціально-шкідливої та деструктивної правової поведінки громадян, спрямованої не так на реалізацію такого права, як на завдання матеріальної або моральної шкоди відповідному органу влади, установі, їх посадовим чи службовим особам»<sup>7</sup>.

Основні типи зловживань правом на інформацію, зафіксованих за час дії воєнного стану, представлено на рисунку 7.

-  Направлення значної кількості запитів, без мети отримання чи використання запитуваної інформації, в цілях схилити розпорядника до порушення вимог Закону № 2939 та подальшого оскарження до Уповноваженого або до суду
-  Направлення значної кількості однотипних запитів, наприклад щодо надання копій 10 різних сторінок одного і того самого документа, з ухиленням від сплати рахунку на копіювання та друк
-  Направлення запитів, задоволення яких покладає надмірний тягар на роботу розпорядника інформації (напр. надання понад 1 тис. сторінок, з вилученням інформації з обмеженим доступом) тощо

**Рис.7. Основні типи зловживань правом на інформацію, зафіксованих за час дії воєнного стану**

Упродовж другої половини 2022 року громадянин Х. звернувся до Уповноваженого з 68 скаргами щодо стверджуваних порушень Львівською міською радою, її структурними підрозділами та ЛКП «Львівелектротранс» його інформаційних прав. Зі змісту скарг громадянина Х. з'ясовано, що скаржник систематично направляє за допомогою міських онлайн-сервісів та письмово велику кількість однотипних звернень і запитів щодо отримання інформації про заробітні плати посадових осіб та діяльність вказаних установ. У межах парламентського контролю під час розгляду звернень заявника було встановлено, у тому числі зі слів заявника, що така кількість скарг від особи Х. зумовлена не так його активною громадянською позицією, як бажанням заподіяти нематеріальної шкоди окремим посадовцям, що пов'язані з його звільненням із Підприємства. При цьому направлення значної кількості інформаційних запитів здійснювалось без мети отримання такої інформації.

<sup>7</sup> Довідник із громадянських (особистих), політичних та інших прав людини в умовах воєнного стану. – Київ 2022. – 160 с. URL: [https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-06/civic%20rights-during-war\\_final.pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-06/civic%20rights-during-war_final.pdf) (дата звернення: 28.12.2022)

В умовах воєнного стану така поведінка запитувачів часто призводить до порушення належної роботи розпорядника інформації в питаннях захисту інтересів національної безпеки та територіальної цілісності, покладає надмірний тягар на бюджет відповідної установи під час війни та, найголовніше, становить втручання у право на належний розгляд тих запитів, оперативне задоволення яких може сприяти порятунку життя та збереженню здоров'я інших людей.

З метою з'ясування стану дотримання суб'єктами владних повноважень, у тому числі права на інформацію, Уповноваженим за сприяння ПРООН в Україні проведено Моніторинг стану забезпечення інформаційних прав в умовах воєнного стану 2022 року. Результати в цілому засвідчили задовільний рівень дотримання права на інформацію, однак також зафіксували наявність низки проблем у роботі розпорядників інформації<sup>8</sup>.

## 1.2. Прийом та реєстрація інформаційних запитів

Відповідно до ч. 1 ст. 19 Закону № 2939, запит на інформацію — це прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що знаходиться у його володінні.

Згідно з ч. 3 ст. 19 Закону № 2939, запит на інформацію може бути подано:

- усно;
- письмово;
- в іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою).

З першого дня широкомасштабного вторгнення російських військ в Україну можливість звернутися з усним запитом за допомогою телефону стала чи не єдиним способом оперативного отримання інформації, необхідної для попередження загрози та порятунку життя чи збереження здоров'я людей. Водночас більшість розпорядників перейшли на дистанційну форму роботи. За таких умов важливе значення відіграє налагодження роботи телефонів та гарячих ліній, на які громадянин може звернутись із усним запитом. Втім, складні безпекові умови праці, загроза тимчасової окупації, нестабільний доступ до інтернету та телефонного зв'язку істотно ускладнили для розпорядників інформації можливість забезпечення доступу до публічної інформації.

Так, результати моніторингу дотримання права на інформацію у 2022 році окреслили низку проблем і перешкод, з якими стикалися запитувачі при поданні усних запитів за час дії воєнного стану, вони представлені на рисунку 8.

8 Звіт про моніторинг стану забезпечення інформаційних прав в умовах воєнного стану 2022 року. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/zvit-pro-monitorynh-stanu-zabezpechennya-informatsiynykh-prav-v-umovakh-voyennoho-stanu-2022-roku> (дата звернення: 24.01.2023)



Рис. 8. Проблеми і перешкоди запитувачів, встановлені моніторингами дотримання права на інформацію

Враховуючи обставини, в яких може перебувати особа, а також істотні проблеми зі зв'язком та доступом до інтернету під час війни, зазначені прогалини у роботі відповідних розпорядників потребують усунення.

Так, результати проведеного у 2022 році моніторингу засвідчили стан забезпечення органами державної влади та місцевого самоврядування прав громадян на отримання інформації інформаційних запитів в усній формі на рівні 55%.

Дещо краща ситуація щодо права особи на подання письмових (електронних) запитів. Більшість розпорядників інформації (77%) в умовах воєнного стану забезпечили належну роботу електронних скриньок і прийом письмових (електронних) запитів.

Позитивною практикою стало створення деякими розпорядниками, на випадок призупинення роботи державного домену, окремих резервних скриньок на приватних доменах (напр. gmail, ukr.net) та розширення взаємодії з громадськістю шляхом оперативного оприлюднення інформації на офіційних сторінках розпорядників у соціальних мережах. В умовах постійних кіберзагроз та атак на державні й комунальні сервери вкрай важливо забезпечувати альтернативні варіанти доступу до інформації про діяльність суб'єкта владних повноважень.

Варто окреслити також низку проблем щодо належного розгляду усних та письмових запитів за період дії воєнного стану, вони представлені на рисунку 9.



Неналежне доведення до відома громадськості через офіційні вебсайти інформації про наявність у розпорядника інформації спеціальних електронних скриньок для подання інформаційних запитів



Недоліки функціонування офіційних електронних скриньок органу влади, відсутність резервних скриньок



Відповіді не по суті запиту (неправомірною відмова) або не на всі питання, порушені у запиті (неповна відповідь), або навіть відсутність відповідей



Низька обізнаність у вимогах законодавства щодо застосування відстрочки у задоволенні запиту або продовження строку розгляду інформаційного запиту

Рис. 9. Проблеми щодо належного розгляду усних та письмових запитів за період дії воєнного стану

Окрім того, зафіксовано випадки повідомлення розпорядниками неточної або недостовірної інформації. Прикладом такої поведінки може бути повідомлення про відсутність у володінні запитуваної інформації в той час, як така інформація оприлюднена на офіційному вебсайті розпорядника.

Результати моніторингу засвідчили також потребу системного підвищення кваліфікації працівників, відповідальних за приймання, реєстрацію та розгляд усних і письмових інформаційних запитів.

### 1.3. Своєчасність розгляду запитів

В умовах постійних безпекових загроз, масової евакуації населення до центральних та західних областей особливо важливе значення відіграє своєчасний та оперативний розгляд і задоволення запитів на інформацію.

Відповідно до ст. 20 Закону № 2939 встановлено 3 категорії строків розгляду інформаційних запитів, вони представлені на рисунку 10.



Рис.10. Категорії строків розгляду інформаційних запитів

Аналіз скарг до Уповноваженого за період дії воєнного стану свідчить про істотне зменшення кількості порушень, пов'язаних із порушенням строків розгляду запитів. При цьому окремі розпорядники вживали заходів щодо забезпечення невідкладного повідомлення публічної інформації в усній формі в тих випадках, де це було можливо.

Однією з кращих практик надання оперативного доступу до інформації стало повідомлення запитувачу інформації за допомогою засобів телефонного зв'язку, одразу при отриманні усного або письмового запиту. Як правило, таке інформування стосувалось доступу до суспільно необхідної інформації щодо гуманітарної допомоги, евакуаційних коридорів чи іншої інформації, пов'язаної із захистом життя, здоров'я та майна.

Про належний рівень дотримання строків розгляду запитів також зафіксовано й у результатах проведеного дослідження щодо стану забезпечення інформаційних прав в умовах воєнного стану в 2022 році. Так, рівень дотримання строків розгляду усних запитів становить 84%, письмових — 85%<sup>9</sup>.

Таким чином, з часу введення воєнного стану більшість розпорядників інформації дотримуються строків розгляду інформаційних запитів. Водночас окремі зафіксовані в скаргах до Уповноваженого порушення строків розгляду, як правило, стосувались періоду лютого-березня 2022 року та були пов'язані з дією обставин непереборної сили.

9 Звіт про моніторинг стану забезпечення інформаційних прав в умовах воєнного стану 2022 року. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/zvit-pro-monitoring-stanu-zabezpechennya-informatsiynykh-prav-v-umovakh-voyennoho-stanu-2022-roku> (дата звернення: 24.01.2023)

#### 1.4. Відстрочка у задоволенні запитів

Відповідно до ч. 6 ст. 22 Закону № 2939, відстрочка в задоволенні запиту на інформацію допускається в разі, якщо запитувана інформація не може бути надана для ознайомлення в передбачені цим Законом строки у разі настання обставин непереборної сили. Рішення про відстрочку доводиться до відома запитувача у письмовій формі з роз'ясненням порядку оскарження прийнятого рішення.

У перші місяці війни, через складну ситуацію в окремих регіонах, на територіях яких відбувались активні бойові дії, гостро постало питання застосування відстрочки. Відсутність досвіду застосування вказаного інструменту в попередні роки змусила розпорядників інформації, особливо в перші дні війни, із застереженням поставитись до можливості його застосування. Такий стан справ із застосуванням вказаного інструменту тривав до оприлюднення рішення Ради суддів України від 25.03.2022 № 11 «Щодо обмеження доступу до публічної інформації», яке стало приводом для хаотичного та необґрунтованого застосування відстрочки багатьма розпорядниками інформації впродовж квітня–травня 2022 року. Відповідно до вказаного рішення «Рада суддів вирішила:

1. Судам України, Державній судовій адміністрації України, іншим установам системи правосуддя тимчасово відстрочити до закінчення строку дії воєнного стану в Україні надання відповідей на всі запити про публічну інформацію, які надійшли з початку введення воєнного стану в Україні — 24 лютого 2022 року.
2. У разі надходження запитів щодо надання будь-якої публічної інформації щодо діяльності судів та установ системи правосуддя — копію запитів негайно направляти Службі безпеки України для ретельної перевірки осіб, які таку інформацію збирають та переслідують ними мети»<sup>10</sup>.

У рамках парламентського контролю за дотриманням права на доступ до публічної інформації, з метою недопущення формування негативної практики серед розпорядників інформації, у квітні 2022 року до Ради суддів України було направлено відповідний лист з рекомендаціями щодо належного застосування інституту відстрочки. За результатами реагування Омбудсманом Радою суддів було направлено до всіх судів України лист з детальним роз'ясненням щодо неприпустимості в усіх без винятку випадках застосування на невизначений період відстрочки у задоволенні запитів. Таким чином доступ до інформації про діяльність судової влади було відновлено.

Крім того, з метою попередження можливого поширення зазначеної негативної практики, працівники Секретаріату Уповноваженого спільно з представниками громадянського суспільства провели серію з 12 тренінгів для розпорядників інформації щодо забезпечення права на інформацію в умовах воєнного стану, зокрема застосування відстрочки у задоволенні запитів на інформації.

<sup>10</sup> Рішення Ради суддів України від 25.03.2022 № 11 «Щодо обмеження доступу до публічної інформації» URL: <http://rsu.gov.ua/ua/site/download?doc=L3VwbG9hZHMvZG9jdW1lbnRzL3pY2h1bmFyc3UxMTI1MDMyMi5wZGY=> (дата звернення 29.12.2022)

Завдяки вжиттю вказаного комплексу заходів, а також проведенню роз'яснювальної роботи серед розпорядників публічної інформації в рамках розгляду повідомлень про порушення права на інформацію, вдалося мінімізувати кількість порушень.

У липні 2022 року до Уповноваженого надійшла скарга ГО «Громадська оборона» стосовно порушення Оліївською сільською радою Житомирського району Житомирської області вимог Закону № 2939 в частині необґрунтованого відстрочення у задоволенні запитів. Зокрема, розгляд одного із запитів заявника було призупинено до моменту припинення воєнного стану, інший — відстрочено до 31.08.2022. У межах парламентського контролю до Ради було надіслано листи із відповідними роз'ясненнями дотримання вимог Закону № 2939. За результатами вжитих Секретаріатом Уповноваженого заходів реагування запити ГО було розглянуто повторно, а право на інформацію поновлене.

Розпорядникам слід звернути увагу на те, як Уповноважений у своїх [Рекомендаціях з питань додержання права на інформацію](#)<sup>11</sup> тлумачить умови застосування відстрочки у задоволенні запиту: «розпорядники публічної інформації у кожному конкретному випадку застосування відстрочки повинні не просто формально посилатися на наявність обмежувальних заходів, а **обґрунтовувати, які саме наслідки обмежувальних заходів не дозволяють задовольнити запит вчасно**, та повідомляти про орієнтовну дату надання інформації» (ст. 143). Тобто саме по собі запровадження воєнного стану не є достатньою підставою для відстрочки у задоволенні запиту, адже не у всіх громадах вплив однаковий і не скрізь цей вплив унеможлиблює належний розгляд інформаційного запиту.

У вересні 2022 року до Уповноваженого надійшла скарга ГО «Антикорупційний штаб» щодо необґрунтованого застосування відстрочки у задоволенні запиту Запорізькою міською радою. Зокрема, радою було відстрочено у розгляді запиту до скасування воєнного стану в Україні. У межах парламентського контролю до вказаної ради було направлено запит з відповідними роз'ясненнями вимог Закону № 2939 щодо відстрочення розгляду запитів. У результаті реагування Уповноваженого запит заявника було повторно розглянуто, а право на інформацію поновлене.

Натомість розпорядники інформації посилаються на правовий режим воєнного стану як достатню підставу для застосування відстрочки, ніяк не обґрунтовуючи конкретні наявні перешкоди для виконання свого обов'язку із забезпечення інформаційних прав громадян. Така практика є неприпустимою, адже належне інформування громадян має безпосередній вплив на їхнє життя та здоров'я.

