

**ПрАТ «ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД  
«МІЖРЕГІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ»**

**ПрАТ «ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД  
«МІЖРЕГІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ»**

Кваліфікаційна наукова праця  
на правах рукопису

**ОЛЕКСІЮК ТЕТЯНА МИКОЛАЇВНА**

Прим. № \_\_\_\_\_  
УДК 342.72/.73 (477)

**ДИСЕРТАЦІЯ**

**ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ  
У КОНТЕКСТІ КОНВЕНЦІЇ РАДИ ЄВРОПИ ПРО ДОСТУП  
ДО ОФІЦІЙНИХ ДОКУМЕНТІВ**

Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес;  
фінансове право; інформаційне право  
Галузь знань «081 – Право»

Подається на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання  
ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне  
джерело \_\_\_\_\_ **Т. М. Олексіюк**

Науковий керівник –  
**Капля Олександр Миколайович,**  
доктор юридичних наук, доцент

Київ – 2023

## АНОТАЦІЯ

**Олексіюк Т. М. Доступ до публічної інформації в Україні у контексті Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів.** – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – ПрАТ «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом». – Київ, 2023.

Дисертацію присвячено науковому аналізу правового регулювання доступу до публічної інформації в Україні, у контексті стандартів Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів. Одержані у процесі дослідження наукові результати дають підстави для висновків, які мають як теоретичне, так і практичне значення.

Актуальність обраної теми дослідження зумовлена необхідністю розробки на теоретичному рівні підходів до розвитку національного законодавства у сфері доступу до публічної інформації, які б гарантували кращий доступ запитувачів до публічної інформації, ревізії термінології національного законодавства України та удосконалення процедури обробки інформаційних запитів відповідно до стандартів Конвенції РЄ CETS 205, а також для розробки практичних пропозицій щодо покращення регулювання на національному рівні.

На підставі аналізу наукових праць, положень Конституції України, чинного законодавства України та стандартів Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів обґрунтовано, що право на доступ до інформації є гарантованим кожному, безвідносно мети та подальшого використання такої інформації, є фасилітуючим відносно реалізації інших прав людини, а також досліджено існуючі у сучасній правовій науці теоретико-правові підходи до вивчення цього права.

У роботі систематизовано генезу права на доступ до інформації, яка складається з трьох основних періодів: початкового, коли право на доступ до інформації виникло та вважалось частиною права на свободу преси; періоду становлення, коли право на доступ до інформації набуло закріплення на рівні міжнародних угод як складова права на свободу вираження; та сучасного періоду, коли право на доступ до інформації

сформувалося та набуло закріплення на міжнародному рівні як самостійне право, гарантоване Конвенцією Ради Європи про доступ до офіційних документів. У дослідженні описано процес трансформації міжнародних підходів до визначення змісту та меж захисту права на доступ до інформації у Міжнародному пакті про громадянські та політичні права та Європейській конвенції з прав людини, а також вплив практики імплементаційних органів, створених за цими міжнародними угодами на розвиток права на інформацію. Згадані міжнародні акти та численна практика Європейського суду з прав людини не передбачали та не захищали окремого самостійного права отримувати інформацію, тож саме набуття чинності Конвенцією Ради Європи про доступ до офіційних документів стало переломним моментом у визнанні цього права.

У процесі дослідження використано комплекс методологічних підходів та запропоновано перелік джерел для аналізу. Доведено, що найефективнішим у контексті цього дослідження є застосування порівняльно-правового методу, як такого, який забезпечує потреби дослідження у порівнянні змісту норм, а також дає змогу означити шляхи для гармонізації норм національного законодавства зі стандартами Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів.

У дослідженні доведено, що застосування норм Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів у практиці державних органів та адміністративних судів разом із нормами національного законодавства сприяє покращенню забезпечення права на доступ до інформації, оскільки визнає універсальне право кожного, без дискримінації на доступ до публічної інформації та запроваджує низку нових для національного законодавства України гарантій. Шляхом порівняння термінології Закону України «Про доступ до публічної інформації» та Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів, дослідження окреслює подібності та відмінності понятійного апарату, який використовують зазначені акти. Твердження про можливість одночасного застосування Закону України «Про доступ до публічної інформації» та Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів базується на висновках цього дослідження про

тотожність термінів «публічна інформація» та «офіційні документи» для цілей застосування розпорядниками публічної інформації та судами на національному рівні та для вирішення судових спорів.

Значну увагу у дослідженні приділено систематизації ознак публічної інформації, яка базується на підходах, викладених у рішеннях Європейського суду з прав людини та узагальненні практики національних судів. Доведено, що «відображеність та задокументованість» є основною ознакою публічної інформації незалежно від форми, в якій така інформація збирається і зберігається, і, таким чином доведено, що дія Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів поширюється на доступ до публічної інформації або офіційних документів у цифрових форматах. Як другу суттєву ознаку публічної інформації визначено «віднесення її до сфери повноважень» того чи іншого визначеного законом розпорядника, що базується на компетенціях такого розпорядника та окреслює межі відповідальності у забезпеченні права на доступ до інформації, а також запроваджує обов'язок розпорядника надавати доступ до створеної та отриманої ним інформації. У дослідженні доведено, що норми Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів змістовно доповнюють як ознаку «відображеності та задокументованості» публічної інформації, так і ознаку «віднесення її до сфери повноважень» того чи іншого визначеного законом розпорядника, розширюючи її також до архівних документів.

Обґрунтовано необхідність імплементації у національне законодавство низки міжнародно визнаних стандартів, закріплених у Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів, наприклад, положення статті 4 Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів, яка передбачає, що вимоги до запиту не повинні бути більшими, ніж це необхідно для опрацювання запиту, та допускає опрацювання анонімних запитів, що в контексті гармонізації національного законодавства потребує внесення змін до статті 19 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Дослідженням встановлено, що Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів є першою міжнародною угодою, яка передбачає обов'язок розпорядників публічної інформації сприяти заявнику, наскільки це

практично можливо, ідентифікувати запитуваний офіційний документ, а також окреслено значення цієї новели для правозастосування та забезпечення вільного доступу до публічної інформації.

Зокрема, у дослідженні визначено науково-практичні підходи до вирішення питання про обмеження доступу до публічної інформації у світлі норм Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів та проведено порівняльний аналіз підстав для обмеження доступу до інформації згідно Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів та чинного Закону України «Про доступ до публічної інформації». Доведено необхідність узгодження національного законодавства з положеннями Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів шляхом приведення у відповідність до норм міжнародної угоди, що сприятиме формуванню уніфікованої судової практики та уникненню розбіжностей у підходах до обмеження доступу до публічної інформації, а саме: у питаннях співвідношення права на доступ до публічної інформації та права на захист персональних даних, інтересів національної безпеки та інших, зокрема, процесуальних, законів.

У результаті дослідження виявлено колізію між нормою Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів та положенням Закону України «Про доступ до публічної інформації» щодо можливості відсилки розпорядником публічної інформації запитувача до інших легкодоступних альтернативних джерел, як відповіді на інформаційний запит. Запропоновано шляхи її вирішення за допомогою внесення змін до статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Окреслено напрями вдосконалення українського законодавства у сфері доступу до публічної інформації в контексті Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів та доведено, що визначальним фактором у процесі законодавчих змін до національного законодавства має бути забезпечення найбільш повного та вільного доступу до публічної інформації. Базуючись на висновках Верховного Суду, аргументовано важливість урахування дотримання принципів добросовісності і розсудливості на рівні судової та адміністративної практики при вирішенні питань, пов'язаних із доступом до публічної інформації. Як практичний внесок, запропоновано законопроект з метою

узгодження національного законодавства України із стандартами, викладеними у нормах Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів.

**Ключові слова:** доступ до публічної інформації, Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів, право на інформацію, практика Європейського суду з прав людини, офіційні документи, інформаційний запит, обов'язки розпорядників публічної інформації, європейські стандарти доступу до інформації.

## SUMMARY

**Oleksiyuk T. M. Access to public information in Ukraine in the context of the Council of Europe Convention on Access to Official Documents. – *Qualifying scientific work as a manuscript.***

A dissertation for a scientific degree of candidate of legal sciences, specialty 12.00.07 – administrative law and process; finance law; information law. – PJSC «Higher education institution «Interregional Academy of Personnel Management». – Kyiv, 2023.

The study is devoted to the scientific analysis of the legislation of access to public information in Ukraine, in the context of the standards of the Council of Europe Convention on Access to Official Documents. The scientific findings obtained within the research provide proof for conclusions of both theoretical and practical implications.

The relevance of the research topic chosen is due to the need of developing the theoretical background for Ukrainian national legislation improvement in the field of access to public information and enhancement of the procedure for processing information requests, which would guarantee better access of requesters to public information, revision of the terminology of the national legislation of Ukraine following the standards of the Convention of CE CETS 205, as well as to the need of practical proposals for improving regulation at the national level.

Based on the results of the study, the provisions of the Constitution of Ukraine, the current legislation of Ukraine, and the standards of the Convention of the Council of Europe on Access to Official Documents, the research contributes to justifying that the right to access to information is

guaranteed to everyone, regardless of the purpose and further use of such information, facilitates the enjoyment of other human rights, as well as contributes to the theory and practice of this right implication in modern legal science.