Один із прикладів неправомірного застосування відстрочки у задоволенні запитів зафіксовано під час проведення моніторингу стану забезпечення інформаційних прав в умовах воєнного стану 2022 року (тривав впродовж серпня–листопада 2022 року).

11 Рекомендації Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з питань додержання конституційного права людини і громадянина на доступ до інформації. – Київ 2021. – 335 с. URL: <https://rm.coe.int/recommendations-final-10-02-21/1680a165f7>

Зокрема, у відповідь на запит, який стосувався надання копій документів, Уманська РВА повідомила: «Усі запити на інформацію, що надійшли або надійдуть до Уманської районної державної адміністрації та були або будуть зареєстровані із 24 лютого 2022 року до дня припинення в Україні воєнного стану, будуть розглянуті у строк передбачений статтею 20 Закону № 2939, перебіг якого почнеться з наступного дня після припинення в Україні дії воєнного стану»<sup>12</sup>.

В іншому випадку, Запорізька обласна військова адміністрація розпорядженням голови від 22.04.2022 № 193 відстрочила «до припинення в Україні воєнного стану надання відповідей на запити щодо надання публічної інформації відповідно до ч. 6 ст. 22 Закону № 2939»<sup>13</sup>.

Вказана інформація була зафіксована під час проведення Моніторингу стану забезпечення інформаційних прав в умовах воєнного стану 2022 року, за результатами якого сформовано чіткі рекомендації щодо особливостей застосування відстрочки в задоволенні запитів, а також недопущення скоєння подібних порушень<sup>14</sup>.

Водночас результати опрацювання скарг на доступ до публічної інформації в другому півріччі 2022 року, що надійшли до Уповноваженого, свідчать, що такі випадки є одиничними та не носять масовий характер.

Типові порушення неправомірного застосування відстрочки з 24 лютого 2022 року відображені на рисунку 11.

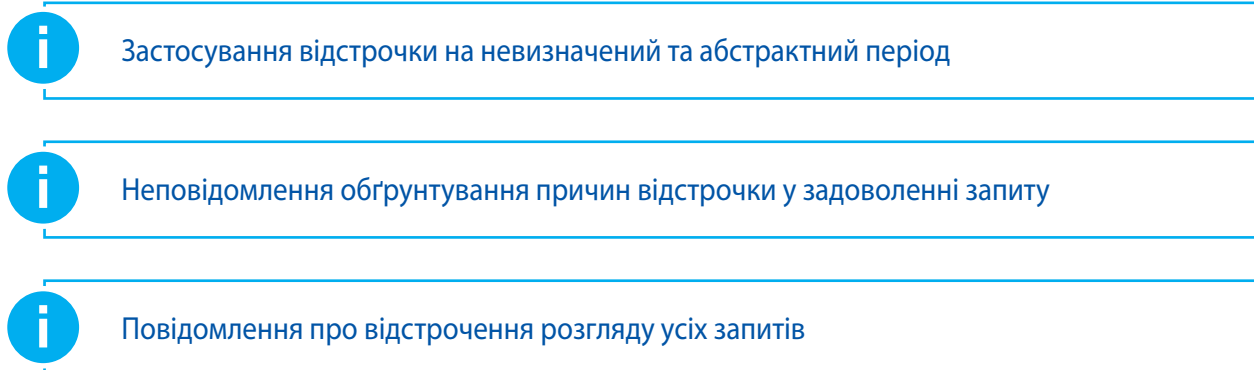


Рис. 11. Типові порушення неправомірного застосування відстрочки з 24 лютого 2022 року

12 Лист Уманської районної військової адміністрації від 02.09.2022 № 1-0-41/2001

13 Розпорядження голови Запорізької обласної військової адміністрації «Про упорядкування розгляду запитів щодо надання публічної інформації під час воєнного стану» від 22.04.2022 № 193 URL: [https://www.zoda.gov.ua/files/WP\\_Article\\_File/original/000188/188514.pdf](https://www.zoda.gov.ua/files/WP_Article_File/original/000188/188514.pdf) (дата звернення 08.01.2023)

14 Звіт про моніторинг стану забезпечення інформаційних прав в умовах воєнного стану 2022 року. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/zvit-pro-monitorynh-stanu-zabezpechennya-informatsiynykh-prav-v-umovakh-voyennoho-stanu-2022-roku> (дата звернення: 24.01.2023)



**Проаналізуємо їх детально:**

- *Повідомлення про відстрочення розгляду усіх запитів*, у той час як статтею 22 Закону № 2939 передбачено лише можливість відстрочення задоволення запиту.
- *Застосування відстрочки на невизначений та абстрактний період* (напр. «до закінчення війни», «до закінчення дії воєнного стану»). При цьому в повідомленні про відстрочку необхідно вказати орієнтовний строк надання запитуваної інформації, який визначається, зважаючи на прогнозовану тривалість існування наслідків обставин непереборної сили, які об'єктивно унеможливають надання в даний момент інформації.
- *Неповідомлення обґрунтування причин відстрочки у задоволенні запиту*. Це, як правило, стосувалось тих розпорядників інформації, які з початку війни перебували у відносно безпечних регіонах, де не відбулося активних бойових дій на суходолі.

На жаль, воєнний досвід життя країни засвідчує, що за наявності критичних загроз для життя та здоров'я працівників розпорядника своєчасне інформування запитувача про відстрочення у задоволенні запиту може бути неможливим. У такому разі допустиме публічне інформування про можливі затримки у розгляді запитів на офіційних інформаційних ресурсах розпорядника. При цьому, після завершення дії таких обставин, такі запити підлягають розгляду в загальному порядку.

Підсумовуючи, слід сказати, що ситуація, яка склалася в Україні — без перебільшення безпрецедентна. Українське законодавство передбачає демократичні стандарти найвищого рівня, як наприклад, у сфері доступу до публічної інформації, і такі гарантії почасти складно втілити у воєнний час. Отже, усі учасники відносин у сфері доступу до публічної інформації повинні взяти до уваги фактичні обставини і їхній вплив на здатність розпорядника належним чином обробляти запити.

## РЕКОМЕНДАЦІЇ РОЗПОРЯДНИКАМ ІНФОРМАЦІЇ

- ✓ Визначити окремий телефонний номер та електронну скриньку, створити резервні канали зв'язку, для прийому інформаційних запитів в усній формі, забезпечити безперебійне його функціонування
- ✓ Забезпечити належний прийом, реєстрацію, а також розгляд інформаційних запитів і в усній формі, сприяти вирішенню питань невідкладно в усному порядку
- ✓ Забезпечити надання письмових відповідей на інформаційні запити в усній формі в разі відмови в їх задоволенні
- ✓ Застосовувати відстрочку у задоволенні інформаційних запитів лише у виняткових випадках і лише на той обмежений період, коли дія обставин непереборної сили об'єктивно унеможлиблює надання запитуваної інформації
- ✓ Дотримуватися правил професійної етики під час спілкування із запитувачами
- ✓ Вжити заходів щодо повідомлення реєстраційних номерів інформаційних запитів, поданих в усній формі, у разі якщо вирішення порушених заявником питань неможливе під час його прийому та реєстрації
- ✓ Підвищити кваліфікацію працівників, відповідальних за прийом, реєстрацію та розгляд інформаційних запитів в усній та письмовій формі, щодо положень законодавства про доступ до публічної інформації

## РЕКОМЕНДАЦІЇ ЗАПИТУВАЧАМ ІНФОРМАЦІЇ

- ✓ Використовувати електронні засоби комунікації з розпорядниками, намагатися уникати паперового листування
- ✓ Не зловживати правом на подання запитів
- ✓ Максимально чітко та зрозуміло формулювати питання запиту
- ✓ За відсутності необхідних знань звертатися до Рекомендацій Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або на гарячу лінію Уповноваженого
- ✓ Перед тим як звертатися до розпорядника інформації із запитом, переконатися, чи не перебуває потрібна запитувачу інформація у відкритому доступі, наприклад на офіційному вебсайті розпорядника

# РОЗДІЛ II.

## ОБМЕЖЕННЯ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

## ОБМЕЖЕННЯ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Як свідчить кількість звернень до Уповноваженого щодо порушення інформаційних прав громадян, повномасштабна збройна агресія та загрози, пов'язані з нею, стали викликом для розпорядників публічної інформації у частині виконання їхніх обов'язків щодо забезпечення права на інформацію, гарантованого Конституцією України, Конвенцією Тромсе (що була ратифікована Україною та набула чинності 1 грудня 2020 року) та Законом № 2939. Під впливом таких факторів, як відтік кваліфікованих кадрів та необхідність вирішувати велику кількість невідкладних завдань, пов'язаних із впливом воєнних дій, відповідальні працівники розпорядників зіткнулися з труднощами щодо належного опрацювання інформаційних запитів, що зі свого боку призвело до зростання кількості протиправних і необґрунтованих відмов.

### 2.1. Протиправні відмови

Уповноважений звертає увагу розпорядників публічної інформації, що стаття 22 Закону № 2939 дає вичерпний перелік підстав для відмови у задоволенні запиту на інформацію. Переважна більшість необґрунтованих відмов у доступі до публічної інформації протягом періоду дії воєнного стану лежали у площині перших двох пунктів ч. 1 ст. 22 Закону № 2939, а саме у частині правильного визначення відповідного розпорядника публічної інформації та обсягу інформації, якою він володіє, а також у застосуванні ч. 2 ст. 6 Закону № 2939 — так званого «трискладового тесту» (дивіться частину 2.2. Розділу II цієї Доповіді).

Аналіз скарг, які надходять до Уповноваженого, демонструє, що значна кількість розпорядників публічної інформації у відмовах не вказують, на підставі якого з пунктів ч. 1 ст. 22 Закону № 2939 ґрунтується відмова. Під час освітніх заходів, які проводяться за підтримки Уповноваженого, розпорядникам були роз'яснені правила оформлення та обґрунтування відмов у доступі до публічної інформації, а також вказано на необхідність зазначати підставу для відмови з огляду на положення ч. 1 ст. 22 Закону № 2939.

#### ***Протиправні відмови, пов'язані з неправильним тлумаченням поняття «публічна інформація»***

Відповідно до Закону № 2939, міжнародних угод, які ратифікувала Україна, та міжнародних стандартів, викладених у практиці Європейського суду з прав людини, ключовою ознакою публічної інформації є її відображеність і задокументованість.

З цього випливає, що розпорядник не може надати ту інформацію, яка не зафіксована та не знаходиться в нього в межах його компетенції. Винятком може бути лише ситуація, коли інформація не створена, але мала бути створена розпорядником у межах його компетенції.

Однак, як свідчать скарги до Уповноваженого, окремі розпорядники припускалися протиправних відмов у відповідь на інформаційний запит, повідомляючи запитувача, що не володіють

запитуваною інформацією. При розгляді скарг і під час освітніх заходів представники Уповноваженого звертали увагу розпорядників на необхідність належної організації обліку публічної інформації, необхідність ведення системи обліку публічної інформації з метою більш швидкого пошуку інформації, а також обов'язок розпорядників публічної інформації, передбачений Конвенцією Тромсе (ст. 5), сприяти запитувачеві у пошуку необхідної інформації чи документа.

Громадський активіст звернувся до Уповноваженого зі скаргою щодо порушення його права на інформацію. У своєму запиті, надісланому до розпорядника, запитувач просив надати знеособлений перелік транспортних засобів, які були імпортовані в Україну через пункти пропуску в межах відповідальності Митниці та перелік транспортних засобів, які були розміщені в таких пунктах пропуску. Розпорядник публічної інформації відмовив у задоволенні запиту із посиланням на те, що запитувана інформація не створювалася та віднесена до інформації з обмеженим доступом.

За результатом розгляду скарги Уповноваженим було вжито заходів щодо поновлення порушеного права та надане роз'яснення розпоряднику порядку обмеження доступ до публічної інформації. Зокрема, розпоряднику було вказано на необхідність задовольняти інформаційні запити у випадку, коли публічна інформація міститься в кількох документах і може бути зібрана й надана без значних інтелектуальних зусиль (наприклад, без проведення додаткового змістовного аналізу).

За результатом розгляду скарги та вжитих заходів реагування право на інформацію було частково поновлене, розпорядник надав у відповідь на запит публічну інформацію, збір якої не потребував додаткової аналітичної обробки та яка відповідала критеріям відображеності та задокументованості.

### ***Відсилка до загальнодоступного джерела публічної інформації***

Уповноважений відзначає, що одним із негативних наслідків плинності кадрів розпорядників, зокрема серед посадових осіб, відповідальних за доступ до публічної інформації, стало повернення до практики неправомірних відмов із причин, щодо яких раніше уже проводилася широка роз'яснювальна та освітня робота. Прикладом можуть слугувати виявлені у процесі Моніторингу стану забезпечення інформаційних прав в умовах воєнного стану 2022 року<sup>15</sup> випадки протиправних відмов, у яких розпорядники замість надання інформації у відповідь на запит направляють запитувача до загальнодоступного джерела, наприклад офіційного вебсайту.

У ч. 2 ст. 22 Закону № 2939 визначено, що відповідь розпорядника інформації про те, що інформація може бути одержана запитувачем із загальнодоступних джерел, або відповідь не по суті запиту вважається неправомірною відмовою в наданні інформації.

15 Звіт про моніторинг стану забезпечення інформаційних прав в умовах воєнного стану 2022 року. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/zvit-pro-monitorynh-stanu-zabezpechennya-informatsiynykh-prav-v-umovakh-voyennoho-stanu-2022-roku> (дата звернення: 24.01.2023)

Хоча Конвенція Тромсе у статті 6 дозволяє державному органу надати доступ до офіційного документа, вказавши заявнику легкодоступні альтернативні джерела, у ситуації воєнного стану розпорядникам слід керуватися тією нормою, яка забезпечує ширші гарантії для запитувачів. Конвенція спрямована на встановлення мінімальних стандартів, тож її норми спрямовані на надання кращого доступу до офіційних документів.

Зазначений вище моніторинг окремо приділив увагу проблемам із оприлюдненням публічної інформації на офіційних вебсайтах і виявив суттєве зниження якості забезпечення доступу до публічної інформації шляхом її оприлюднення на офіційних вебсайтах. Беручи також до уваги, що в умовах воєнного стану багато тимчасово переміщених громадян не мають якісного та стабільного Інтернет-зв'язку, для того, щоб відшукати потрібну їм інформацію на офіційних вебсайтах.