The research systematizes the genesis of the right to access to information, which consists of three main periods: the initial one, when the right to access to information arose and was considered part of the right to freedom of the press; the formative period when the right to access to information was consolidated at the level of international agreements as a component of the right to freedom of expression; and the modern period when the right to access to information was formed and consolidated at the international level as an independent right guaranteed by the Council of Europe Convention on Access to Official Documents. The study outlines the process of transformation of international approaches in defining the scope and limits of the right to access to information protection in the International Covenant on Civil and Political Rights and the European Convention on Human Rights. It also examines the consequential impact of the practices instituted by the bodies established under these international agreements, on the evolution of the right to information. Given the absence of explicit provisions safeguarding the recognition of the autonomous right to access information within the aforementioned international instruments and the case law of the European Court of Human Rights, the advent of the Council of Europe Convention on Access to Official Documents assumed pivotal significance as a turning point in acknowledging and establishing the autonomy of this right.

The research employed a set of methodological approaches and a compilation of sources for analysis. It has been proven that the most effective within the framework of this study is the application of the comparative legal method. This method appropriately addresses the research requirements by facilitating a comprehensive comparison of normative content and enables the identification of methodologies to harmonize national legislative norms with the standards outlined in the Council of Europe Convention on Access to Official Documents.

The research substantiated that the implementation of the standards outlined in the Council of Europe Convention on Access to Official

Documents, in combination with national legislative norms, into the operational procedures of state entities and administrative courts contributes to the enhancement of the provision of the right to access information. This integration is instrumental in acknowledging the universal entitlement of everyone, without discrimination, to access public information and introduces a number of new guarantees for the national legal framework of Ukraine. By comparing the terminology and the standards of the Law of Ukraine «On Access to Public Information» and the Council of Europe Convention on Access to Official Documents, the study outlines the similarities and differences of the conceptual apparatus used by these acts.

The statement regarding the synchronized applicability of the Law of Ukraine «On Access to Public Information» and the Council of Europe Convention on Access to Official Documents is based on the conclusions of this study about the identity of the key definitions: «public information» and «official documents». The study confirms the congruence of these definitions for the administration practice of state authorities and national-level courts, providing a basis for their simultaneous utilization and resolution of legal disputes.

The study places significant emphasis on the systematic categorization of characteristics associated with public information, grounded in the methodologies outlined by the case law of the European Court of Human Rights and the generalization of the practice of national courts. The research substantiates that the fundamental characteristic outlining public information, as per the European Court of Human Rights, is its status of being «ready and available». This quality remains constant irrespective of the medium employed for the collection and storage of information. Consequently, the study establishes that the provisions of the Council of Europe Convention on Access to Official Documents extend to access to public information or official documents in digital formats.

As the second core characteristic of public information, it is outlined as «regarding the sphere of authority» of a specific public information administrator as defined by legal frameworks. This is grounded on the competencies assigned to such administrators, establishing the boundaries of their responsibility in ensuring the right to access information. Simultaneously, it imposes an obligation on the administrator to facilitate

access to the information they generate or receive. The research substantiates that the provisions of the Council of Europe Convention on Access to Official Documents significantly complement both the characteristic of public information of being «ready and available» and the characteristic of «regarding the sphere of authority» of a designated public information administrator, extending this consideration to archival documents.

The necessity to incorporate several globally acknowledged standards into national legislative frameworks, as articulated in the Council of Europe Convention on Access to Official Documents, is evident with the purpose to harmonize for instance Article 19 of the Law of Ukraine «On Access to Public Information» with the Article 4 of the Council of Europe Convention on Access to Official Documents, which mandates that the prerequisites for a request must not exceed the essential requirements for processing, and it allows for the handling of anonymous requests.

The research established that the Council of Europe Convention on Access to Official Documents is the first international agreement that prescribes the obligation of public information administrators to assist the applicant, as far as is practically possible, with identification of the requested official document, and also outlines the significance of implementation this standard implementation into the Ukrainian legislative framework and administrative practice to ensure free access to public information.

The research systematically outlined both scientific and practical approaches in addressing the issues of access to public information limitations within the framework of the Council of Europe Convention on Access to Official Documents. Additionally, it conducted a comparative analysis discerning the grounds for restricting access to information as per the Council of Europe Convention on Access to Official Documents and the Law of Ukraine «On Access to Public Information». The urgent need to align national legislation with European standards harmonized with the norms of the Council of Europe Convention on Access to Official Documents has been conclusively established. This harmonization alignment aimed to facilitate the development of a unified judicial practice and mitigate deviations in approaches to restricting access to public information, specifically concerning the balance between the right to access public information, safeguarding personal data, national security interests, and procedural laws.

The research uncovered a discrepancy between the rule envisaged by the Council of Europe Convention on Access to Official Documents and the provision articulated in the Law of Ukraine «On Access to Public Information» concerning the potential option of redirecting the requestor of public information to other available alternative sources. Proposed resolutions to this conflict involve amendments to Article 22 of the Law of Ukraine «On Access to Public Information».

The study outlines areas for enhancing Ukrainian legislation on access to public information in line with the framework of the Council of Europe Convention on Access to Official Documents. It asserts that the paramount consideration in the process of legislative amendments to national laws should prioritize achieving the most comprehensive and free access to public information. Drawing from Supreme Court conclusions, the research highlights the significance of incorporating principles of good faith and prudence into both judicial and administrative practices when addressing matters related to access to public information. As a practical contribution, the study proposes a draft law aimed at aligning the national legislation of Ukraine with the standards envisaged in the Council of Europe Convention on Access to Official Documents.

**Keywords:** access to public information, the Council of Europe Convention on Access to Official Documents, the right to information, the case law of the European Court of Human Rights, official documents, information request, duties of public information administrators, European standards of access to information.

## СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

### *Статті у вітчизняних наукових фахових виданнях:*

1. Олексіюк Т. М. Правове регулювання цифрового доступу до офіційних документів в Україні. *Право України*. 2022 № 9. С. 9–20.
2. Олексіюк Т. М. Міжнародні стандарти soft law як орієнтири для балансування права на інформацію та захисту національної безпеки. *Право України*. 2023. № 4. С. 86–96.
3. Олексіюк Т. М. Суспільно-необхідна інформація: у пошуку балансу прав через призму практики верховного суду та ЄСПЛ. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 6. С. 756–759. URL: [http://www.lsej.org.ua/6\\_2023/180.pdf](http://www.lsej.org.ua/6_2023/180.pdf).
4. Олексіюк Т. М. Питання правового статусу запитувача публічної інформації як суб'єкта відносин у сфері доступу до публічної інформації. *Право і суспільство*. 2023. № 2. Т. 2. С. 342–348.
5. Олексіюк Т. М. Розвиток законодавства про доступ до публічної інформації в Україні: міжнародні стандарти та перспективи. *Право та державне управління*. 2023. № 2. С. 439–446.

### *Статті у наукових виданнях,*

#### *що індексуються в наукометричній базі Scopus:*

6. Oleksiyuk Tetyana, Ptashchenko Olena, Krasnoshchok Viktor, Grytsyshen Dymytrii, Sergiienko Larysa. Development of Information Policy of Ukraine under Martial Law. *Review of Economics and Finance*. 2023. Vol. 21. P. 1432–1437. URL: <https://refpress.org/ref-vol21-a157/>.

### *Статті у наукових періодичних виданнях*

#### *інших держав з юридичних наук:*

7. Oleksiyuk T. Access to Official Information for Countering Disinformation: Key Findings and Steps for Ukrainian Policymakers. *UA: Ukraine Analytica*. 2023. Vol. 1 (30). P. 88–96. URL: [https://ukraine-analytica.org/wp-content/uploads/UA\\_Analytica\\_1\\_30\\_2023.pdf](https://ukraine-analytica.org/wp-content/uploads/UA_Analytica_1_30_2023.pdf).

### *Тези доповідей на науково-практичних конференціях:*

8. Олексіюк Т. Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів: як впливає війна на доступ до публічної інформації? Актуальні питання розвитку юридичної науки та практики – вплив воєнних дій: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції присвяченої Дню

науки ННІ права Київського національного університету імені Тараса Шевченка (м. Київ, 12 травня 2022 року). Київ, 2022. С. 144–146.

9. Oleksiyuk Tetyana. Access to official information in times of war: how digital solutions protect the democratic values. Quo vadis Digital Democracy? Strengthening and Preserving Democracy in the Digital Age: International Conference of the Research Association of Nordrhein-Westfalen Digital Society (Bonn, Germany, 29 September – 1 October 2022). Bonn, Germany, 2022. P. 17–18. URL: [http://konferenz-datafizierte-gesellschaft.de/wp-content/uploads/2022/09/Konferenzprogramm\\_lang-1.pdf](http://konferenz-datafizierte-gesellschaft.de/wp-content/uploads/2022/09/Konferenzprogramm_lang-1.pdf).

10. Олексіюк Т. Міжнародні стандарти та підходи до забезпечення права на доступ до інформації в умовах воєнного часу. *Забезпечення прав людини в умовах воєнного стану в Україні: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Київ, 15 грудня 2022 р.). Київ, 2022. С. 64–66.

11. Олексіюк Т. Законодавство України на шляху до європейських стандартів доступу до інформації у цифрових форматах: від Конвенції Tromsø до Data Governance Act. *Актуальні питання розвитку юридичної науки і практики в умовах воєнного стану та мирної розбудови: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Київ, 5 травня 2023 р.). Київ, 2023. С. 660–661.