З огляду на те, що обов'язок розпорядників публічної інформації надавати її у відповідь на запит забезпечує від поширення неправдивої інформації, на складнощі, з якими стикаються громадяни у доступі до офіційної інформації на вебсайтах розпорядників та на обмежену або нестабільну роботу окремих офіційних вебсайтів розпорядників, Уповноваженим рекомендовано та роз'яснено розпорядникам обов'язковість вимоги щодо надання інформації у відповідь на запит навіть у випадку, коли інформація вже оприлюднена на сайті.

### **Протиправні відмови, пов'язані з оформленням інформаційного запиту**

Аналіз скарг до Уповноваженого щодо відмов у доступі до публічної інформації свідчить про порушення, яких припускаються окремі розпорядники щодо вимог оформлення відмов у доступі до публічної інформації. Такі порушення зазвичай не бувають предметом окремої скарги, проте Уповноважений вважає за доцільне звернути увагу розпорядників публічної інформації на необхідність підвищення кваліфікації та належне виконання вимог щодо оформлення відмови.

Розпорядникам слід звернути увагу, що відмова в задоволенні запиту на інформацію завжди надається в письмовій формі, незважаючи на те, чи подав запитувач запит в усній формі чи в письмовій. Результати Моніторингу<sup>16</sup> в частині обробки інформаційних запитів, поданих в усній формі (відповідно до ч. 1 ст. 19 Закону № 2939) продемонстрували значну кількість випадків, коли відповідальні працівники розпорядників відмовлялися надавати інформацію у відповідь на інформаційний запит, поданий в усній формі. Також Уповноважений звертає увагу відповідальних працівників розпорядників, що відмова у задоволенні запиту на інформацію повинна відповідати вимогам діловодства: бути оформленою на офіційному бланку розпорядника, з вихідним номером і підписом відповідальної особи.

16 Звіт про моніторинг стану забезпечення інформаційних прав в умовах воєнного стану 2022 року. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/zvit-pro-monitorynh-stanu-zabezpechennya-informatsiynykh-prav-v-umovakh-voyennoho-stanu-2022-roku> (дата звернення: 24.01.2023)



Рис.12. Відмова у задоволенні запиту на інформацію повинна відповідати вимогам діловодства

## 2.2. Обмеження доступу до інформації та застосування трискладового тесту

Одним із найскладніших аспектів імплементації права на доступ до публічної інформації у воєнний час є застосування трискладового тесту. Цей юридичний механізм покликаний збалансувати право на інформацію та інші, охоронювані законом інтереси, наприклад національну безпеку. Значна кількість звернень щодо порушення права на інформацію, які розглядав Секретаріат Уповноваженого, стосувалися саме належного застосування ч. 2 ст. 6 Закону № 2939 та процедури віднесення окремих категорій публічної інформації до інформації з обмеженим доступом.

Для цілей захисту конституційного права на доступ до публічної інформації Уповноважений насамперед звертає увагу розпорядників публічної інформації на те, що результат застосування трискладового тесту, а отже рішення про застосування обмеження на доступ до інформації, залежить від конкретної ситуації, періоду часу та можливих наслідків поширення інформації.

У ситуації воєнних загроз оцінка таких факторів є великою відповідальністю, яка покладається на розпорядників – суб'єктів владних повноважень. Однак сам по собі правовий режим воєнного стану не є підставою для автоматичної відмови у доступі до публічної інформації. Фактично розпорядники повинні у кожному окремому випадку, щодо кожного окремого запиту встановлювати баланс між інтересом, що захищається та якому може бути завдано шкоду від оприлюднення, та правом суспільства знати запитувану інформацію.



Якщо розпорядник у процесі розгляду інформаційного запиту прийняв рішення про обмеження доступу до інформації, у відмові повинно міститися посилання на п. 2 ч. 1 ст. 22 Закону № 2939 і аналіз необхідності обмеження.

Про відступ від окремих зобов'язань за *Європейською конвенцією прав людини* та *Міжнародним пактом про громадянські та політичні права*, включно із тими, що стосуються забезпечення права на інформацію, Україна офіційно повідомила відповідні міжнародні імплементаційні органи<sup>17</sup> з початком повномасштабної збройної агресії. Таке повідомлення надає Україні, як стороні цих міжнародних угод, дискрецію на встановлення додаткових обмежень, котрі, однак, мають бути обґрунтованими, легітимними та необхідними у ситуації, що склалася.

Уповноважений ще раз підкреслює обов'язковість застосування розпорядниками публічної інформації ч. 2 ст. 6 Закону № 2939 в усіх випадках обмеження доступу до публічної інформації шляхом віднесення її до конфіденційної, службової або таємної.

При розгляді інформаційних запитів у період дії правового режиму воєнного стану розпорядники припускалися **наступних порушень у застосуванні юридичного механізму трискладового тесту**.

### ***Відсутність чіткої вказівки на правовий режим та підстави обмеження доступу до публічної інформації***

Відповідно до Закону № 2939 існує три види інформації з обмеженим доступом:

- конфіденційна інформація (ст. 7 Закону № 2939);
- службова інформація (ст. 9 Закону № 2939);
- таємна інформація (ст. 8 Закону № 2939).

Значна кількість відмов у доступі до публічної інформації, прийнятих розпорядниками у період дії воєнного стану, не містять посилання на застосовану категорію інформації з обмеженим доступом та належного обґрунтування обмеження відповідно до ч. 2 ст. 6 Закону № 2939.

Громадянин України звернувся до Уповноваженого зі скаргою щодо порушення його права на інформацію. У своєму запиті, надісланому до розпорядника, центрального органу виконавчої влади, скаржник просив надати йому інформацію щодо набуття громадянства України третьою особою.

Уповноваженим було встановлено, що відмова у наданні інформації не була обґрунтованою, адже у разі обмеження доступу до публічної інформації розпорядник у відмові повинен вказати, до якого типу інформації з обмеженим доступом він відніс запитувану інформацію, якому з інтересів загрожує розголошення такої інформації, в чому полягає істотність шкоди цим інтересам від її розголошення та яким чином шкода від оприлюднення такої інформації переважає право громадськості знати її.

17 Notification under Article 4(3) on 28 February 2002 to Secretary General of the United Nations URL: <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2022/CN.65.2022-Eng.pdf>

У разі відсутності вказаної вище аргументації така відмова в наданні інформації є необґрунтованою та такою, що суперечить Закону.

За результатом розгляду скарги та вжитих заходів реагування право на інформацію було поновлене, розпоряднику вказано на недоліки в опрацюванні запитів.

### **Відсутність у відмовах належного обґрунтування обмеження доступу до публічної інформації та оцінки потенційної шкоди**

Як у період дії воєнного стану, так і в мирний час, при застосуванні трискладового тесту при вирішенні питання про відмову або задоволення інформаційного запиту розпорядники публічної інформації повинні враховувати суспільний інтерес до запитуваної інформації та наявність широкої суспільної дискусії, яка стосується інформації.

Стаття 29 Закону України «Про інформацію» визначає загальні категорії інформації, яка є предметом суспільного інтересу. Уповноважений звертає увагу розпорядників, що законодавство не надає вичерпного визначення цього поняття. При вирішенні цього питання розпорядники публічної інформації повинні враховувати узагальнення судової практики, викладене в Постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України № 10 від 29 вересня 2016 року «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації»<sup>18</sup>.

Уповноважений виявив численні випадки відмов розпорядників у доступі до інформації, у яких розпорядники формально наводять ч. 2 ст. 6 Закону № 2939 як підставу для відмови, проте фактично не проводять оцінки шкоди, яка може потенційно бути завдана та не враховують суспільного інтересу в інформації з огляду на широку дискусію із питання, пов'язаного із запитом.

Громадянка України звернулася до Уповноваженого зі скаргою щодо відмови розпорядника, міської ради, у доступі до публічної інформації про надання службового житла працівникам прокуратури у 2022 році. Відмова розпорядника містила одночасно посилання на перешкоди для обробки запиту, пов'язані з воєнним станом (без вказання фактичних причин, що унеможливають обробку запиту) та відмову у зв'язку із віднесенням запитаних документів до інформації з обмеженим доступом.

При розгляді скарги представник Уповноваженого з інформаційних прав дійшов висновку, що розпорядник жодним чином не надав оцінку високому суспільному інтересу до інформації, який підтверджується фактом публікації журналістського розслідування на цю тему в медіа.

В акті реагування Уповноважений вказав розпоряднику на порушення та роз'яснив, що інформація може вважатися суспільно необхідною, якщо її поширення сприяє, зокрема, дієвому контролю за розпорядженням державним або комунальним майном, запобіганню розраті, привласненню публічних коштів і майна, запобіганню незаконному особистому збагаченню публічних службовців, дискусії з питань, що хвилюють суспільство чи його ча-

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

стину, необхідності роз'яснення питань, які важливі для актуальної суспільної дискусії.

Отже, враховуючи наявність суспільної дискусії, а також низьку можливість настання шкоди, що «полягає в ймовірній небезпеці, загрозі життю та здоров'ю працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, правоохоронних органів, їхніх рідних та близьких, зазначеному майну», той факт, що інформацію про розташування майна було оприлюднено раніше, а також у зв'язку з віддаленістю від районів проведення активних бойових дій, представник Уповноваженого з інформаційних прав констатував, що інформація про прізвища, імена, по батькові, адреси їх розташування, копії документів про розпорядження цим майном очевидно становить суспільний інтерес.

Крім того, представник Уповноваженого з інформаційних прав вказав розпорядникові публічної інформації на те, що в контексті перевірки, відповідно до частини другої статті 6 Закону №2939 на суспільний інтерес в доступі до інформації, при визначенні ступеня істотності шкоди охоронюваним законом інтересам важливе значення відіграє потенційність невідворотності такої шкоди в разі оприлюднення інформації. Зосередження уваги при вирішенні питання щодо обмеження доступу до інформації на «ймовірній, уявній, абстрактній, істотній шкоді» не може свідчити про належне оформлення такого обмеження відповідно до частини другої статті 6 Закону №2939.

За результатом розгляду скарги було складено протокол про адміністративне правопорушення за статтею 212-3 КУпАП.

### **Обмеження доступу до інформації, яка була правомірно поширена раніше**

Аналіз скарг до Уповноваженого щодо відмов у доступі до публічної інформації демонструє неодноразові приклади порушень, яких припускаються окремі розпорядники стосовно інших положень Закону № 2939, пов'язаних із застосуванням обмеження на доступ до інформації. Так, ч. 3 ст. 6 Закону № 2939 передбачає, що інформація з обмеженим доступом має надаватися розпорядником інформації, якщо він правомірно оприлюднив її раніше.

Ця норма закону залишилася незмінною у період дії правового режиму воєнного стану, вона однаковою мірою стосується надання інформації у відповідь на запит та інших форм доступу до публічної інформації (оприлюднення доступу до засідань колегіальних органів тощо), а отже розпорядники не можуть застосовувати обмеження на доступ до публічної інформації у випадку, коли запитувана інформація вже раніше правомірно поширювалася розпорядником і може бути відома необмеженому колу осіб.

Під час освітніх заходів, проведених представником Уповноваженого з інформаційних прав, розпорядникам публічної інформації центрального та регіонального рівня було роз'яснено відповідні положення закону та вказано на припущені помилки.

Громадянка України звернулася до Уповноваженого зі скаргою щодо порушення її права на інформацію. У своєму запиті, надісланому до розпорядника, міської ради, скаржниця просила надати їй копії усіх постанов і рішень адміністративної комісії при виконавчому комітеті міської ради за 2022 рік щодо протоколів, які складала поліція та працівники Департаменту муніципальної варті на визначену категорію підприємців.

Представником Уповноваженого з інформаційних прав було встановлено, що інформація, яку просила надати скаржниця, є у відкритому у доступі, адже була правомірно поширена раніше. Крім того, представник Уповноваженого з інформаційних прав вказав розпорядникові публічної інформації на наявність вагомого суспільного інтересу в запитаній інформації, яка була пов'язана з виявленням ризиків для здоров'я людей, для громадської безпеки і порядку, запобігання їм та їхнім наслідкам.

За результатом розгляду скарги та вжитих заходів реагування право на інформацію було поновлене, розпорядникові вказано на недоліки.

### 2.3. Доступ до окремих категорій суспільно необхідної інформації

Повномасштабна збройна агресія та її наслідки підняли у суспільстві дискусію з багатьох питань, які не виникали раніше. Безумовно, поширення інформації з таких питань, як наслідки обстрілів та завдана економіці шкода, рівень забезпечення гуманітарною допомогою та її розподіл потенційно може нести загрози. Однак у випадках, коли йдеться про широкий суспільний резонанс подій, яких стосується запитана інформація, відповідальним працівникам розпорядників публічної інформації слід неухильно дотримуватися вимог закону при пошуку балансу захищених законом інтересів.

#### **Доступ до інформації про комунальні підприємства**

Комунальні підприємства є розпорядниками великих обсягів інформації про використання коштів місцевих бюджетів, а тому отримують значну кількість запитів. Відповідно до п. 4 ч. 2 ст. 13 Закону № 2939, комунальні підприємства можуть бути розпорядниками публічної інформації про використання бюджетних коштів (зокрема коштів та майна, переданих до їх статутного фонду), а також іншої інформації, що становить суспільний інтерес. Повномасштабна збройна агресія поклала додаткові навантаження на комунальні підприємства, діяльність яких полягає у здійсненні суспільно важливих функцій, як-от забезпечення потреб громади та внутрішньо переміщених осіб, відбудова зруйнованих об'єктів інфраструктури та житла тощо.

Уповноважений звертає увагу розпорядників публічної інформації на положення Постанови ВАСУ № 10<sup>19</sup>, яка у пункті 2.4 зазначає, що: «... у силу частини п'ятої статті 6 Закону № 2939 доступ до інформації щодо розпорядження комунальним підприємством комунальним майном, зокрема, інформація про використання коштів, розподіл доходів від надання послуг (продукції, товарів), виплати заробітної плати працівникам, використання вкладів та дотацій із бюджетів, інші витрати, та прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно, може бути обмежено лише за умов, передбачених частиною п'ятою статті 6 Закону №2939-VI. У цьому контексті така інформація є суспільно необхідною, а комунальні підприємства є її розпорядниками відповідно до пункту 4 частини другої статті 13 Закону №2939-VI».