12. Oleksiyuk T. Tromsø Convention provisions as the legal guarantees for accessing official digital information. *EGOV-CeDEM-ePart – 2023: materials of the international conference* (Budapest, September 4–7, 2023). Budapest, Hungary: CEUR Workshop Proceedings, 2023. URL: <https://ceur-ws.org/Vol-3449/>.

*Публікації, які додатково відображають  
результати дослідження:*

13. Олексіюк Т. Доступ до публічної інформації в Україні: досягнення та виклики від прийняття закону до сьогодні», 2019 рік (англійською та українською). URL: [http://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/library/democratic\\_governance/access-to-public-information-in-Ukraine.html](http://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/library/democratic_governance/access-to-public-information-in-Ukraine.html).

14. Олексіюк Тетяна, Опришко Людмила, Буртник Христина, Барвіцький Віктор, Кабанов Олексій. Рекомендації Уповноваженого ВРУ з прав людини з питань додержання конституційного права людини і громадянина на доступ до інформації: посібник / Рада Європи F-67075 Strasbourg CEDEX, 2020. 336 с. URL: <https://rm.coe.int/recomendations-final-10-02-21/1680a165f7>.

15. Олексіюк Т. М. Огляд правових підходів «Право на інформацію: міжнародні стандарти, практика ЄСПЛ та національне регулювання у воєнний час» Огляд правових підходів. Серія: Свобода слова і національна безпека. Київ: УНЦПД, 2022. 21 с.

16. Олексіюк Тетяна, Ващук-Огданська Оксана, Барвіцький Віктор. Рекомендації Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з питань додержання права на доступ до інформації: poradnik для територіальних громад, 2022. 83 с. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/rekomendatsiyi-upovnovazhenoho-verkhovnoyi-rady-ukrayiny-z-prav-lyudyny-z-pytan-doderzhannya-prava-na-dostup-do-informatsiyi>.

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

## ЗМІСТ

|                                                                                                                                                                                                                        |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ.....</b>                                                                                                                                                                                  | <b>16</b> |
| <b>ВСТУП.....</b>                                                                                                                                                                                                      | <b>17</b> |
| <b>РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ<br/>ТА ГЕНЕЗА ПРАВА НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ.....</b>                                                                                                                  | <b>30</b> |
| 1.1 Основні наукові розробки та теоретичні підходи до<br>визначення права на доступ до публічної інформації.....                                                                                                       | 30        |
| 1.2 Генеза права на доступ до інформації у системі<br>міжнародних норм та у правовій системі України.....                                                                                                              | 43        |
| 1.3 Методологічні засади дослідження та джерела для аналізу...                                                                                                                                                         | 61        |
| Висновки до Розділу 1.....                                                                                                                                                                                             | 70        |
| <b>РОЗДІЛ 2 УЗГОДЖЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО<br/>ЗАКОНОДАВСТВА ТА ЮРИДИЧНОЇ ПРАКТИКИ УКРАЇНИ ЗІ<br/>СТАНДАРТАМИ КОНВЕНЦІЇ РАДИ ЄВРОПИ ПРО ДОСТУП<br/>ДО ОФІЦІЙНИХ ДОКУМЕНТІВ.....</b>                                          | <b>72</b> |
| 2.1 Порівняльний аналіз термінології Конвенції Ради Європи<br>про доступ до офіційних документів та національного<br>законодавства України .....                                                                       | 72        |
| 2.2 Ознаки публічної інформації як основний критерій для<br>співвідношення норм Конвенції Ради Європи про доступ до<br>офіційних документів та національного законодавства про<br>доступ до публічної інформації ..... | 81        |
| 2.3 Імплементация стандартів Конвенції Ради Європи про<br>доступ до офіційних документів щодо обробки інформаційних<br>запитів у національне законодавство України .....                                               | 99        |
| 2.4 Обмеження доступу до інформації у Конвенції Ради Європи<br>про доступ до офіційних документів та національному<br>законодавстві України .....                                                                      | 121       |

|                                                                                                                                                                                               |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Висновки до Розділу 2 .....                                                                                                                                                                   | 149        |
| <b>РОЗДІЛ 3 ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ УКРАЇНСЬКОГО<br/>ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ<br/>ІНФОРМАЦІЇ В КОНТЕКСТІ КОНВЕНЦІЇ РАДИ ЄВРОПИ<br/>ПРО ДОСТУП ДО ОФІЦІЙНИХ ДОКУМЕНТІВ .....</b> | <b>153</b> |
| 3.1 Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних<br>документів як запобіжник звуження права на доступ до<br>інформації на національному рівні .....                                          | 153        |
| 3.2 Шляхи вирішення законодавчих колізій у сфері доступу до<br>публічної інформації в законодавстві України .....                                                                             | 173        |
| Висновки до Розділу 3.....                                                                                                                                                                    | 192        |
| <b>ВИСНОВКИ .....</b>                                                                                                                                                                         | <b>194</b> |
| <b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ .....</b>                                                                                                                                                       | <b>198</b> |
| <b>ДОДАТКИ .....</b>                                                                                                                                                                          | <b>223</b> |

## ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

**Access Info Group** – Група спеціалістів з доступу до офіційних документів, створена відповідно до Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів

**ЄС** – Європейський Союз

**ЄСПЛ** – Європейський суд з прав людини

**Європейська конвенція з прав людини** – Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами)

**Конвенція РЄ CETS 205** – Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів (Конвенція Tromsø)

**КУпАП** – Кодекс України про адміністративні правопорушення

**ООН** – Організація Об'єднаних Націй

**Орхуська Конвенція** – Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля

**Пояснювальний звіт** – Пояснювальний звіт до Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів, Конвенції РЄ CETS 205

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

**РЄ** – Рада Європи

## ВСТУП

**Актуальність дослідження** обумовлена тим, що доступ до інформації є одним із ключових інструментів демократії і захисту прав людини. У країнах, де право на доступ до інформації закріплене на рівні закону та отримало всебічний захист, громадяни мають більшу можливість контролювати діяльність державних установ і демонструють вищий рівень довіри до уряду. Тому дослідження правового забезпечення права на доступ до інформації є важливим і потрібним кроком для забезпечення прозорого та демократичного урядування, такі дослідження дають змогу виявити проблеми та недоліки законодавства про доступ до інформації та розробити рекомендації щодо його покращення.

З моменту ратифікації Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів, або Конвенції Tromsø (далі – Конвенції РЄ CETS 205) Україною так і не було прийнято закону, який би гармонізував норми національного законодавства про доступ до публічної інформації з нормами Конвенції РЄ CETS 205. Передусім така вимога до країн-учасниць передбачена самою Конвенцією РЄ CETS 205. Також попри те, що національне законодавство України з доступу до публічної інформації є досить якісним та прогресивним, окремі суттєві норми та терміни все-таки потребують узгодження з Конвенцією РЄ CETS 205. Дослідження з цього питання можуть сприяти запровадженню кращих підходів і практик у регулюванні доступу до публічної інформації з інших країн Європи, виявленню колізій національного регулювання, а також розробленню пропозицій щодо покращення національного законодавства України у світлі євроінтеграційних процесів. Це особливо важливо в контексті збереження та розвитку усталеної судової практики, яка вже сформувалася в Україні з моменту прийняття спеціального Закону України «Про доступ до публічної

інформації» дотепер, та розвиває кращі європейські стандарти у цій сфері, сформовані міжнародними органами.

Дослідження має за мету розвиток на теоретичному рівні підходів до узгодження та розвитку національного законодавства у сфері доступу до публічної інформації, які б гарантували кращий доступ до публічної інформації, ревізію термінології національного законодавства України та удосконалення процедури обробки інформаційних запитів відповідно до стандартів Конвенції РЄ CETS 205.

Наукова розробка питання гармонізації норм національного законодавства зі стандартами Конвенції РЄ CETS 205 досі поки не проводилася, хоча Конвенція РЄ CETS 205 набула чинності для України ще у 2020 році і вже застосовується судами України при прийнятті рішень. Станом на сучасний момент в Україні виникла необхідність ґрунтовного та системного аналізу співвідношення положень національних норм та стандартів Конвенції РЄ CETS 205 з метою покращення забезпечення права громадян на доступ до інформації та запобігання колізій.

Теоретичною основою дослідження стали праці українських науковців, які вивчали правове регулювання забезпечення права на доступ до інформації, зокрема: І. В. Арістова, О. А. Баранова, Ю. В. Богдан, В. М. Венгера, В. О. Горобцова, О. А. Заярного, Г. В. Кадникової, Л. В. Кузенко, І. В. Кушнір, Н. В. Кушакової-Костицької, А. І. Марущака, К. С. Маштака, В. В. Мицика, О. В. Нестеренко, А. В. Пазюка, Л. В. Олексюк, В. С. Політанського, В. В. Речицького, Л. І. Рудник, С. Л. Семяніста, О. М. Сибіги, О. П. Синячова, М. І. Смоковича, Р. І. Стаднік, Є. П. Тептюка та ін.; та європейських науковців, серед яких: Кей Метієсен, Ірен Боухадана, Девід Голдберг та ін.

Комплексний характер дослідження проблематики правового регулювання доступу до публічної інформації в контексті стандартів

Конвенції РЄ CETS 205 вимагає звернення не тільки до напрацювань у галузі інформаційного права, а й до інших галузей права. Основою для напрацювання цілісної концепції дослідження стали фундаментальні праці та розробки науковців:

– у галузі адміністративного права, серед яких: В. Б. Авер'янов, М. І. Ануфрієв, Т. Б. Аріфходжаєва, О. О. Бандурка, В. В. Галунько, О. М. Ганечко, С. Ф. Демченко, О. П. Денєга, В. В. Джунь, С. В. Діденко, М. І. Зубрицький, О. М. Капля, С. О. Лисенко, О. А. Музика-Стефанчук, А. М. Подоляка, М. Ю. Потоцький, О. Р. Радишевська, В. Є. Селезньов, О. Д. Терещук, В. П. Тимошук, В. О. Швець, Р. Г. Щокін, О. Х. Юлдашев та ін.;

– та в інших галузях правової науки, серед яких: В. К. Антошкіна, О. Л. Бигич, Л. В. Бойко-Бойчук, Д. А. Гудима, В. В. Копча, П. М. Рабінович, С. П. Рабінович, Ю. С. Разметаєва, О. З. Панкевич, О. Д. Тихомиров, Д. А. Шигаль та ін.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертацію виконано відповідно до Стратегії розвитку Національної академії правових наук України на 2021–2025 рр., затвердженої Постановою загальних зборів НАПрН України від 26.03.2021 р. № 12-21; Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27 червня 2014 р., ратифікованої Законом України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII; Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, затвердженої Законом України від 18 березня 2004 р. № 1629-IV; Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 рр., схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р; Плану заходів з виконання Угоди

про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 р. № 1106; загального плану науково-дослідної роботи ПрАТ «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом» на 2019–2024 рр.: «Дослідження теоретико-методологічних основ розвитку української державності в контексті світових модернізаційних процесів формування національних громадянських суспільств: політичний, юридичний, економічний, соціальний, психологічний та управлінський аспекти» (ДР № 0119U100492).

**Мета і завдання дослідження.** *Метою* дисертаційної роботи є комплексний аналіз теоретико-правових підходів гармонізації правового регулювання доступу до публічної інформації в Україні в контексті кращих міжнародних стандартів, викладених у Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів, та формування на цій основі практичних рекомендацій щодо його вдосконалення.

Для реалізації зазначеної мети необхідно виконати такі *завдання*:

- визначити сучасну наукову основу та теоретико-правові підходи до правового регулювання доступу до публічної інформації в Україні;

- проаналізувати генезу права на доступ до публічної інформації у європейському просторі, базуючись на міжнародних документах та практиці міжнародних імплементаційних органів, а також сформулювати методологічну основу дослідження, визначити найбільш ефективні методи;

- здійснити науково-практичний аналіз та порівняння термінів національного законодавства України про доступ до публічної інформації,

зокрема обсягу термінів «публічна інформація» та «офіційний документ»,  
установити подібності та відмінності у термінології;

- систематизувати ознаки публічної інформації та їх вплив на формування правових підходів у забезпеченні права на доступ до публічної інформації у контексті національного законодавства та Конвенції CETS 205;

- з'ясувати, як міжнародні стандарти, закріплені у нормах Конвенції CETS 205, корелюють із гарантіями, закріпленими у національному законодавстві про доступ до публічної інформації;

- виокремити сферу дії Конвенції РЄ CETS 205, а саме можливість поширення її стандартів на документи у цифрових форматах та архівні документи;

- виявити колізії та невідповідності у національному законодавстві щодо доступу до публічної інформації у контексті стандартів Конвенції РЄ CETS 205;

- сформувати наукову основу для узгодження норм національного законодавства України щодо правових підстав для обмеження доступу до публічної інформації на основі аналізу співвідношення норм національного законодавства та положень Конвенції РЄ CETS 205, з метою формування однакових підходів у пошуку балансу між правом на інформацію та захистом інших охоронюваних законом інтересів;

- ідентифікувати визначальні фактори та принципи для розробки законодавчих ініціатив щодо гармонізації українського законодавства з Конвенцією РЄ CETS 205 для забезпечення найбільш повного та вільного доступу до публічної інформації;

- установити необхідні межі для вдосконалення законодавства, а саме відокремити проблеми, які слід вирішувати на законодавчому рівні, від тих, які потребують покращення виконання;

– сформулювати пропозиції та розробити законопроект з метою внесення змін до Закону України «Про доступ до публічної інформації» для гармонізації з нормами Конвенції РЄ CETS 205, удосконалення визначення окремих категорій інформації з обмеженим доступом та положень, що визначають підстави для накладення обмеження на доступ до інформації.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини у сфері доступу до публічної інформації в Україні в умовах адаптації до європейських стандартів.

*Предметом дослідження* – доступ до публічної інформації в Україні у контексті Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів.

**Методи дослідження.** Для досягнення поставленої мети і виконання завдань, а також забезпечення достовірності одержаних результатів та висновків, у ході роботи застосовано комплекс загальнонаукових та спеціальних методів дослідження, зокрема:

– *діалектичний метод* – для пізнання правової природи права на інформацію як складного та багатоаспектного явища (підрозділи 1.1, 1.2);

– *методи аналізу та синтезу* – для розмежування понять та категорій, формулювання їхніх характерних ознак, виявлення та з'ясування правових проблем розвитку права на доступ до публічної інформації в Україні, а також для здійснення порівняльного аналізу правового регулювання доступу до публічної інформації в Україні, у Конвенції РЄ CETS 205 та у країнах-учасниках Конвенції (розділи 1–3);

– *метод аналогії* – для пізнання змісту правового регулювання доступу до публічної інформації в Україні, у Конвенції РЄ CETS 205 та у країнах-учасниках Конвенції (підрозділ 1.3, розділ 2);

– *метод сходження від абстрактного до конкретного* – для формування понятійного апарату дослідження та для формування загальних висновків щодо прав людини (усі розділи);

– *системний метод* – для всебічного і комплексного дослідження правового регулювання доступу до публічної інформації в Україні, у Конвенції РЄ CETS 205 та у країнах-учасниках Конвенції (усі розділи).

Важливу роль у дослідженні відіграло використання спеціально-наукових методів: історико-правового, порівняльно-правового та методу тлумачення (інтерпретації) норм права. Зокрема, використання *порівняльно-правового методу* застосовано під час дослідження адміністративно-правового регулювання доступу до публічної інформації в Україні, у Конвенції РЄ CETS 205 та у країнах-учасниках Конвенції, а також аналізу правових механізмів забезпечення доступу до публічної інформації в Україні в умовах його адаптації до європейських стандартів (підрозділ 1.3, розділи 2–3).

У процесі дослідження генези права на доступ до інформації у пошуку шляхів для впровадження найкращих світових стандартів та реформування національного законодавства в Україні найефективнішим був *історико-правовий метод* (підрозділи 1.1, 1.2).

Застосування *методу тлумачення (інтерпретації) норм права* сприяло з'ясуванню змісту правових норм, що регулюють сферу доступу до публічної інформації (усі розділи).

Вибраний методологічний інструментарій дав змогу всебічно проаналізувати стан правового регулювання доступу до публічної інформації в Україні та його відповідність Конвенції РЄ CETS 205 у світлі сучасного розвитку судової практики, визначити позитивний іноземний досвід у цій сфері, установити правові проблеми розвитку правового забезпечення доступу до публічної інформації в Україні, сформулювати висновки та пропозиції для їх вирішення.

*Нормативно-правову базу дослідження* становили положення Конституції України, законів України, інших нормативно-правових актів,

які регулюють відносини у сфері доступу до публічної інформації, а також міжнародні угоди, ратифіковані Україною, та законодавство європейських держав у вказаній сфері.

*Науково-теоретичною основою дисертації* стали теоретико-методологічні розробки та дослідження вітчизняних і іноземних фахівців із загальної теорії держави і права, конституційного, адміністративного та інформаційного права, а також порівняльно-правові дослідження.

*Емпіричною базою дослідження* слугували рішення Конституційного Суду України, Верховного Суду, узагальнення практики застосування чинного законодавства України, звіти країн-учасниць Конвенції РЄ CETS 205, результати моніторингів стану імплементації законодавства про доступ до публічної інформації, та інші аналітичні матеріали з питань дослідження.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає у тому, що дисертаційна робота є першим у вітчизняній адміністративно-правовій науці комплексним дослідженням, присвяченим проблемі правового регулювання доступу до публічної інформації в Україні у контексті Конвенції РЄ CETS 205.