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

Відповідно до частини восьмої статті 78 Господарського кодексу України, комунальне унітарне підприємство зобов'язане оприлюднювати широкий перелік категорій інформації про свою діяльність, а отже і надавати цю інформацію у відповідь на запити, зокрема в електронній формі.

Громадський активіст звернувся до Уповноваженого зі скаргою щодо порушення його права на інформацію. У своєму запиті, надісланому до розпорядника, комунального підприємства виконавчого органу міської ради, скаржник просив надати йому інформацію щодо житлових будинків та низки об'єктів соціальної інфраструктури, які зазнали найбільших руйнувань внаслідок обстрілів російськими військами. Розпорядник публічної інформації відмовив у задоволенні запиту із посиланням на те, що запитана інформація не є публічною.

За результатом розгляду скарги представником Уповноваженого з інформаційних прав було встановлено протиправність такої відмови та роз'яснено розпорядникові, що у доступі до інформації щодо розпорядження комунальним підприємством комунальним майном, зокрема, інформації про використання коштів, розподіл доходів від надання послуг (продукції, товарів), виплати заробітної плати працівникам, використання вкладів та дотацій з бюджетів, інших витрат може бути відмовлено лише за умов, передбачених Законом № 2939. У цьому контексті інформація про діяльність комунальних підприємств є суспільно необхідною, а комунальні підприємства є її розпорядниками відповідно до пункту 4 частини другої статті 13 Закону № 2939.

За результатом розгляду скарги та вжитих заходів реагування право на інформацію було поновлене, розпорядник надав повну інформацію у відповідь на запит.

### ***Доступ до інформації про заробітні плати***

У період дії воєнного стану питання доступу до інформації про заробітні плати працівників розпорядників залишається причиною для багатьох звернень до Уповноваженого. Законодавство про доступ до публічної інформації та про захист персональних даних передбачає положення, згідно з якими окремі категорії інформації не можуть бути віднесені до конфіденційної, навіть за бажанням особи, наприклад інформація, яка стосується займаної посади чи розпорядження бюджетними коштами.

Відповідно до ч. 3 ст. 5 Закону № 2297 не належить до інформації з обмеженим доступом інформація про отримання у будь-якій формі фізичною особою бюджетних коштів, державного чи комунального майна, крім випадків, передбачених ст. 6 цього ж Закону.

У п. 7.1. Постанови ВАСУ № 10 зазначено, що законами України встановлено категорії інформації, обмеження доступу до яких заборонено. До таких категорій, зокрема, належить інформація про розміри, види оплати праці, матеріальної допомоги та будь-яких інших виплат з бюджету особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Журналіст звернувся до Уповноваженого зі скаргою щодо порушення його права на інформацію. У своїй скарзі він зазначив, що звернувся до міністерства із тридцятьма запитамі, у яких просив надати інформацію стосовно розміру нарахованих і виплачених у 2021 році заробітних плат керівному складу міністерства та працівникам структурних підрозділів міністерства. Проте міністерство відмовило йому в наданні запитуваної інформації з тих підстав, що запитувану інформацію буде надано після припинення (скасування) в Україні правового режиму воєнного стану.

За результатами вжитих Уповноваженим заходів реагування право заявника на інформацію поновлене. Зокрема, міністерством повторно розглянуто тридцять запитів та надано запитувану інформацію у повному обсязі.

Громадянка України звернулася до Уповноваженого зі скаргою щодо порушення розпорядником, міською радою, її права на інформацію. У своїй скарзі вона зазначала, що звернулася до міської ради із запитом, у якому просила надати інформацію щодо розміру нарахованої та виплаченої заробітної плати міському голові та його заступникам у період з січня по червень 2022 року. Проте заявниці повідомлено, що на період дії правового режиму воєнного стану доступ до запитуваної інформації обмежено. З метою поновлення права заявниці на інформацію до міської ради були направлені відповідні листи Секретаріату Уповноваженого з роз'ясненнями положень Закону № 2939. Однак міська рада повторно відмовила в наданні запитуваної інформації з тих самих підстав. З огляду на це Секретаріатом Уповноваженого було складено протокол про адміністративне правопорушення, передбачене частиною другою статті 212-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо міського голови. Рішенням суду міського голову визнано винним у вчиненні адміністративного правопорушення, передбаченого частиною другою статті 212-3 КУпАП та накладено стягнення у виді штрафу.

### ***Доступ до інформації про посадових осіб та посадові інструкції***

Навіть у період дії воєнного стану громадяни продовжують запитувати інформацію, яка стосується поточної діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, що є безумовно важливим, адже сприяє дієвому контролю за надходженням і витрачанням публічних коштів, розпорядженням державним або комунальним майном, розподіленням соціальних благ.

Уповноважений вживає всіх необхідних заходів для поновлення порушених прав і підвищення рівня обізнаності розпорядників публічної інформації з вимогами Закону №2939 та підходами усталеної судової практики.

Прикладом можуть слугувати скарги, що стосуються доступу до копій посадових інструкцій посадових осіб розпорядників. Скарги щодо відмов у подібних запитах неодноразово подавалися до Уповноваженого і в попередні роки, разом з тим протиправні відмови у доступі до цієї інформації мали місце і у 2022 році.

Громадянин України звернувся до Уповноваженого зі скаргою щодо порушення його права на інформацію. У своєму запиті, надісланому до розпорядника, запитувач попросив копію посадової інструкції державного службовця. Розпорядник публічної інформації відмовив у задоволенні запиту з посиланням на те, що запитана інформація віднесена до інформації з обмеженим доступом, зокрема до службової.

За результатом розгляду скарги представником Уповноваженого з інформаційних прав було встановлено протиправність такої відмови та роз'яснено розпорядникові, що посадові інструкції за своїм змістом є нормативно-правовими документами, створеними суб'єктом владних повноважень, які встановлюють загальні правила поведінки, застосовуються неодноразово та після реалізації не вичерпують свою дію. Крім того, у посадових інструкціях посадової особи суб'єкта владних повноважень містяться відомості, пов'язані з організацією діяльності суб'єкта владних повноважень, права та обов'язки посадових осіб. Таким чином, посадові інструкції є відкритою інформацією та не належать до службової інформації.

За результатом розгляду скарги та вжитих заходів реагування право на інформацію було поновлене, розпорядник надав повну інформацію у відповідь на запит.

Уповноважений у своїх [Рекомендаціях з питань додержання права на інформацію](#)<sup>20</sup> неодноразово звертав увагу розпорядників публічної інформації на недопущення протиправного обмеження доступу до такої публічної інформації, як персональні дані, що стосуються здійснення особою, яка займає посаду, пов'язану з виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування, посадових або службових повноважень шляхом віднесення такої інформації до конфіденційної.

При застосуванні обмежень у доступі до публічної інформації, навіть у період дії правового режиму воєнного стану, розпорядники повинні приділяти особливу увагу суспільному інтересу в інформації про діяльність та поведінку осіб, які обіймають посади публічної служби та користуються публічними ресурсами. Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду № 10 від 26 вересня 2016 року «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації» також підкреслює, що до конфіденційної не може бути віднесено інформацію про посадових чи службових осіб (наприклад, дані про освіту, досвід роботи, знання іноземної мови, відсутність судимості тощо), якщо до посади, пов'язаної з виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування, встановлені відповідні кваліфікаційні чи інші обов'язкові для займання цієї посади вимоги.

Таку саму позицію підтримав і Європейський суд з прав людини у справі «Центр демократії та верховенства права проти України»<sup>21</sup>, яка стосувалася доступу до копій автобіографій народних депутатів.

20 Рекомендації Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з питань додержання конституційного права людини і громадянина на доступ до інформації. – Київ 2021. – 335 с. URL: <https://rm.coe.int/recommendations-final-10-02-21/1680a165f7>

21 Рішення ЄСПЛ «Центр демократії та верховенства права проти України» [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_f18#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_f18#Text)

Громадянин України звернувся до Уповноваженого зі скаргою щодо порушення його права на інформацію. У своєму запиті, надісланому до розпорядника, органу виконавчої влади, скаржник просив надати йому інформацію про наявну освіту, стаж на момент призначення на посаду та співробітника розпорядника, рівень професійної компетентності й удосконалення організації службової діяльності (підвищення кваліфікації), результати оцінювання службової діяльності та інші дані, що стосуються виконання службових функцій співробітника розпорядника. Розпорядник публічної інформації відмовив у задоволенні запиту з посиланням на перешкоди, викликані збройною агресією та її наслідками, а також обмежив доступ до цієї інформації, як такої, поширення якої може загрожувати життю та здоров'ю.

За результатом розгляду скарги представником Уповноваженого з інформаційних прав було встановлено протиправність такої відмови та роз'яснено розпорядникові, що відповідно до ч. 2 ст. 5 Закону № 2297 не є конфіденційною інформацією персональні дані, що стосуються здійснення особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, посадових або службових повноважень.

За результатом розгляду скарги та вжитих заходів реагування право на інформацію було поновлене, розпорядник надав повну інформацію у відповідь на запит.

### **Доступ до інформації про гуманітарну допомогу**

У процесі Моніторингу стану забезпечення інформаційних прав в умовах воєнного стану 2022 року<sup>22</sup>, який проводився силами регіональних координаторів зі зв'язків із громадськістю Уповноваженого у 2022 році, у якості питання до розпорядників монітори запитували інформацію про адреси пунктів видачі гуманітарної допомоги на відповідній території, де розпорядник (орган державної влади або місцевого самоврядування) здійснював свої повноваження).

Монітори подавали запити в усній формі (телефоном) і намагалися з'ясувати запитану інформацію безпосередньо у процесі подання запиту або отримати її у письмовому вигляді у відповідь на запит. На жаль, монітори фіксували часті випадки порушень законодавства про доступ до публічної інформації, які полягали зокрема в такому:

- Розпорядник стверджував, що не володіє запитуваною інформацією. Щодо таких випадків, під час освітніх заходів, проведених представником Уповноваженого з інформаційних прав, розпорядникам було роз'яснено, що визначення публічної інформації включає не тільки ту інформацію, яку створив розпорядник, але й ту, яку він збирає або отримує в процесі виконання своїх повноважень. Додатковою гарантією для запитувачів є також положення частини 3 статті 22 Закону № 2939, відповідно до якого розпорядник інформації, який не володіє запитуваною інформацією, але якому за статусом або характером діяльності відомо або має бути відомо, хто нею володіє, зобов'язаний направити цей запит належному розпоряднику з одночасним повідомленням про це запитувача. Наслідки повномасштабної збройної

22 Звіт про моніторинг стану забезпечення інформаційних прав в умовах воєнного стану 2022 року. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/zvit-pro-monitorynh-stanu-zabezpechennya-informatsiynykh-prav-v-umovakh-voyennoho-stanu-2022-roku> (дата звернення: 24.01.2023)



агресії поставили багатьох громадян у вразливе становище, а отже розпорядники повинні дотримуватися принципу добросовісності. Цей принцип є гарантією того, що потреба громадян у отриманні доступу до публічної інформації буде задоволена, навіть у випадку, коли запитувач не володіє достатнім обсягом юридичних знань для того, щоб правильно визначити розпорядника тієї чи іншої інформації.

- Розпорядник не надавав повної відповіді або надавав відповідь не по суті запиту. Уповноважений звертає увагу розпорядників, що подібні відповіді є протиправними відмовами відповідно до статей 22 та 23 Закону № 2939. Відповідь розпорядника на запит повинна містити повну, актуальну та вичерпну інформацію, наприклад щодо повного переліку діючих на момент відповіді пунктів видачі гуманітарної допомоги. Розпорядникам інформації, як було зазначено вище, слід пам'ятати про те, що оприлюднення інформації на офіційних вебсайтах або сторінках розпорядника у соціальних мережах не звільняє від обов'язку надати цю інформацію у відповідь на запит.
- Розпорядник у процесі обробки запиту вимагав від запитувача ідентифікувати свою особу. Дійсно, у період дії правового режиму воєнного стану витік чутливої інформації можуть завдати більшої шкоди. Однак у п. 9.6. Постанові ВАСУ № 10 зазначено, що 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. Хоча стаття 19 Закону №2939 передбачає, що інформаційний запит має містити прізвище, ім'я та по батькові запитувача, проте Конвенція Тромсе встановлює ширші гарантії для запитувачів — вимоги до запиту не повинні бути більшими, ніж це необхідно для його опрацювання. Таким чином, навіть у період дії правового режиму воєнного стану розпорядники повинні зосередитися на оцінці балансу охоронюваних законом інтересів і дотриманні процедури обмеження доступу до інформації, замість встановлення особи та мотивів запитувача.

Ці та інші положення законодавства й особливості правозастосування були роз'яснені розпорядникам під час численних тренінгів та консультацій, проведених за підтримки Уповноваженого протягом охопленого цією доповіддю періоду.

## РЕКОМЕНДАЦІЇ РОЗПОРЯДНИКАМ ІНФОРМАЦІЇ



Забезпечувати належну роботу підрозділів та відповідальних осіб, які здійснюють облік публічної інформації, прийом та обробку інформаційних запитів та підготовку відповідей на них відповідно до потреб і вимог правового режиму воєнного стану



Неухильно дотримуватися принципу добросовісності та вимог чинного законодавства України при розгляді інформаційних запитів та надання відповідей на них



Дотримуватися законного та збалансованого підходу до застосування ч. 2 ст. 6 Закону № 2939 (трискладового тесту) у випадках віднесення публічної інформації до інформації з обмеженим доступом



Підвищувати кваліфікацію працівників, відповідальних за розгляд інформаційних запитів та підготовку відповідей щодо положень законодавства про доступ до публічної інформації

## РЕКОМЕНДАЦІЇ ЗАПИТУВАЧАМ ІНФОРМАЦІЇ



Відповідально та добросовісно користуватися своїм правом на доступ до інформації



У запиті посилатися на обставини, які допомагають розпорядникам публічної інформації оцінити суспільний інтерес у її отриманні



Використовувати електронні засоби комунікації з розпорядниками, за можливості уникати паперового листування



# **РОЗДІЛ III.**

**ОПРИЛЮДНЕННЯ  
ПУБЛІЧНОЇ  
ІНФОРМАЦІЇ  
В УМОВАХ  
ВОЄННОГО СТАНУ**

## ОПРИЛЮДНЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

### 3.1. Оприлюднення загальної інформації щодо діяльності суб'єктів владних повноважень

В умовах воєнного стану одним із найефективніших способів доведення інформації про прийняті органами влади рішення до громадськості є їх оприлюднення та оновлення на офіційних вебсайтах. У перші місяці повномасштабного вторгнення перед розпорядниками публічної інформації постала низка викликів, пов'язаних з організацією безпечної роботи установ.