У результаті проведеного дослідження сформульовано низку положень, висновків і пропозицій, зокрема:

*вперше:*

– базуючись на вивченні генези європейських підходів у забезпеченні права на доступ до публічної інформації, доведено, що поступовий розвиток права на доступ до публічної інформації на рівні міжнародних документів складався з трьох послідовних етапів, кожен із яких відрізнявся рівнем захисту цього права;

– у результаті науково-практичного аналізу та порівняння термінів національного законодавства України про доступ до публічної інформації встановлено співпадіння обсягу термінів «публічна інформація» та

«офіційний документ» для цілей забезпечення доступу до публічної інформації, що сприяє узгодженому застосуванню норм Конвенції РЄ CETS 205 із нормами національного законодавства та уніфікації судової практики;

- систематизовано ознаки публічної інформації та доведено, що ключовою серед них є ознака «відображеності та задокументованості» публічної інформації як у контексті міжнародних угод та практики Європейського суду з прав людини, так і у національному законодавстві;

- доведено, що право на доступ до публічної інформації, гарантоване Конвенцією РЄ CETS 205, поширюється на будь-які форми інформації, зокрема й на документи у цифрових форматах та архівні документи. Аргументовано, що правовідносини в архівній сфері та сфері публічних реєстрів також підпадають під регулювання Конвенції РЄ CETS 205;

- обґрунтовано потребу в імплементації до національного законодавства про доступ до публічної інформації підходів і стандартів Конвенції РЄ CETS 205 щодо обробки інформаційних запитів, зокрема доведено, що потребує відображення та деталізації в національному законодавстві нова вимога Конвенції РЄ CETS 205 до розпорядників публічної інформації сприяти запитувачу, наскільки це можливо, в ідентифікації запитаного документу;

- у контексті стандартів Конвенції РЄ CETS 205 обґрунтовано необхідність систематизації переліку законних інтересів для обмеження доступу до публічної інформації у пошуку справедливого балансу відкритості та обмежень;

- на основі порівняльного аналізу встановлено колізію норм Конвенції РЄ CETS 205 та чинного законодавства України, запропоновано шляхи усунення;

- визначено ключовий чинник гармонізації українського законодавства зі стандартами Конвенції РЄ CETS 205, який полягає у

недопущенні звуження права на доступ до інформації у результаті одночасного застосування норм Конвенції та національного законодавства;

– розроблено проект закону про внесення змін до Закону України «Про доступ до публічної інформації» з метою повної та якісної гармонізації з сучасними європейськими підходами та для цілей імплементації стандартів Конвенції РЄ CETS 205 у національне законодавство;

*удосконалено:*

– підходи до визначення розпорядників публічної інформації, зокрема посадових осіб суб'єктів владних повноважень та їх здатності виконувати функції розпорядників публічної інформації;

– теоретико-правові підходи до визначення підстав для обмеження доступу до інформації;

– стан аналітичного забезпечення законопроектної роботи в напрямі покращення забезпечення права на інформацію відповідно до європейських стандартів;

*дістали подальшого розвитку:*

– методологічні основи та підходи до вивчення правового регулювання доступу до публічної інформації в Україні;

– положення, що стосуються правил обмеження доступу до інформації для балансування права на інформацію та інших охоронюваних законом інтересів;

– обґрунтування потреби адаптації національного законодавства України у сфері доступу до публічної інформації відповідно до європейських стандартів.

**Практичне значення одержаних результатів.** Сформульовані у дисертації положення, висновки та пропозиції можуть бути використані у:

– *науково-дослідницькій роботі* – для подальшого вивчення проблем адаптації національного законодавства України у сфері доступу до публічної інформації до європейських стандартів та для поглиблення розуміння обсягу та значення права на доступ до інформації, його розвитку з метою повноцінної інтеграції України до європейського інформаційного простору (*Довідка про використання результатів дослідження у науково-дослідній роботі ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом» від 7 вересня 2023 р. № 8415/4*);

– *правотворчій сфері* – для розробки і вдосконалення адміністративного законодавства України, для якісного та взаємоузгодженого удосконалення законодавства України в інформаційній сфері. Результати дослідження можуть бути застосовані під час розробки нормативно-правових актів, що регулюють право на доступ до публічної інформації, а також у практиці, зокрема державних органів, у процесі формування та реалізації державної політики в інформаційній сфері;

– *практичній та правозастосовній діяльності* – для підвищення ефективності діяльності органів публічного управління та покращення судового захисту права на доступ до публічної інформації, для врахування досвіду інших європейських країн у забезпеченні доступу до інформації, а також для підсилення експертної роботи контролюючого органу у сфері доступу до публічної інформації – Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (*Довідка щодо впровадження результатів дисертаційного дослідження Олексіюк Т. М. у діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 30 листопада 2023 р. № 10977.2/23/01*);

– *освітньому процесі* – під час вивчення дисциплін «Інформаційне право», «Адміністративне процесуальне право», «Права людини», для написання підручників, науково-практичних посібників, розробки методичних рекомендацій (*Акт упровадження в освітній процес ПрАТ*

*«ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом» від 18 грудня 2020 р.). Матеріали дослідження було використано для розробки освітніх заходів з підвищення кваліфікації адвокатів у межах Вищої школи адвокатури (Лист щодо впровадження результатів дисертаційного дослідження Олексіюк Т. М. у навчальних та просвітніх заходах Вищої школи адвокатури Національної асоціації адвокатів України від 20 листопада 2023 року №135/0/02-2) та тренінгів для суддів на базі Національної школи суддів України (Програма тренінгу для суддів окружних адміністративних судів «Доступ до публічної інформації у світлі Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів» від 9 лютого 2022 року).*

Одержані результати використано при підготовці науково-методичного посібника для державних службовців «Доступ до публічної інформації для державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування: навчально-методичний посібник для тренерів» у межах типової загальної короткострокової програми підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування «Організація роботи щодо забезпечення права на доступ до публічної інформації в органах державної влади та органах місцевого самоврядування», затвердженої Наказом Національної агенції з державної служби від 29 березня 2023 р. № 45-23.

**Особистий внесок здобувача.** Дослідження виконано здобувачем самостійно. Усі результати роботи та сформульовані висновки обґрунтовано на основі особистих досліджень автора. Для аргументації окремих положень роботи використовувалися праці інших учених, на які зроблено посилання.

**Апробація результатів дослідження.** Результати, що розкривають основні положення дисертації, сформульовані пропозиції та висновки було оприлюднено зокрема на: Міжнародній науково-практичній конференції

«Актуальні питання розвитку юридичної науки та практики – вплив воєнних дій» Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка (м. Київ, 12 травня 2022 р.); Міжнародній конференції Дослідницької асоціації цифрової спільноти Північного Рейну-Вестфалії «Зміцнення та збереження демократії в епоху цифрових технологій» (м. Бонн, Німеччина, 30 вересня – 1 жовтня 2022 р.); Міжнародній конференції «Забезпечення прав людини в умовах воєнного стану в Україні» Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка (м. Київ, 15 грудня 2022 р.); Міжнародній конференції «Актуальні питання розвитку юридичної науки і практики в умовах воєнного стану та мирної розбудови» Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка (м. Київ, 5 травня 2023 р.); Міжнародній науково-практичній конференції International Conference EGOV-CeDEM-ePart, Corvinus University of Budapest (м. Будапешт, 4–7 вересня 2023 р.).

**Публікації.** Основні результати дисертації викладено в 17 наукових працях, з-поміж яких 5 статей – у наукових виданнях, віднесених до переліку наукових фахових видань України, 1 стаття – у науковому періодичному виданні з юридичних наук, яке включено до міжнародних наукометричних баз, 1 стаття – у наукометричній базі Scopus, 5 тез доповідей у матеріалах міжнародних науково-практичних конференцій та 5 друкованих працях які додатково відображають результати дослідження.

**Структура та обсяг дисертації.** Робота складається з анотації, переліку умовних позначень, вступу, трьох розділів, які логічно об'єднують дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 234 сторінки, з них основного тексту – 181 сторінка. Список використаних джерел налічує 180 найменувань і займає 25 сторінок. Додатки розміщено на 12 сторінках.

## **РОЗДІЛ 1**

### **ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ТА ГЕНЕЗА ПРАВА НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ**

#### **1.1 Основні наукові розробки та теоретичні підходи до визначення права на доступ до публічної інформації**

Право на доступ до офіційної інформації є невід’ємною складовою демократичного суспільства, оскільки воно дає змогу громадянам отримувати інформацію про діяльність уряду та брати активну участь у прийнятті рішень, сприяє прозорості, підзвітності та довірі до державних установ і покращує розуміння громадськістю роботи уряду. Право на доступ до офіційної інформації можна вважати наріжним каменем демократичного врядування, оскільки воно допомагає запобігати корупції, покращує державне управління та сприяє утвердженню верховенства права. У цьому контексті вкрай важливим для України є гармонізація чинного законодавства про доступ до публічної інформації до кращих світових стандартів, викладених у Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів – Конвенція РЄ CETS 205 [52].

Це право закріплюється в національних конституціях та національних законах переважної більшості країн світу, як свідчить Global RTI Rating [157], а також міжнародних договорах про права людини, таких як Міжнародний пакт про громадянські та політичні права [67, ст. 19] та Європейська конвенція з прав людини [51, ст. 10].

У сучасному світі значущість права на інформацію дедалі посилюється. Про важливість повного та всебічного його використання

вказують і визнані міжнародні інституції, як-от UNESCO, UNDP та Рада Європи.

Зокрема, у Ташкентській декларації про універсальний доступ до інформації, затвердженій 28–29 вересня 2022 року, підписанти декларації визначили переваги ефективної реалізації політики та механізмів щодо права на доступ до інформації, а саме:

- створення сприятливого середовища для громадянського суспільства та вільного, незалежного і плюралістичного медіаландшафту;

- зміцнення спроможності протидіяти вияву ненависті, сприяти міжкультурному взаєморозумінню, а також протидіяти та запобігати радикалізації, тероризму та насильницькому екстремізму;

- створення основи для реалізації прав людини та демократичних процесів, зокрема шляхом сприяння прийняттю обґрунтованих рішень, підвищення прозорості та підзвітності, а також особистої автономії;

- протидії чуткам, неправдивій інформації та дезінформації, беручи до уваги загрози, які ці явища становлять для демократичних процесів, а також для досягнення сталого розвитку в галузях, таких як освіта, охорона здоров'я, навколишнє середовище тощо [179].

Аналіз положень Міжнародного пакту про громадянські та політичні права та Європейської конвенції з прав людини, а також вивчення практики їх виконавчих та моніторингових органів підтверджує, що це право спершу розглядалося як частина права на свободу вираження, однак протягом останнього десятиліття розвинулося у самостійне право, про що йтиметься у підрозділі 1.2.

Історично це право сформувалося як право осіб отримувати інформацію, якою володіють органи державної влади, а також інформацію про їхню діяльність і процеси прийняття рішень. У

Пояснювальному звіті до Конвенції РЄ CETS 205 зазначено, що «право на доступ до офіційних документів було вперше розроблено в державах Північної Європи й поступово ширилося в багатьох інших країнах Західної Європи. По-справжньому це право набуло розвитку в 1990-х рр., з ухваленням у законодавстві нових демократичних країн Східної та Центральної Європи. Наразі в конституціях, національних законах і судових практиках багатьох європейських країн визнано право на доступ до офіційних документів. Право на доступ до офіційних документів також отримує дедалі більше визнання на міжнародному рівні. Хоча Європейський суд з прав людини не визнав загального права на доступ до офіційних документів або інформації, нещодавня практика Суду свідчить про те, що за певних обставин стаття 10 Конвенції може передбачати право на доступ до документів, що перебувають у розпорядженні державних органів» [92, п. 2].

У ході розгляду справ Європейським судом з прав людини та судами національного рівня це право зазвичай потребувало балансування з іншим важливим правом – правом на приватність та захист персональних даних, як, наприклад, в одній із перших справ з цього питання – справі «Леандер проти Швеції» (Заява № 9248/81) [112]. У цій справі ЄСПЛ встановив, що інтерес держави-відповідача щодо захисту своєї національної безпеки має бути збалансований із серйозністю втручання у право заявника на повагу до його приватного життя. На думку Суду не повинно бути жодних сумнівів щодо необхідності для країн-учасниць Європейської конвенції з прав людини мати закони, покликані захищати національну безпеку та які надають компетентним національним органам повноваження, по-перше, збирати та зберігати в реєстрах, недоступних для громадськості, інформацію про осіб та, по-друге, використовувати цю інформацію при оцінці

придатності кандидатів для роботи на посадах, важливих для національної безпеки. Незважаючи на те, що у цій справі Суд постановив, що право на свободу вираження поглядів у контексті статті 10 Європейської конвенції з прав людини не надає позитивного права запитувати інформацію і не зобов'язує державу надавати таку інформацію, цим рішенням було розпочато дискусію на рівні ЄСПЛ щодо того, чи захищає ЄСПЛ та як саме право на доступ до інформації [36].

У контексті сучасних викликів воєнного стану саме право на доступ до інформації найчастіше потребує співставлення та оцінки поруч з інтересом захисту національної безпеки, про що було акцентовано у власній публікації «Право на інформацію: міжнародні стандарти, практика ЄСПЛ та національне регулювання у воєнний час» [79]. У ній також акцентовано, що з метою забезпечення дотримання права на доступ до офіційної інформації, необхідно вжити цілого комплексу заходів на центральному рівні державного управління, зокрема вдосконалити існуюче законодавство відповідно до міжнародних стандартів, підвищити обізнаність державних службовців, відповідальних за доступ до публічної інформації а також створити незалежні та неупереджені механізми нагляду, які можуть забезпечити вирішення спорів між окремими особами та державними органами. Питання ефективного та доступного механізму оскарження порушень у сфері доступу до інформації буде розкрито у Розділі 3 цього дослідження.

Отже, право на доступ до офіційної інформації дає змогу громадянам більш ефективно брати участь у громадських дебатах і процесах прийняття рішень. Вкрай важливою є його фасилітуюча роль щодо повноцінної реалізації інших прав людини, таких як право на

освіту та право брати участь в управлінні суспільними справами, її розкривають автори розробленого за підтримки UNESCO Огляду глобальних інструментів для судових органів. У цьому документі наведено системне узагальнення бачення права на інформацію та його важливої ролі на прикладі американського регулювання та судової практики: «міжамериканський суд оперує чіткою та цілісною судовою практикою, яка розглядає право на доступ до публічної інформації як ключовий елемент функціонування всіх належних функцій усіх демократичних суспільств, з урахуванням того, що це право: 1) є найважливішим інструментом громадянського контролю за державними справами та державним управлінням; 2) є засобом усвідомленого використання політичних прав громадян; 3) є інструментом для здійснення інших прав людини, особливо прав найбільш уразливих груп. Цей третій аспект відображає той факт, що доступ до суспільної інформації дає змогу вразливим групам усвідомити масштаби та сферу охоплення своїх прав, і тому він є основою повної реалізації таких прав» [75].

В українському науковому дискурсі щодо визначення змісту та підходів до розуміння права на інформацію висловлюється В. С. Політанський: «У науковій літературі склалися два основних підходи до розуміння права на інформацію. Прибічники першого розглядають це право в площині проблематики відкритості, гласності діяльності державних органів. Його метою є обґрунтування правових можливостей громадянина на отримання інформації, відомостей, якими володіють державні органи у зв'язку з реалізацією ними своїх повноважень. Прихильники другого підходу право на інформацію сприймають як комплексне суб'єктивне право людини, що складається з

можливості вільно здійснювати будь-які операції з інформацією, зазвичай, незалежно від її призначення та змісту» [85, с. 5].

Згідно з О. М. Сибігою термін «право на інформацію» має широке використання в національному законодавстві, попри відсутність такої дефініції у Конституції України [129, с. 237].

Л. В. Кузенко натомість висловлює думку, що право на інформацію є самостійним та фундаментальним правом особи і громадянина, тісно взаємодіє з іншими конституційними правами та обов'язками, виступаючи основою для їх ефективного втілення [57], тому пропонує визначати право на інформацію як самостійне конституційне право людини і громадянина.

І. В. Кушнір зазначає, що упродовж останніх десятиліть відзначається глобальна тенденція визнання принципу права особи на інформацію, відомого як «право знати». Близько 80 % населення планети мешкає в країнах, які утвердили нормативно-правові акти, покликані регламентувати реалізацію права на інформацію. Як на міжнародній арені, так і в окремих державах становлення цього права пройшло шлях від санкціонування вільного обміну даними до гарантованої змоги отримати від органів влади інформацію, якою вони володіють [60, с. 109].

Також колектив авторів монографії «Теоретико-методологічні засади інформаційного права України: реалізація права на інформацію» висловлює підхід, відповідно до якого «інститут права людини на інформацію – це сукупність міжнародних і національних норм, що встановлюють та гарантують межі вільної поведінки людини і громадянина в сфері створення, отримання, зберігання, використання, володіння й розпорядження інформацією, а також норм, регулюючих статус авторів (творців), власників і користувачів інформації» [45, с. 18].

На думку Л. І. Рудник, у суб'єктивному сенсі доступ до інформації – це гарантована державою здатність фізичних та юридичних осіб, а також самої держави (держорганів), вільно отримувати дані, потрібні їм для реалізації власних прав, свобод і інтересів, виконання завдань і функцій, без порушення прав, свобод та інтересів інших громадян і юридичних осіб. В об'єктивному сенсі доступ до інформації – це комплекс правових норм, які регулюють суспільні інформаційні відносини, щодо надання їх учасникам необхідних відомостей для реалізації їхніх прав, свобод і законних інтересів, а також для виконання завдань і функцій [113].

Прийнятною є позиція Ю. В. Богдан, яка акцентує увагу на тому, що «розглядаючи розвиток права на інформацію в історичному контексті, можна дійти висновку, що кожне наступне покоління намагалося захистити права людини надійніше, ніж попереднє, забезпечити більший обсяг прав і свобод. Кожний крок на історичному шляху надавав нових якостей правам людини й громадянина на інформацію та доступ до неї, однак цей процес відбувався не стихійно, а завдяки постійній боротьбі громадян за свої права та свободи» [7].

Так, наприклад, А. І. Марущак аналізував підходи провідних науковців на зміст поняття «доступ до інформації», а також сформулював визначення поняття «доступ до інформації» [64]. Окрім цього, вчений акцентує, що «аналіз норм щодо суспільно необхідної інформації дає підстави виокремити наступне інформаційне право людини – право на суспільно необхідну інформацію. Причому таке право у встановлених випадках переважає право на захист і охорону ІЗОД (інформації з обмеженим доступом – прим. авт.)» [63, с. 25].

Учені-правники неодноразово зосереджували увагу на дослідженні теоретико-правових основ та принципів гарантування прав на

інформацію. Питання сутності та змісту права на інформацію як універсального права розкрито у працях О. А. Баранова [4], Ю. В. Богдан [7], В. О. Горобцова [17], І. В. Кушнір [59], Г. В. Кадникової [44], К. С. Маштака [65], В. В. Мицика [66], А. І. Марущака [63], О. В. Нестеренко [71], Л. В. Олексюк [83], А. В. Пазюка [84], В. С. Політанського [85], В. В. Речицького [106], Л. І. Рудник [124], О. М. Сибіги [130], М. І. Смоковича [135], Р. І. Стадник [137], О. П. Синячова [132], О. Д. Тихомирова [142], О. В. Цимбалюк [146] та ін.