У зв'язку з потенційними загрозами обстрілів, пошкоджень приміщень і задля уникнення шкоди життю та здоров'ю працівників окремі розпорядники, особливо ті, які були розташовані у прифронтових районах, суттєво обмежили оприлюднення інформації, зокрема тієї, яка ідентифікує розташування суб'єкта владних повноважень, його поштову адресу, а також номери засобів зв'язку, офіційні адреси електронної пошти<sup>23</sup>.

Водночас громадяни, які бажають подати звернення чи інформаційний запит, потрапити на прийом до посадових осіб, стикаються з дефіцитом необхідної інформації на офіційних вебсайтах та, як наслідок, втрачають можливість реалізувати свої конституційні права.

Як і в попередні роки, одна з найвідчутніших проблем у пошуку інформації — відсутність уніфікованих підходів до структури та змісту офіційних вебсайтів органів влади, особливо органів місцевого самоврядування.

В умовах тотальної війни гостро постала потреба забезпечення належного функціонування офіційних вебсайтів розпорядників і зрозумілої для громадян структури та дизайну вебсайтів. З огляду на істотне зростання кількості внутрішньо переміщених осіб у центральних і західних регіонах забезпечення доступності публічної інформації про діяльність регіональних органів влади становить високу суспільну необхідність, адже першим джерелом інформації, до якого звертається така особа, є саме офіційний вебсайт.

Найпершою проблемою в роботі вебсайтів слід зауважити відсутність будь-яких чітко найменованих розділів, які б містили усю необхідну інформацію стосовно правового режиму воєнного стану, запроваджених на відповідній території обмежень та іншої суспільно корисної інформації на період війни.

За загальним правилом більшість розпорядників оприлюднюють таку інформацію в розділах «Новини» або в загальній інформаційній стрічці. Такий підхід істотно знижує рівень доступності такої інформації, чим ускладнює її доведення до відома громадян.

Критичною є проблема існування багатьох нецільових розділів, у яких складно виокремити потрібний, або висвітлення на стартових сторінках розділів, інформація в яких втратила актуальність, наприклад про заходи з протидії COVID-19 або просування євроінтеграції, тимчасом як

23 Звіт про моніторинг стану забезпечення інформаційних прав в умовах воєнного стану 2022 року. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/zvit-pro-monitoringh-stanu-zabezpechennya-informatsiynykh-prav-v-umovakh-voyennoho-stanu-2022-roku> (дата звернення: 24.01.2023)

інформацію щодо заходів, пов'язаних із воєнним станом, розміщено в інших розділах, наприклад у новинах.

В умовах постійних загроз людина на пошук необхідної інформації може втратити дорогоцінний час, що може поставити під загрозу її життя та здоров'я.

На жаль, з початку повномасштабного вторгнення багато розпорядників закрили доступ до інформації щодо місцезнаходження, поштових адрес, номерів засобів зв'язку й електронних скриньок, іншої інформації, яка ідентифікує розташування суб'єкта владних повноважень або взагалі заблокували роботу вебсайту. Зазвичай такі обмеження обґрунтовуються міркуваннями безпеки у зв'язку з потенційними загрозами обстрілів, пошкоджень приміщень і задля уникнення шкоди життю та здоров'ю працівників.

До Уповноваженого надійшло звернення гр. К. щодо порушення вимог Закону № 2939 Державною казначейською службою України (далі — Казначейство) щодо неоприлюднення публічної інформації. В результаті розгляду повідомлення було встановлено, що офіційний вебсайт Казначейства не функціонує. У рамках парламентського контролю проведено перевірку, внаслідок якої встановлено, що роботу вебпорталу Казначейства було порушено внаслідок ворожих кібератак. За результатами вжитих заходів Уповноваженим роботу офіційного вебсайту Казначейства було частково поновлено.

Водночас такі застереження, як правило, викликають обґрунтовані сумніви, а відповідні обмеження завдають більше шкоди суспільному інтересу, чим ставить у досить незручне становище, у зв'язку з ускладненням доступності такої інформації, як вимушених переселенців, так і місцеве населення. Крім того, поширення інформації, наприклад офіційних електронних адрес, очевидно не загрожує життю та здоров'ю працівників розпорядників.

Так, результати оцінювання оприлюднення регіональними розпорядниками на офіційних вебсайтах інформації у 2022 році засвідчили, що 77% усіх розпорядників оприлюднюють повну інформацію про розташування суб'єкта владних повноважень, поштову адресу, номери засобів зв'язку, офіційні адреси електронної пошти. Водночас підсумки моніторингу офіційних вебсайтів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади свідчать, що 95% розпорядників оприлюднюють повну інформацію.

Найбільшим обмеженням з 24 лютого 2022 року зазнала інформація щодо прізвищ, імен та по батькові, службових номерів засобів зв'язку, адрес електронної пошти керівників органів і їхніх заступників, а також керівників структурних і регіональних підрозділів, основні функції структурних та регіональних підрозділів. Обов'язок оприлюднення такої інформації визначено в п. 11 ч. 1 ст. 15 Закону № 2939. Наявність такої інформації у відкритому доступі спрощує доступність до важливих під час війни адміністративних послуг, сприяє реалізації прав громадян у межах компетенції органу, а також зменшує кількість безпредметних звернень. Так, лише 27% розпорядників регіонального рівня оприлюднюють повну інформацію, 62% — частково<sup>24</sup>.

24 Звіт про моніторинг стану забезпечення інформаційних прав в умовах воєнного стану 2022 року. URL: Звіт про моніторинг стану забезпечення інформаційних прав в умовах воєнного стану 2022 року | United Nations Development Programme (undp.org) (дата звернення: 24.01.2023)

Основні функції структурних і регіональних підрозділів, крім випадків, коли ці відомості належать до інформації з обмеженим доступом, оприлюднюють 50% ЦОВВ. У межах парламентського контролю до відповідних розпорядників було направлено листи з роз'ясненнями та вимогами щодо їх усунення. В результаті рівень оприлюднення вказаної інформації зріс до 78% серед ЦОВВ.

Підсумовуючи, слід зазначити, що з моменту запровадження воєнного стану розпорядники інформації дедалі частіше приховують інформацію з офіційних вебсайтів щодо структури, основних функцій і контактів структурних підрозділів. Зазвичай таке вилучення інформації пов'язують із запровадженням правового режиму воєнного стану, хоча чинним законодавством про такий стан такого права в органів влади не передбачено.

З огляду на поступове відновлення з квітня 2022 року звичного режиму роботи усіх суб'єктів владних повноважень і громадянського суспільства, одне з найперших і найпоширеніших питань інформаційних запитів стосувалось саме інформації про заробітну плату керівництва державних органів.

При цьому зазначена інформація підлягає обов'язковому оприлюдненню відповідно до вимог ст. 15 Закону № 2939. Згідно п. 1 ч. 1 вказаної статті, розпорядники інформації зобов'язані оприлюднювати інформацію про структуру, принципи формування та розмір оплати праці, винагороди, додаткового блага керівника та заступника керівника юридичної особи публічного права.

У зв'язку зі збільшенням кількості скарг громадян на необґрунтоване обмеження в доступі до інформації, враховуючи суспільну важливість доступу до такої інформації в системі ЦОВВ, Секретаріатом Уповноваженого проведено вибірковий моніторинг оприлюднення інформації на їхніх офіційних вебсайтах. Під час цього моніторингу встановлено, що на виконання вимог ст. 15 Закону № 2939 жодним ЦОВВ не було оприлюднено вказану інформацію. У результаті реагування Уповноваженого 44% розпорядників оприлюднили повну інформацію, ще 11% — частково оприлюднили.

Також упродовж дії воєнного стану зафіксовано випадки необґрунтованого та хаотичного обмеження доступу до значних масивів оприлюдненої інформації на офіційних ресурсах на підставі листів прем'єр-міністра України з грифом «ДСК» (наприклад, листи прем'єр-міністра від 09.05.2022 № 479/1/1-22 та від 19.08.2022 № 809/2/1-22-дск).

Безвідносно до змісту цих документів така практика вилучення інформації її розпорядниками не відповідає вимогам ч. 2 ст. 6 Закону № 2939 та порядку запровадження обмежувальних заходів відповідно до Закону № 389. Крім того, при тимчасовому обмеженні в доступі інформації чи її вилученні з офіційних вебсайтів необхідно враховувати віддаленість розпорядника від ліній фронту та безпекову ситуацію в області. Результати розгляду скарг до Омбудсмена, а також моніторингу в 2022 році свідчать, що до таких обмежень, як правило, вдаються ті розпорядники, які перебувають у відносно безпечних та віддалених від ліній зіткнення регіонах.

**Таким чином, типовими порушеннями є:**

- i** неоприлюднення номерів засобів зв'язку та офіційних адрес електронної пошти
- i** оприлюднення неактуальної інформації, наприклад номерів телефонів та електронних скриньок, які не функціонують
- i** неоприлюднення інформації про функції структурних чи регіональних підрозділів
- i** вилучення контактної інформації про керівників, заступників керівників суб'єктів владних повноважень або чи їхніх регіональних структурних підрозділів, а також інформації про структуру, принципи формування та розмір оплати їх праці

**3.2. Щодо оприлюднення нормативно-правових актів та їх проєктів**

Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 15 Закону № 2939, розпорядники інформації зобов'язані оприлюднювати, зокрема *нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії (крім внутрішньоорганізаційних), прийняті розпорядником, проєкти рішень, що підлягають обговоренню*, інформацію про нормативно-правові засади діяльності.

Інформація, передбачена частиною першою цієї статті, підлягає обов'язковому оприлюдненню невідкладно, але не пізніше п'яти робочих днів з дня затвердження документа, крім випадків, передбачених частиною третьою цієї статті (ч. 2 ст. 15 Закону № 2939).

З моменту запровадження 24 лютого 2022 року воєнного стану, відповідно до Закону № 389, значна частина повноважень перейшла саме до військових адміністрацій. Серед головного слід відзначити можливість запроваджувати та здійснювати відповідні заходи правового режиму воєнного стану, які можуть істотно обмежувати конституційні права та свободи людини і громадянина.

Найважливіші такі заходи, які істотно втручаються у реалізацію прав людини, відображені на рисунку 13.





Рис. 13. Заходи, які істотно впливають на реалізацію прав людини

В окремих випадках за недотримання того чи іншого заходу правового режиму воєнного стану законодавство передбачає адміністративну або кримінальну відповідальність.

За таких умов принагідним та першочерговим залишається дотримання військовими адміністраціями обов'язку своєчасного оприлюднення відповідних рішень щодо запровадження таких обмежень. На жаль, можна констатувати, що в перші місяці (кінець лютого–травень) повномасштабного вторгнення не усі військові адміністрації належним чином інформували про запровадження тих чи інших обмежень. Перш за все це стосувалось районних військових адміністрацій. Наслідком цього стало мимовільне допущення порушень відповідного законодавства як пересічними громадянами, так і суб'єктами господарювання, та їх подальше безпідставне адміністративне переслідування.

Серед типових проблем, зафіксованих Секретаріатом Уповноваженого у цей період, необхідно виокремити таке (рисунок 14).

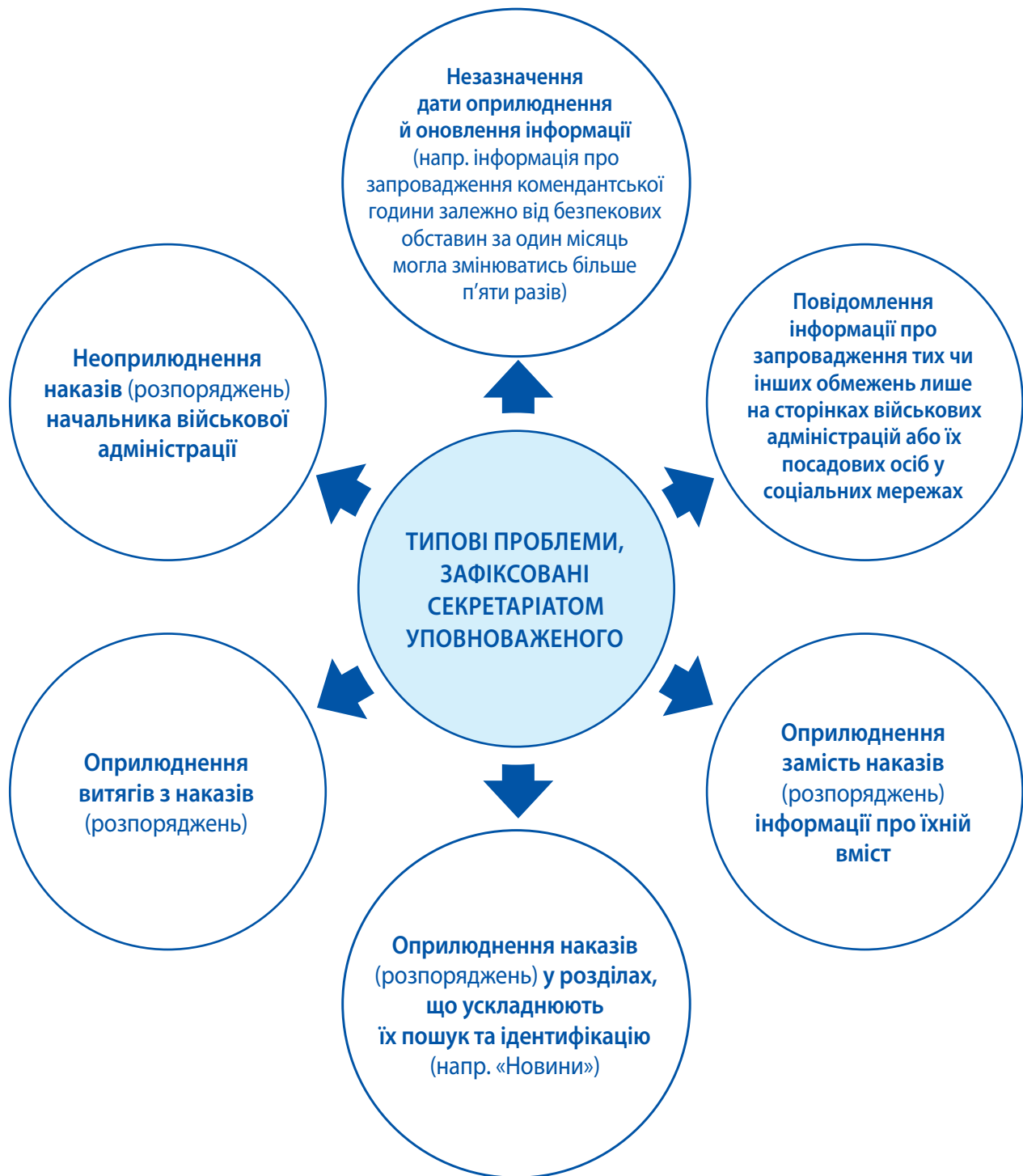


Рис. 14. Типові проблеми, зафіксовані Секретаріатом Уповноваженого

З огляду на вказане, необхідно наголосити на необхідності першочергового оприлюднення наказів (розпоряджень) начальника військової адміністрації на легкодоступних і зрозумілих офіційних вебсайтах із зазначенням дати оприлюднення й оновлення відповідної інформації. Також рекомендовано позначати актуальність оприлюднених наказів (розпоряджень), напр. з позначками «чинний» або «нечинний».

Відповідно до ч. 4 ст. 15 Закону № 2939, проекти нормативно-правових актів, рішень органів місцевого самоврядування, розроблені відповідними розпорядниками, оприлюднюються ними не пізніше як за 10 робочих днів до дати їх розгляду з метою прийняття.

В умовах воєнного стану дотримання вимог зазначеної норми зіткнулося з істотними перешкодами. Більшість органів місцевого самоврядування у зв'язку з дією обставин непереборної сили перестали завчасно оприлюднювати свої нормативно-правові акти та їх проекти. При цьому деякі розпорядники в перші місяці війни вживали заходи щодо прийняття неправомірних рішень щодо заборони на період воєнного стану оприлюднення усіх без винятку рішень та їх проектів.

Так, наприклад розпорядженням Запорізького міського голови від 31.03.2022 № 89р було *«обмежено доступ до публічної інформації шляхом припинення оприлюднення будь-яким передбаченим чинним законодавством способом інформації, визначеної підпунктами 1 та 2 частини 1, частиною 4 статті 15 Закону № 2939»*.

У цьому контексті варто наголосити на неприпустимості подібної практики та необхідності скасування усіх подібних нормативно-правових актів, адже обмеження в доступі до інформації може здійснюватися винятково до кожного документа окремо та лише на підставі і в порядку, встановленому статтею 6 Закону № 2939.

У зв'язку з об'єктивною неможливістю в перші місяці повномасштабного вторгнення дотримуватися обов'язку щодо оприлюднення проектів нормативно-правових актів Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» від 12.05.2022 № 2259-IX (яким було внесено зміни до Закону № 389, зокрема частину десяту статті 9 викладено в такій редакції<sup>25</sup>:

*«У період дії воєнного стану на акти органів місцевого самоврядування, військово-цивільних адміністрацій та військових адміністрацій, а також їх посадових осіб не поширюються вимоги пункту 3 частини першої (у частині оприлюднення проектів актів), частини четвертої статті 15 Закону № 2939, Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» та Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання».*

З огляду на помилку при позначенні пункту (замість 2 вказано 3) частини першої статті 15 Закону № 2939 при прийнятті вказаної редакції, на період дії воєнного стану фактично скасовано обов'язок розпорядників оприлюднювати інформацію щодо «переліку та умов отримання послуг, що надаються цими органами, форми і зразки документів, правила їх заповнення».

Зазначені зміни негативно відображаються перш за все на доступі внутрішньо переміщених осіб до важливої інформації про можливість отримання тих чи інших послуг від конкретного суб'єкта владних повноважень.

25 Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» від 12.05.2022 № 2259-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#n31> (дата звернення: 23.01.2023)

Крім того, зазначеними змінами фактично позбавлено обов'язку органів місцевого самоврядування в період воєнного стану оприлюднювати за десять робочих днів проекти нормативно-правових актів, рішень органів місцевого самоврядування. Зазначене положення завдало досить істотної шкоди для інструментів здійснення громадського контролю при прийнятті рішень.

У контексті вказаної проблематики необхідно акцентувати увагу на положеннях ч. 11 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідно до якої акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування підлягають обов'язковому оприлюдненню та наданню за запитом відповідно до Закону № 2939. *Проекти актів органів місцевого самоврядування оприлюднюються в порядку, передбаченому Законом № 2939, крім випадків виникнення надзвичайних ситуацій та інших невідкладних випадків, передбачених законом, коли такі проекти актів оприлюднюються негайно після їх підготовки.*

Отже, право невідкладного оприлюднення проектів нормативно-правових актів органами місцевого самоврядування на випадок обставин непереборної сили на початок повномасштабного вторгнення було закріплено в чинному Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Відповідно, сумнівним є скасування обов'язку щодо оприлюднення усіх нормативно-правових актів, рішень органів місцевого самоврядування безвідносно до безпекової ситуації та віддаленості розпорядника від лінії фронту.

До того ж слід зауважити, що скасування обов'язку оприлюднення проектів НПА органів місцевого самоврядування Законом № 2259 становить значне втручання у право людини на свободу вираження поглядів у контексті доступу до інформації. З огляду на існування в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» відповідного інструменту щодо невідкладного оприлюднення проектів НПА, який враховує невиконання обов'язку оприлюднення через дію обставин непереборної сили, сумнівним є необхідність існування таких змін у сучасному демократичному суспільстві.

Також зазначене втручання у право, гарантоване статтею 34 Конституції України, є непропорційним меті, з якою воно впроваджувалось, адже значна частина органів місцевого самоврядування знаходяться у відносно безпечних (віддалених від фронту) регіонах, поза межами системної дії обставин непереборної сили. За таких умов скасування обов'язку щодо завчасного оприлюднення рішень істотно впливає на можливості громадського контролю за процесом їх прийняття та підвищує корупційні ризики.

Отже, враховуючи вказане, Закон № 2259 потребує скасування в частині, що стосується доступу до публічної інформації, шляхом внесення відповідних змін.

### **3.3. Доступ до засідань колегіальних органів**

Відповідно до ст. 3 Закону № 2939, право на доступ до публічної інформації гарантується, зокрема, доступом до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень, крім випадків, передбачених законодавством.

З моменту введення воєнного стану та запровадження низки обмежуючих права людини заходів можливість реалізації права на доступ до публічної інформації шляхом доступу до засідань колегіальних органів наткнулася на істотні перешкоди. Насамперед це пов'язано із запровадженням обмежень права людини на свободу пересування для відвернення військової загрози, а також захисту життя та здоров'я громадян, які забезпечують і реалізують зазначене право.

Серед основних заходів правового режиму воєнного стану, визначених ст. 8 Закону № 389, запровадження яких істотно впливало на реалізацію такого права, можна виокремити:

- встановлення посилення охорони та особливого режиму роботи органу влади, установи;
- запровадження на певній території комендантської години;
- встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду, обмеження свободи пересування, а також руху транспортних засобів;
- вживання додаткових заходів щодо посилення охорони державної таємниці.

Таким чином, право на доступ до засідань не є абсолютним, а запровадження одного або декількох заходів правового режиму воєнного стану може обмежити (ускладнити) можливість реалізації такого права.

Так, в окремих виняткових випадках колегіальний суб'єкт владних повноважень може обмежити доступ до засідання шляхом віднесення такої інформації до інформації з обмеженим доступом відповідно до вимог, передбачених ч. 2 ст. 6 Закону № 2939 («трискладовий тест»).

При застосуванні такого обмеження відповідальній посадовій особі насамперед потрібно встановити, чи забезпечення вказаного права можливе без загрози завдання істотної шкоди захищаному інтересу. Далі перевірити, чи переважатимуть ймовірні негативні наслідки від завдання такої шкоди інтересу суспільства мати безпосередній доступ до відповідного засідання. У такому разі важливо враховувати специфіку та режим роботи установи, безпекову ситуацію в населеному пункті та віддаленість від місць проведення бойових дій.

Отже, обмеження права на доступ до засідань колегіальних органів не може бути постійним та підлягає обґрунтуванню підстав його обмеження в кожному випадку окремо. Під час вирішення питання щодо обмеження зазначеного права слід враховувати наявність сховища в приміщенні (або поблизу) колегіального органу влади, безпекову ситуацію, географічну віддаленість від джерел загрози.

*Водночас, за вказаних умов роботи, а також на випадок складної безпекової ситуації, належною можна вважати практику забезпечення безперебійної відеотрансляції таких засідань.*

До Уповноваженого звернувся гр. Х зі скаргами на дії Прилуцької міської ради щодо обмеження доступу до засідань ради під час вирішення питань землекористування та до результатів поіменного голосування без ухвалення окремого рішення щодо обмеження доступу до таких засідань на підставі статті 6 Закону № 2939. Також заявник повідомляв, що на вказаній сесії Ради було прийнято рішення № 28 «Про затвердження Регламенту Прилуцької міської ради 8 скликання», якими обмежено право громадян на безперешкодний доступ до засідань ради.

В рамках парламентського контролю до Прилуцької міської ради було направлено відповідні листи з роз'ясненнями щодо забезпечення прав громадян на доступ до інформації на засіданнях ради. В результаті реагування Омбудсманом право заявника на інформацію було поновлене, а до Регламенту ради в частині забезпечення безперешкодного доступу до її засідань підготовлено відповідний проєкт про внесення змін.

### 3.4. Оприлюднення наборів відкритих даних

З моменту вступу в дію постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних» від 21.10.2015 № 835, минуло понад 7 років, за вказаний період Україна пройшла складний шлях від «початківця» сфери відкритих даних до країни-лідера в Європі.

Наразі важливість доступу до машиночитаних даних для українського суспільства складно недооцінити. Завдяки даним функціонує багато державних і приватних сервісів, діяльність яких є особливо важливою для забезпечення належного рівня життя для громадян і функціонування бізнесу. Особливе значення дистанційного доступу до інформації через сервіси на основі відкритих даних відчулося в умовах повномасштабного вторгнення російських військ. У той час як офіційні ресурси держави зазнавали серйозних кібератак та були виведені з ладу, продовжували функціонувати приватні, чим підтримували роботу багатьох сфер життєдіяльності.

Так, відповідно до результатів дослідження Open Data Maturity у 2022 Україна посіла друге місце серед 35 країн у європейському рейтингу зрілості сфери відкритих даних (дослідження відображає довоєнний рівень). У 2021 році ми були на шостому місці, а в 2020 році — на 17-му<sup>26</sup>.

З огляду на необхідність максимальної концентрації сил та засобів на захисті інтересів національної безпеки та територіальної цілісності країни з 24 лютого 2022 року більшість розпорядників припинили роботу над оприлюдненням та оновленням публічної інформації у формі відкритих даних.

Також відповідно до підп. 4 п. 1 постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання забезпечення функціонування інформаційно-комунікаційних систем, електронних комунікаційних систем, публічних електронних реєстрів в умовах воєнного стану» від 12 березня 2022 року № 263<sup>27</sup> Мінцифри, як держателем Єдиного державного вебпорталу відкритих даних, було тимчасово призупинено його роботу.

Зазначене негативно відобразилось на роботі багатьох державних і приватних сервісів, які працюють на основі відкритих даних органів публічної влади, що ускладнило доступність публічної інформації для тих, хто її потребував.

26 Open Data Maturity Report 2022 URL: <https://data.europa.eu/en/publications/open-data-maturity/2022?fbclid=IwAR3IPQ9-dnUnlCEnPTyF9QSCMhzptbM94XZkjQJdhtqo53IM2RGGpj9Gnw> (дата звернення 06.01.2023)

27 Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання забезпечення функціонування інформаційно-комунікаційних систем, електронних комунікаційних систем, публічних електронних реєстрів в умовах воєнного стану» від 12 березня 2022 року № 263. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/263-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 24.01.2023)

Адже наявність у відкритому доступі такої інформації, до 24 лютого 2022 року, очевидно, сприяла розвитку низки цифрових онлайн-сервісів та застосунків, корисних не тільки для пересічного громадянина, а й для працівників органів влади та місцевого самоврядування в процесі формування та виконання політики.

Відповідно до вимог ст. 10-1 Закону № 2939, розпорядники інформації зобов'язані надавати публічну інформацію у формі відкритих даних на запит, оприлюднювати і регулярно оновлювати її на єдиному державному вебпорталі відкритих даних та на своїх вебсайтах.

З огляду на існування вказаного обов'язку щодо оприлюднення наборів відкритих даних значна частина машиночитаної інформації залишалася доступною на локальних порталах відкритих даних, утворених окремими розпорядниками інформації, або у відповідних розділах на офіційних вебсайтах.

Крім того, припинення роботи Порталу не позбавляло можливості отримати інформацію у формі відкритих даних безпосередньо від її розпорядника у відповідь на запит.

Водночас, з огляду на складну воєнну ситуацію, варто наголосити, що у випадку наявності підстав, інформація може підлягати обмеженню відповідно до ч. 2 ст. 6 Закону № 2939. У такому разі обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ (у даному випадку — той чи інший набір даних). Якщо документ (набір даних) містить інформацію з обмеженим доступом, для ознайомлення надається інформація або ті поля набору, доступ до якої необмежений (ч. 8 ст. 6 Закону № 2939).

Втім, можливість виокремлення з набору даних публічної інформації з обмеженим доступом може покладати надмірний тягар на розпорядника; в такому разі розпорядник при першій нагоді ресурсної можливості зобов'язаний вжити невідкладних заходів щодо обробки такої інформації в частині її знеособлення та подальшого оприлюднення. Перш за все це стосується тих наборів відкритих даних, які були найпопулярнішими у користуванні на Порталі в попередні роки та становлять значний суспільний інтерес для сприяння імплементації європейського законодавства, належного функціонування інститутів демократичного контролю влади суспільством та розвитку міжнародних стандартів дотримання прав людини.