Дослідження також спиралося фундаментальні праці та розробки науковців у галузі адміністративного права, серед яких: І. В. Арістова [3], В. Б. Авер'янов [1], В. К. Антошкіна [2], Т. Б. Аріфходжаєва [151], В. М. Брижко [9], В. В. Галуцько [14], О. П. Дзьобань [20], О. А. Заярний [34], О. М. Капля [46], В. В. Копча [55], О. Р. Радишевська [101], Ю. С. Разметаєва [103], С. Л. Семяніста [127], В. Є. Селезньов [126], Є. П. Тептюк [139], В. П. Тимошук [140], В. С. Цимбалюк [145] та ін.

Ці праці зосереджені на ключових елементах, необхідних для всебічного визначення цього права та створюють теоретико-правову основу для його реалізації та забезпечення. Теоретичні підходи, викладені у роботах зазначених науковців, не виключають один одного і можуть бути об'єднані для формування комплексного розуміння права на доступ до офіційної інформації.

Право на інформацію, його обсяг та регулювання на рівні міжнародних угод стало предметом багатьох досліджень і серед іноземних учених. Зокрема, Кей Метієсен (*Key Mathiesen*) розмірковує про право на інформацію як право людини, зазначаючи, «що право на доступ є не лише правом на свободу, а й правом на добробут. Тобто

інформаційні права окремих осіб покладають на уряди обов'язки надавати доступ до інформації» [161].

Натомість Ірен Боухадана (*Iren Bouhadana*), яка досліджувала регулювання права на доступ до публічної інформації на рівні міжнародних конвенцій, відмітила, що «у міжнародних конвенціях присутні дедалі ширші трактування інформації, що перебуває у власності держави» [152].

Відомий британський дослідник права на доступ до інформації Девід Голдберг (*David Goldberg*) в експертному висновку, підготовленому для *Європейської комісії за демократію через право* (Венеційська комісія), зазначає: «Право на доступ до інформації було визнано основним правом людини найвищими міжнародними судами з прав людини. Це право на доступ до інформації покладає на уряди два обов'язки. По-перше, обов'язок публікувати та розповсюджувати публічну ключову інформацію. По-друге, обов'язок отримувати від громадськості запити на інформацію та відповідати на них». На думку Девіда Голдберга доступ до інформації є основоположним правом людини, яке складається з двох частин:

- проактивної, що складає позитивне зобов'язання державних органів надавати, публікувати та поширювати інформацію про свою основну діяльність, включаючи основні класи інформації, такі як бюджети, політика і плани. У такий спосіб громадськість може брати участь у суспільних справах і забезпечити відповідальність органів державної влади, та

- реактивної, що складає право всіх осіб запитувати у державних службовців інформацію про те, що вони роблять, і будь-які документи, які вони мають, і право отримати відповідь із наданим доступом або шляхом перегляду оригіналів документів, або надання копій [155].

Усі зазначені та чимало інших дотичних досліджень підтверджують думку про підхід до права на доступ до інформації як всеосяжного, гарантованого на рівні міжнародних актів та життєво необхідного для розвитку демократичного суспільства права.

У правовій науці можливе виникнення дискусії, чи є право на інформацію правом людини або охоронюваним законом інтересом. Для цілей захисту права на доступ до публічної інформації ця дискусія не має вирішального значення, адже, на думку Конституційного Суду України, Конституція України не розрізняє порушення прав людини та громадянина і порушення їх законних інтересів, тим самим закріплюючи всезагальний принцип неподільності цих категорій. Вона також установлює правило, за яким права і свободи не є вичерпними і можуть розширюватися законодавчо [123].

Крім цього, Конституція України забезпечує захист права на інформацію згідно з найкращими світовими стандартами, визначеними зокрема Конвенцією РЄ CETS 205. На відміну від багатьох інших правових систем, Конституція України в частині 2 статті 34 [53] гарантує право кожного на доступ до інформації, не пов'язуючи це право з правом на свободу вираження, що повністю узгоджується з підходами згаданої Конвенції.

Водночас автори Науково-практичного коментаря до Конституції України висловлюють наступну думку щодо природи права, передбаченого ст. 34 Конституції, компонентом якого є право на інформацію: «Установлене ст. 34 Конституції України право на свободу думки і слова належить до групи громадянських прав і свобод людини і громадянина, і передбачає надання кожному можливостей на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Це право визнається невід'ємним правом людини і громадянина не лише в теорії

конституційного права, а й загалом у низці міжнародних нормативно-правових актів» [54].

Прийнятий у 1992 році і чинний дотепер Закон України «Про інформацію» [25] установив засади правового регулювання доступу до інформації, і надалі слугував підґрунтям для розробки Закону України «Про доступ до публічної інформації» [22]. Ключовою стала зміна підходу до статусу інформації, яку створювали або накопичували державні органи та органи місцевого самоврядування у ході своєї діяльності.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» був розроблений на основі Модельного закону про свободу інформації, який у свою чергу, базувався на розробках міжнародної організації Артикуль 19 а також на численних законах про свободу інформації країн світу. Модельний Закон ґрунтувався на всесвітніх стандартах у цій галузі, і тому його використання було доречним в Україні та у країнах з континентальною системою. «Термін «модельний» не означає, що всі країни мають взяти Закон за єдино правильний шаблон для створення своїх власних законів. У кожній країні існують різні інформаційні потреби, а також різні структури, тому закони повинні адаптуватись відповідно до них. Термін «модельний», вочевидь, варто використовувати для вираження ідеї про те, що лише закон, який буде містити групи норм, запропоновані цією моделлю, зможе забезпечити максимально ефективні процедури розкриття інформації на практиці, у відповідності з найкращими стандартами права на поінформованість» [125, с. 155].

Разом із новою редакцією Закону України «Про інформацію», Закон «Про доступ до публічної інформації» утворив чітку, збалансовану та універсальну систему норм, які регулюють процедуру обмеження доступу до інформації, а саме закріпив на законодавчому

рівні необхідність застосування так званого «трискладового тесту» – спеціального юридичного механізму, покликаного урівноважити право суспільства отримати інформацію та необхідність обмеження вільного обігу інформації для захисту інших, охоронюваних законом інтересів. У такий спосіб Закон України «Про доступ до публічної інформації» визначив усю інформацію, яку створює або отримує розпорядник у ході виконання своїх обов'язків, як публічну, а отже, відкриту за замовчуванням.

У своєму дисертаційному дослідженні «Право на доступ до інформації в Україні» [124] Л. І. Рудник описує ключові етапи становлення права на доступ до публічної інформації в Україні, починаючи з ухвалення відповідного закону і до 2019 року. У ньому відмічений і важливий вплив передання контролюючих функцій у сфері доступу до публічної інформації від органів прокуратури до Уповноваженого ВРУ з прав людини у 2014 році, і вплив громадянського суспільства на покращення імплементації та просування прогресивних змін до законодавства у цій сфері, і просування ратифікації Україною Конвенції РЄ CETS 205.

Надважливим етапом розвитку правового регулювання доступу до інформації в Україні стала розробка узагальнення судової практики Верховного Суду. Постанова Пленуму ВАСУ від 29 вересня 2016 року № 10 [90], яка стала джерелом для обґрунтування низки висновків цього дослідження, не просто висвітлила наявний на 2016 рік стан судової практики, але й розтлумачила порядок та особливості застосування чималої кількості норм чинного законодавства у дусі кращих європейських стандартів. Зокрема, у згаданій Постанові Пленуму ВАСУ від 29 вересня 2016 року деталізовано порядок застосування обмеження доступу до інформації за «трискладовим тестом», надано вказівки щодо

визначення суспільного інтересу в отриманні публічної інформації, та вказано на кращі зразки практики ЄСПЛ у сфері доступу до інформації.

У контексті значного суспільного запиту на публічну інформацію введення в дію Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів стало для України визначною подією. Верховна Рада України прийняла відповідний закон 20 травня 2020 року № 631-IX «Про ратифікацію Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів» [31].

Згадана Конвенція набрала чинності для держав, що її ратифікували [153], з 1 грудня 2020 року, адже відповідно до статті 16 Конвенції РЄ CETS 205 вона стає чинною з першого дня місяця, що настає після закінчення тримісячного терміну з моменту, коли 10 держав-членів РЄ погодились, що Конвенція має обов'язкову силу для них [52].

Прогрес у забезпеченні права кожного на доступ до інформації повною мірою ілюструється і процесом набуття чинності Конвенцією РЄ CETS 205 та дедалі більшим інтересом європейських країн до приєднання до цієї Конвенції. Щодо України, положення Конвенції РЄ CETS 205 уже стали нормами прямої дії, у зв'язку з чим виникає необхідність узгодження чинного законодавства України, яке регулює доступ до публічної інформації (зокрема однойменного закону), із положеннями Конвенції РЄ CETS 205.

Хоча право на доступ до офіційної інформації є надзвичайно важливим компонентом демократичного врядування, питання його практичної реалізації може нести чимало викликів. Прагнення до рівноваги між правом на інформацію та іншими інтересами, які підлягають захисту, становить сутнісну частину багатьох справ, розгляд яких відбувається в національних судах та Європейському суді з прав

людини. Наприклад, справа «Центр демократії та верховенства права проти України», у рішенні щодо якої ЄСПЛ, вказуючи на резолюцію Парламентської Асамблеї Ради Європи від 25 грудня 2008 року № 1165, стосовно права на приватність, зазначив таке: «Необхідно знайти спосіб установити баланс між реалізацією двох основоположних прав, які гарантуються Європейською конвенцією про захист прав людини: права на повагу до приватного життя та права на свободу вираження поглядів» [118].