Результати аналізу скарг до Уповноваженого засвідчують, що в окремих випадках розпорядники інформації або адміністратори даних реєстрів, з одного боку обмежували доступ до публічної інформації на підставі «трискладового тесту», з іншого — надавали платний доступ до цих же даних, що нівелювало сенс обмеження доступу до такої інформації та формувало дискримінаційний підхід.

Наказом Мін'юсту від 13.04.2022 № 1462/5 «Про зупинення оприлюднення інформації у формі відкритих даних, розпорядником якої є Міністерство юстиції України» зупинено на час дії воєнного стану оприлюднення інформації у формі відкритих даних, розпорядником якої є Мін'юст, а адміністратору реєстрів (ДП «Національні інформаційні системи»), держателем яких є Мін'юст, доручено видалення вже оприлюдненої на власному вебсайті та офіційному вебсайті Мін'юсту інформації у формі відкритих даних.

При цьому доступ до машиночитаних Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань та Державного реєстру речових прав на нерухоме майно продовжують мати на підставі договорів про надання сервісної послуги у формі прикладного програмного інтерфейсу низка юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців<sup>28</sup>. В рамках парламентського контролю за дотримання права на доступ до інформації до Мін'юсту було направлено подання щодо скасування наказу від 13.04.2022 № 1462/5 та відновлення публікації наборів відкритих даних. За результатами розгляду подання Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини Мін'юстом у листі від 02.02.2023 № 12829/502-1-23/8.4.3 поінформовано, що наказом від 31.01.2023 № 423/5 «Про відновлення оприлюднення інформації у формі відкритих даних, розпорядником якої є Міністерство юстиції України» скасовано наказ від 13.04.2022 № 1462/5 «Про зупинення оприлюднення інформації у формі відкритих даних, розпорядником якої є Міністерство юстиції України».

Застосування таких обмежень на другий місяць повномасштабного вторгнення є сумнівним та непропорційним меті, з якою запроваджується. Крім того, абсолютне, без застосування три-складового тесту, обмеження такої інформації не відповідає вимогам ані ст. 6 Закону № 2939, ані Закону № 389.

Що ж до оприлюднення наборів відкритих даних органами місцевого самоврядування, то станом на 1 грудня 2022 року лише чотири з [18 обласних центрів](#) розмістили чи оновили понад 20 наборів даних з 57 обов'язкових (розпорядники інформації, що перебувають на території Миколаївської, Херсонської, Запорізької, Донецької, Луганської, Харківської областей [не здійснюють](#) публікацію наборів даних на Єдиному вебпорталі).<sup>29</sup>

Окремі запитувачі скаржилися також на неможливість отримати інформацію з публічних реєстрів, зокрема Єдиного державного реєстру судових рішень, що становило істотне втручання в реалізацію права людини на судовий захист. Водночас у контексті цього питання варто зважати на баланс між свободою вираження поглядів та гарантуванням національної безпеки в умовах правового режиму воєнного стану.

У серпні 2022 року до Уповноваженого надійшло звернення від громадської організації щодо припинення Державною судовою адміністрацією України (далі — ДСА) публікації та оновлення на Єдиному державному вебпорталі відкритих даних (далі — Портал) набору відкритих даних «Єдиний державний реєстр судових рішень» у зв'язку із запровадженням в Україні воєнного стану.

У межах провадження ДСА повідомила, що в Єдиному державному реєстрі судових рішень (далі — Реєстр) міститься понад 104 млн електронних примірників судових рішень, у яких є відомості з найменуваннями та адресами розташування військових частин і формувань Збройних Сил України, правоохоронних органів, об'єктів інфраструктури, інформація про суддів, які розглядали кримінальні провадження щодо злочинів проти основ національної

28 Лист ДП «Національні інформаційні системи» № 4143/19.2-19 від 22.12.2022

29 Балюк Б., Огороднік О. Відкриті дані під час війни. Скільки їх оприлюднюють у містах і чому це важливо. URL: <https://texty.org.ua/articles/108805/vidkryti-dani-pid-chas-vijny-skilky-yikh-opryljudnjut-u-mistakh-i-chomu-tse-vazhlyvo/> (дата звернення: 03.02.2023)



безпеки України, громадської безпеки, у сфері охорони державної таємниці, недоторканності державних кордонів тощо. Розголошення зазначеної інформації може завдати істотної шкоди інтересам національної безпеки, життю та здоров'ю суддів, працівників апаратів судів, учасників судового процесу та інших громадян України. З огляду на це було припинено оприлюднення набору даних «Єдиний державний реєстр судових рішень» на Порталі. Водночас ДСА повідомлено, що після проведення роботи по знеособленню частини інформації в текстах електронних примірників судових рішень, доступ до якої було обмежено, адміністратором буде відновлено процедуру оприлюднення набору даних «Єдиний державний реєстр судових рішень» на Порталі. Зазначене питання залишається на контролі Уповноваженого.

Не менше застережень викликає обмеження суддями при оприлюдненні на Єдиному державному реєстрі судових рішень, з порушенням Закону України «Про доступ до судових рішень» окремих частин рішень, які стосуються справ про захист честі, гідності і ділової репутації<sup>30</sup>. Вказане сприяє викривленому розумінню мотивувальної частини, а також негативно впливає на правозастосовчу практику.

З моменту запровадження воєнного стану, з метою недопущення порушень щодо невиконання обов'язку з формування машиночитаних даних розпорядниками публічної інформації працівниками Секретаріату Уповноваженого проводилась системна консультативно-просвітницька робота, у рамках якої наголошувалось на необхідності продовження роботи над формуванням та оновленням наборів відкритих даних серед розпорядників та подальшим її оприлюдненням після поновлення роботи Порталу.

Також відповідно до Закону України «Про відкритість використання публічних коштів»<sup>31</sup> гарантовано доступ, у тому числі через інтерфейс прикладного програмування, до інформації про використання юридичними особами публічного права публічних коштів. Зазначена інформація підлягає оприлюдненню на Єдиному вебпорталі використання публічних коштів<sup>32</sup>.

Водночас через відсутність належних роз'яснень з боку держателя вказаного порталу (Мінфін) та адміністратора (ДУ «Відкриті публічні фінанси») щодо особливостей функціонування порталу та рекомендацій щодо оприлюднення такої інформації в умовах воєнного стану значна частина розпорядників публічних коштів, станом на кінець 2022 року, припинила належне оприлюднення такої інформації. Зазначене стане підставою для проведення відповідних моніторингових заходів Омбудсменом у 2023 році.

З огляду на стабілізацію безпекової ситуації та поступове поновлення роботи органів публічної влади та бізнесу на початку травня 2022 року постала потреба відновлення роботи Порталу та доступу до даних. Враховуючи існування істотних загроз як інтересам національної безпеки, територіальної цілісності, громадському порядку через розкриття повного доступу до публічної інформації у формі відкритих даних Мінцифри було проведено ґрунтовний аналіз усіх наборів відкритих даних і сформовано перелік рекомендованих до оприлюднення в умовах воєнного стану.

30 Аналітичний звіт «Війна у цифровому вимірі» за грудень 2022 року. URL: [Грудень 2022. Сарнавська\\_17:39.docx](#) (ppl.org.ua) (дата звернення: 03.02.2023)

31 Закон України «Про відкритість використання публічних коштів» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183-19#Text>

32 Єдиний вебпортал використання публічних коштів. URL: <https://spending.gov.ua/new/>

Про відновлення роботи порталу з 01.08.2022 року Мінцифри повідомило розпорядників інформації листом від 28.07.2022 № 1/04-2-6156.

Водночас станом на грудень 2022 року значна частина розпорядників інформації так і не поновила роботу над оприлюдненням та оновленням наборів відкритих даних. Найчастіше ухиляються від оприлюднення даних саме органи місцевого самоврядування — найбільші розпорядники відкритих даних у контексті постанови КМУ № 835.

З метою забезпечення доступу до інформації у формі відкритих даних Уповноваженим за повідомленнями Мінцифри розпочато серію заходів реагування відносно розпорядників, які ухиляються від оприлюднення відкритих даних. Зокрема, було направлено подання Уповноваженого до окремих ЦОВВ (НСЗУ, Держлісагентство, ДПС, Мін'юст). За результатами розгляду подань НСЗУ, Мін'юстом та Держлісагентством вжито заходів щодо поновлення оприлюднення наборів відкритих даних. У зв'язку з невиконанням вимог подання Уповноваженого з проханням вжити заходів щодо відновлення публікації (оновлення) наборів даних відносно виконувачки обов'язків голови Державної податкової служби України було складено протокол про адміністративне правопорушення за ст. 188-40 Кодексу України про адміністративні правопорушення та направлено до суду.

У межах парламентського контролю за дотриманням права на доступ до інформації у листопаді 2022 року до Уповноваженого надійшов лист від Мінцифри щодо порушення НСЗУ Закону № 2939 та Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 21.10.2015 № 838 (далі — Положення). Зокрема, НСЗУ припинено оприлюднення суспільно необхідних даних, забезпечення доступу до яких є вкрай важливим для належного задоволення потреб суспільства в сфері охорони здоров'я, особливо в умовах дії правового режиму воєнного стану. В результаті реагування Омбудсманом право громадян на доступ до публічної інформації НСЗУ у формі відкритих даних було поновлене.

## РЕКОМЕНДАЦІЇ РОЗПОРЯДНИКАМ ІНФОРМАЦІЇ



Належним чином і в повному обсязі оприлюднювати повну інформацію про актуальні офіційні контактні телефонні номери та електронні пошти, призначені для подання звернень громадян, інформаційних запитів та інших комунікацій із суб'єктами владних повноважень



Належним чином та в повному обсязі оприлюднювати тексти нормативно-правових і розпорядчих актів, прийнятих у межах компетенції



Провести аудит вилученої чи обмеженої в доступі інформації з офіційних вебсайтів щодо відповідності такого обмеження вимогам ч. 2 ст. 6 Закону № 2939

- ✓ Створити на офіційних вебсайтах окремий розділ «Цивільний захист» або «Воєнний стан», де забезпечити систематичне оприлюднення та оновлення всієї важливої інформації щодо війни, правових заходів воєнного стану, евакуації та ін. у межах територіальної юрисдикції органу влади
- ✓ Невідкладно оприлюднити інформацію про місця укриттів, прихистку, наявність у них ліків і харчових продуктів
- ✓ Забезпечити зазначення дати оприлюднення або оновлення щодо всіх категорій оприлюдненої на офіційному вебсайті інформації
- ✓ Вжити невідкладних заходів щодо оприлюднення публічної інформації у формі відкритих даних відповідно до рекомендацій Мінцифри
- ✓ Провести аудит наборів відкритих даних, які можуть містити інформацію з обмеженим доступом, шляхом застосування «трискладового тесту» щодо обґрунтування обмежень доступу до відповідних частин (напр. полів, комірок файлу) та подальшим оприлюдненням знеособленого набору даних
- ✓ Забезпечити доступ засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень шляхом оприлюднення відеотрансляції, а також оприлюднення рішень, на підставі яких здійснюється обмеження доступу до інформації про прийняття рішень з тих чи інших питань

### РЕКОМЕНДАЦІЇ ЗАПИТУВАЧАМ ІНФОРМАЦІЇ

- ✓ Максимально використовувати доступ до оприлюдненої публічної інформації на офіційних вебсайтах та інших інформаційних ресурсах розпорядників інформації, перед тим як направляти запит. У випадку виявлення фактів порушень розпорядниками обов'язку оприлюднення публічної інформації повідомляти Уповноваженого

# РОЗДІЛ IV.

ЗМІНИ  
ДО ЗАКОНОДАВСТВА  
ПРО ДОСТУП  
ДО ПУБЛІЧНОЇ  
ІНФОРМАЦІЇ

## ЗМІНИ ДО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

У період дії правового режиму воєнного стану, коли скарги щодо порушення права на доступ до публічної інформації набули масового характеру, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини звертає увагу законодавчого органу на необхідність вдосконалення законодавства з метою кращого забезпечення конституційного права на інформацію. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, зі свого боку, залучає широке коло стейкхолдерів для вирішення нагальних проблем удосконалення законодавства про доступ до публічної інформації та його імплементації. У період, охоплений цим звітом, силами Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини було подано 13 висновків до законопроектів, 1 висновок до постанови КМУ та 13 висновків до проєктів підзаконних актів, відмінних від рішень уряду, з питань стосовно забезпечення права на доступ до інформації; крім того, створено Експертну раду при представникові Уповноваженого з інформаційних прав.

Вдосконалення правових механізмів забезпечення конституційного права на доступ до інформації потребує зусиль у наступних основних напрямках.

### **4.1. Оновлення Закону України «Про доступ до публічної інформації» та гармонізація його положень із Конвенцією Ради Європи про доступ до офіційних документів**

Необхідність системного оновлення Закону № 2939 обговорювалася починаючи із 2015 року та мала результатом розробку декількох законопроектів, котрі, однак, так і не були прийняті Парламентом. Потреба у всеохопному законопроекті, який би усував прогалини, суперечності та нечіткості регулювання чинного закону, посилилася після ратифікації Україною Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів (Конвенції Тромсе). Зокрема, необхідно врегулювати колізії, пов'язані з відмінностями у переліку законних інтересів, з метою яких може відбутися обмеження доступу до інформації та розв'язання колізії щодо відсилки запитувача до загальнодоступних джерел (офіційного вебсайту). Наразі зусилля Уповноваженого спрямовані на розробку та просування комплексного законопроекту, який матиме на меті гармонізацію та вдосконалення чинного Закону № 2939. Окрім іншого, законопроект повинен узгодити норми чинного Закону № 2939 із нормами спеціального Закону № 2297. Пропонується закріпити правило про те, що доступ особи до інформації про себе, у тому числі до персональних даних особи, що знаходиться у володінні розпорядника публічної інформації, здійснюється відповідно до Закону № 2297, і з огляду на це викласти в новій редакції відповідну статтю 10 Закону № 2939.

Наразі робота з вдосконалення законодавства у сфері доступу до інформації розвивається за такими напрямками:

- **Вдосконалення порядку обмеження доступу до публічної інформації.** У період дії правового режиму воєнного стану питання обмеження доступу до публічної інформації є одним із найгостріших у цій сфері. Із кількості та характеру скарг до Уповноваженого, описаних у Розділі II цієї Доповіді, можна зробити висновок, що відповідальні працівники розпорядників публічної інформації відчують значні труднощі із застосуванням «трискладового тесту», передбаченого частиною 2 статті 6 Закону № 2939, особливо це стосується порядку віднесення інформації до службової та таємної. З огляду на виклики правового режиму воєнного стану Уповноважений закликає Парламент розробити та прийняти зміни до законодавства про доступ до публічної інформації, якими доопрацювати визначення службової та таємної інформації. Розроблені пропозиції мають враховувати висновки, описані у Розділі II цієї Доповіді та, зокрема, визначати порядок дій розпорядника у разі, якщо запитувана інформація була раніше обмежена в доступі іншим суб'єктом. Це повинно вирішити наявну проблему Закону, за яким розпорядник повинен самостійно приймати рішення щодо доступу до інформації, навіть якщо інший розпорядник раніше обмежив доступ до запитуваної інформації (наприклад, у документах з грифом «ДСК» або документах, що містять таємну інформацію).
- **Вдосконалення законодавства про притягнення до адміністративної відповідальності за порушення у сфері доступу до інформації.** Ще до початку повномасштабної збройної агресії піднімалося питання необхідності вдосконалення процедури притягнення до адміністративної відповідальності за порушення інформаційних прав громадян. Кількість протоколів, складених у порядку фіксації таких порушень, та їх співвідношення із фактичним притягненням винних до відповідальності свідчить про низьку ефективність передбаченої законом процедури. Зі свого боку, аналіз, проведений у Звіті Директорату інформаційного суспільства DGI (2016) SASG/2016/07<sup>33</sup> зазначає про недостатні повноваження, надані законом інституції Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини для здійснення ефективного контролю та притягнення до адміністративної відповідальності. Такий законопроект, окрім іншого, має запроваджувати спрощення процедури складання протоколу про адміністративне правопорушення, у разі відмови особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, від підписання протоколу, а також у разі відмови такої особи з'явитися до місця складання протоколу для його підписання.
- **Систематизація та уніфікація норм щодо оприлюднення публічної інформації, зокрема у форматі відкритих даних.** Як свідчать результати Моніторингу стану забезпечення інформаційних прав в умовах воєнного стану 2022 року<sup>34</sup> та гостра дискусія з приводу закриття Порталу та публічних реєстрів, серйозної уваги потребують вимоги до оприлюднення публічної інформації в період воєнного стану. Уповноважений закликає Парламент розро-

33 Звіт DGI (2016) SASG/2016/07 (Директорату інформаційного суспільства та протидії злочинності Департаменту інформаційного суспільства, медіа та інтернету) щодо аналізу розподілу повноважень державних установ у сфері інформаційної політики та медіа в Україні SASG/2016/07 26 вересня 2016 року. URL: <https://rm.coe.int/16806dd7cc> (дата звернення: 24.01.2023)

34 Звіт про моніторинг стану забезпечення інформаційних прав в умовах воєнного стану 2022 року. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/zvit-pro-monitorynh-stanu-zabezpechennya-informatsiynykh-prav-v-umovakh-voyennoho-stanu-2022-roku> (дата звернення: 24.01.2023)

бити та винести на розгляд Верховної Ради України законопроект, спрямований на систематизацію норм, що регулюють оприлюднення публічної інформації у період дії правового режиму воєнного стану, зокрема норм, які регулюють оприлюднення наборів відкритих даних з метою досягнення належного балансу між забезпеченням прозорості діяльності розпорядників та захистом національної безпеки. Розроблені пропозиції мають враховувати поточні проблеми оприлюднення публічної інформації на офіційних вебсайтах розпорядників у період дії правового режиму воєнного стану, описані у Розділі III цієї Доповіді та, зокрема, уточнити й усунути суперечності щодо статті 15 Закону № 2939, особливо в частині, що стосується оприлюднення проєктів актів колегіальних органів.

Щодо всіх зазначених напрямів вдосконалення законодавства, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини звертає увагу законодавчого органу на недопущення негативної практики внесення змін до законодавства про доступ до інформації через законопроекти, які стосуються інших сфер правового регулювання. Розробка збалансованих демократичних механізмів доступу до інформації, точних та узгоджених формулювань нормативних актів потребує глибокого аналізу стану імплементації та залучення всіх зацікавлених стейкхолдерів. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини за підтримки Експертної ради при представникові Уповноваженого з інформаційних прав володіє даними та експертизою, яка має бути врахована при розробці законопроектів у сфері доступу до інформації.

#### **4.2. Експертна рада при представнику Уповноваженого з інформаційних прав**

Уповноважений бере участь у розробці та аналізі проєктів законів у сфері доступу до публічної інформації та звертає увагу на окремі негативні тенденції у розвитку законодавства про доступ до публічної інформації. Так, з метою забезпечення фахової експертно-консультативної підтримки діяльності представника Уповноваженого з інформаційних прав створено Експертну раду при представнику Уповноваженого з інформаційних прав. Основними завданнями Експертної ради є:

- системний аналіз додержання прав і свобод людини і громадянина у сферах захисту персональних даних, доступу до публічної інформації та звернень громадян органами державної влади й органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами;
- підготовка пропозицій і рекомендацій щодо запобігання порушенням у сфері захисту інформаційних прав і свобод людини і громадянина або сприяння їх поновленню;
- надання пропозицій щодо вдосконалення законодавства України у сфері захисту персональних даних, доступу до публічної інформації та звернень громадян;
- надання пропозицій щодо імплементації норм міжнародного права у сфері захисту інформаційних прав і свобод людини і громадянина у національне законодавство з урахуванням міжнародного досвіду;
- надання пропозицій до проєктів нормативно-правових актів у сфері захисту інформаційних прав і свобод людини і громадянина;
- представлення результатів досліджень у сфері захисту інформаційних прав і свобод людини і громадянина.

До членів експертної ради включено провідних фахівців у сфері доступу до публічної інформації, експертів правозахисних громадських організацій та міжнародних організацій, а також представників наукових і дослідницьких інституцій. Перше засідання Експертної ради при представнику Уповноваженого з інформаційних прав відбулося 1 грудня 2022 року, до порядку денного засідання було включено питання загального огляду стану дотримання права на доступ до інформації у період дії воєнного стану та презентація результатів Моніторингу стану забезпечення інформаційних прав громадян у 2022 році<sup>35</sup>.

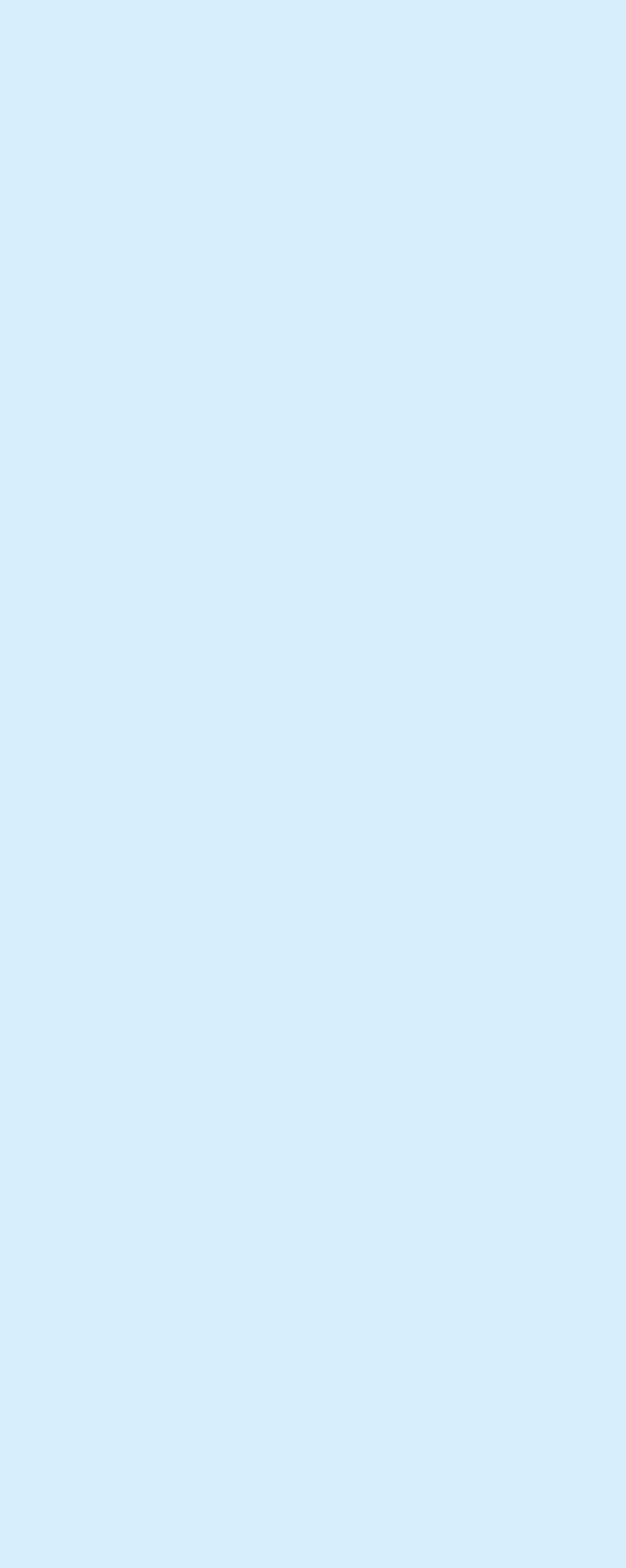
### **Рекомендації щодо розробки та імплементації нормативних актів:**

- *поновити роботу над удосконаленням законодавства про доступ до публічної інформації, зокрема в частині гармонізації з Конвенцією Ради Європи про доступ до офіційних документів, узгодження із Законом № 2297 та щодо обмеження доступу до інформації;*
- *розробити та винести на розгляд Верховної Ради України законопроект, спрямований на запровадження ефективної процедури притягнення до адміністративної відповідальності за порушення права на доступ до інформації;*
- *максимально залучати до дискусії щодо новел законодавства усіх зацікавлених стейкхолдерів від законодавчої та виконавчої влади, громадянського суспільства та науковців, в тому числі через Експертну раду при представнику Уповноваженого з інформаційних прав.*

35 [Уповноважений Верховної Ради України з прав людини – В. Офісі Омбудсмана відбулось перше засідання Експертної ради при представнику Уповноваженого з інформаційних прав \(ombudsman.gov.ua\)](#)



# РЕКОМЕНДАЦІЇ



**Верховній Раді України:****Комітету з питань гуманітарної та інформаційної політики:**

поновити роботу робочої групи з системного вдосконалення законодавства про доступ до публічної інформації та розробити проєкт закону щодо внесення змін до Закону № 2939 та інших законів України з метою:

- гармонізації законодавства України до Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів;
- удосконалення визначень службової та конфіденційної інформації;
- підвищення ефективності процедури притягнення уповноваженими посадовими особами Секретаріату Уповноваженого до адміністративної відповідальності за порушення права на доступ до інформації.

**Комітету з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій у Донецькій, Луганській областях та Автономної Республіки Крим, міста Севастополя, національних меншин і міжнаціональних відносин:**

- підготувати та внести на розгляд до ВРУ проєкт закону щодо внесення змін Кодексу України про адміністративні правопорушення, Закону № 2939 та інших законів України щодо підвищення ефективності процедури притягнення уповноваженими посадовими особами Секретаріату Уповноваженого до адміністративної відповідальності за порушення права людини на інформацію.

**Кабінету Міністрів України:**

- здійснити до 31 грудня 2023 року інформування усіх органів виконавчої влади шляхом розсилки та врахування в роботі електронних версій звітів про моніторинг стану забезпечення інформаційних прав в умовах воєнного стану 2022 року та 2023 року;
- провести інформування усіх органів виконавчої влади до 31 грудня 2023 року про необхідність виконання рекомендацій цієї доповіді в пункті «Усім суб'єктам владних повноважень».

**Міністерству юстиції України :**

- надати доручення адміністратору реєстрів, держателем яких є міністерство, щодо оприлюднення публічної інформації у формі відкритих даних з дотриманням процедури обмеження в доступі інформації відповідно до статті 6 Закону № 2939.

**Міністерству цифрової трансформації України:**

- розробити єдиний уніфікований прикладний курс підвищення кваліфікації для розпорядників щодо особливостей проведення інформаційного аудиту, формування та оприлюднення наборів відкритих даних відповідно до вимог Закону № 2939 та постанови Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 р. № 835 «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних»;
- розробити та винести на розгляд Кабінету Міністрів України дорожню карту імплементації положень законодавства ЄС у сфері відкритих даних до національного законодавства.

### **Державній судовій адміністрації:**

- надати доручення адміністратору реєстрів, держателем яких є ДСА, щодо оприлюднення публічної інформації у формі відкритих даних з дотриманням процедури обмеження в доступі інформації відповідно до статті 6 Закону № 2939.

### **Національному агентству з питань державної служби:**

- розробити єдиний уніфікований прикладний курс підвищення кваліфікації для державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування, який включатиме особливості обмеження доступу до публічної інформації відповідно до Закону № 2939.

### **Усім суб'єктам владних повноважень:**

- вжити заходів щодо негайного оприлюднення публічної інформації у формі відкритих даних згідно з переліком, встановленим постановою Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 р. № 835 «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних» та оприлюднення на офіційних вебсайтах публічної інформації відповідно до статті 15 Закону № 2939;
- у разі наявності застережень щодо можливості завдання істотної шкоди інтересам національної безпеки, територіальній цілісності або громадському порядку в період дії правового режиму воєнного стану, у зв'язку з оприлюдненням публічної інформації на офіційних вебсайтах та Єдиному державному вебпорталі відкритих даних, провести аудит такої інформації та оприлюднити її з урахуванням вимог статті 6 Закону № 2939;
- вжити заходів щодо належного опрацювання інформаційних запитів та дотримання положень щодо обґрунтування обмеження доступу до інформації відповідно до статті 6 Закону № 2939;
- вжити заходів щодо підвищення кваліфікації працівників, відповідальних за прийом, реєстрацію та розгляд запитів на інформацію, а також оприлюднення публічної інформації з питань застосування законодавства у сфері доступу до публічної інформації.

### **Державній установі «Відкриті публічні фінанси»:**

- як адміністратору порталу Єдиного вебпорталу використання публічних коштів ([spending.gov.ua](http://spending.gov.ua)) підготувати та оприлюднити роз'яснення щодо особливостей оприлюднення інформації на порталі в умовах дії воєнного стану.





Омбудсман України  
Ombudsman of Ukraine