На підставі викладеного вище можна констатувати, що в Україні розвиток права на доступ до інформації як правового інституту міжнародного та національного рівня, а також формування судової практики, яка розвивала зміст цього права, розпочалося значно раніше, аніж відбулася розробка та ратифікація Конвенції РЄ CETS 205, про що йтиметься в наступному підрозділі.

## **1.2 Генеза права на доступ до інформації у системі міжнародних норм та у правовій системі України**

Становлення права на доступ до інформації зайняло тривалий час і було обумовлене загальним розвитком системи прав людини. У європейській історії розвитку права на доступ до інформації можна виділити три основних періоди:

- протягом першого, початкового періоду, право на доступ до інформації знайшло своє первинне відображення у нормах права та вважалося частиною права на свободу преси;
- протягом другого періоду – періоду становлення, право на доступ до інформації було закріплено на рівні міжнародних угод як складова права на свободу вираження;

– протягом третього періоду – сучасного періоду право на доступ до інформації сформувалося та набуло закріплення як самостійне право на рівні національних законодавств та міжнародних угод.

Дослідженню історії розвитку права на доступ до інформації вже присвячено чимало наукових праць, зокрема, це питання вивчалось в межах дисертаційних досліджень О. В. Нестеренко, О. М. Сибіги, Ю. В. Богдан, Н. В. Кушакової-Костицької, В. Л. Федоренко, та ін.

Початком першого періоду розвитку права на доступ можна вважати момент, коли право на доступ до офіційної інформації було закріплене у Швеції у 1766 р. Як підтверджує дослідження В. Л. Федоренко та В. Ф. Нестерович, перший у світі Закон «Про свободу друку», який ухвалили у Швеції, став справжньою революцією у цій сфері, оскільки вперше проголосив право громадян на безоплатний доступ до усіх офіційних документів (звіти, протоколи парламентських комісій) та архівів (з правом копіювати архівні документи) [143]. У цьому Законі не була визначена процедура отримання копій документів, адже основним джерелом інформації, зокрема й офіційної, були газети.

Також Ю. В. Богдан у своєму дослідженні зазначала, що «перш ніж право на доступ до інформації як окреме суб'єктивне право, було закріплено в більшості правових систем, воно пройшло декілька етапів: зародження права на доступ до інформації в межах свободи слова та друку; перші законодавчі спроби закріпити право на доступ до інформації у Швеції та Франції; закріплення в конституціях європейських держав принципу публічності й відкритості під час здійснення державної влади; визнання на міжнародному рівні свободи інформації фундаментальним правом людини (1948); закріплення права на доступ до інформації на національному рівні в країнах усталених демократій (70–80 рр. XX ст.); виокремлення права на доступ до

інформації зі свободи інформації на міжнародному рівні (кінець 70-х – початок 80-х рр. XX ст.). Нині активно триває процес прийняття і вдосконалення законів у сфері реалізації права на доступ до інформації в країнах Європейського Союзу, метою якого є саме розширення змісту й визначення механізму реалізації права на доступ до інформації» [7, с. 76].

Зробив свій внесок у дослідження генези права на доступ до інформації у європейській перспективі і Девід Голдберг (*David Goldberg*), який у своєму дослідженні проаналізував розвиток права на інформацію як права людини від моменту першого закріплення у Швеції до повноцінного визнання у світі [154].

Згідно з ученими, які висловлюють свої погляди у Науково-практичному коментарі до Закону України «Про доступ до публічної інформації», процес визнання «права знати» на міжнародній арені спочатку обмежувався визнанням лише права на свободу інформації, і не передбачав обов'язку держави гарантувати доступ до інформації, що перебуває в її розпорядженні [16, с. 20].

Другий етап еволюції права на доступ до інформації розпочався із його закріплення у ключових міжнародних документах, що визнають це право як невіддільну складову права на свободу вираження. Це передбачає зокрема Міжнародний Пакт про громадянські та політичні права та Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод.

Найвідомішим серед перерахованих міжнародним документом в Україні є Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод (далі – Європейська конвенція). Відповідно до ст. 10 Конвенції, що стосується свободи вираження поглядів, право на доступ до інформації є складовою цієї свободи: «Кожен має право на свободу вираження поглядів. Це право передбачає свободу дотримуватися своїх поглядів,

одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів. Ця стаття не перешкоджає державам вимагати ліцензування діяльності радіомовних, телевізійних або кінематографічних підприємств» [51, ст. 10].

Європейська конвенція з прав людини у статті 10 не містить прямої вказівки на безумовне право отримувати інформацію від органів влади: в англійському варіанті формулювання «to receive and impart information» у контексті свободи вираження поглядів охоплює право отримувати інформацію у відповідь на вимогу.

Європейський суд з прав людини, як орган тлумачення Європейської конвенції, уже досить чітко окреслив межі захисту права на доступ до інформації у справах про порушення положень статті 10 цієї Конвенції. Щодо цього важливо зазначити, що спочатку право на доступ до інформації захищалося в контексті, пов'язаному зі свободою медіа. Зокрема, у справі «Угорський Гельсінський комітет проти Угорщини», яка була вирішена Великою Палатою ЄСПЛ та вже є ключовою при вирішенні справ цієї категорії, ЄСПЛ зазначив: «З нещодавньої прецедентної практики Суду випливає, що право на доступ до інформації було прямо визнане як таке, що підпадає під дію статті 10 (Європейської конвенції з прав людини – прим. авт.). Доступ до інформації сприяв вільному обмінові думками та ідеями й ефективному керуванню державними справами. Збір інформації – невіддільна частина журналістики й існують зобов'язання з боку держави не перешкоджати потокові інформації. У цьому полягає загальний громадський інтерес – зробити доступною інформацію, якою розпоряджаються державні органи. Виконання функції «сторожового пса», яка генерує суспільні дискусії та сприяє їм, не обмежується професійними журналістами, а

охоплює й неурядові організації, дослідників і окремих активістів» [119, п. 149].

З приводу значення цієї справи для формування усталених підходів ЄСПЛ до захисту права на інформацію висловилася Люсі Максвел (*Maxwell Lucy*), зазначивши, хоча Велика палата ЄСПЛ і не визнала доступ до інформації окремим правом, це рішення все одно має важливе значення для роботи журналістів, блогерів та всіх тих, хто шукає інформацію від урядів для участі в громадських дебатах [162].

Більш детально ключові підходи та критерії ЄСПЛ щодо визначення меж захисту права на інформацію та ознак інформації, яку має надавати держава у відповідь на запит, будуть розглянуті в наступному розділі.

Подібно Міжнародний пакт про громадянські і політичні права визначає, що «кожна людина має право безперешкодно дотримуватися своїх поглядів. Кожна людина має право на вільне вираження свого погляду; це право передбачає свободу шукати, одержувати і поширювати будь-яку інформацію та ідеї, незалежно від державних кордонів, усно, письмово чи за допомогою друку або художніх форм вираження чи іншими способами на свій вибір» [67, ст. 19].

Міжнародний пакт про громадянські і політичні права був схвалений Указом Президії Верховної Ради Української РСР ще в жовтні 1973 року. Його положення були першими, які визначили право на доступ до інформації на рівні міжнародних угод. В Україні на сучасний момент не приділено достатньої уваги аналізу та застосуванню статті 19 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, оскільки рішення відповідного комітету ООН з прав людини не мають під собою потужних інструментів для імплементації, на відміну від рішень Європейського суду з прав людини. Однак слід зауважити, що Комітет

Організації Об'єднаних Націй з прав людини не тільки приймає рішення у конкретних справах, але й оприлюднює т. зв. «зауваження загального характеру» про те, у який спосіб інтерпретувати захищене Пактом право, наприклад, на свободу думок і їх вираження, передбачене статтею 19.

Зокрема, у Зауваженнях загального характеру № 34 від 12 вересня 2011 року) висловлено погляд Комітету ООН з прав людини щодо обов'язку урядів забезпечувати захист свободи слова та доступності інформації, а також права журналістів та інших осіб на поширення інформації та права громадян на отримання інформації. У документі висловлено погляд Комітету ООН з прав людини щодо обов'язку урядів забезпечувати захист свободи слова та забезпечення доступності інформації.

Згідно з Загальним коментарем № 34 до цієї статті, право на інформацію передбачає:

- обов'язок урядів забезпечити швидкий і практичний доступ до інформації, що становить суспільний інтерес;
- необхідність активно надавати громадськості інформацію про роботу влади, а також інформацію, що становить суспільний інтерес;
- наявність механізму оскарження відмов у наданні інформації;
- поширення цього права на всі держоргани та приватних осіб на держслужбі [33, п. 18].

Комітет ООН з прав людини у Зауваженнях загального порядку №34 розкриває особливості застосування статті 19, зазначаючи, зокрема, що органи влади зобов'язані обґрунтовувати будь-яку відмову у наданні доступу до інформації. Також положення Зауважень загального характеру № 34 наголошують, що держави не можуть без підстав обмежувати доступ громадськості до інформації, що становить суспільний інтерес. Висновки цього документу акцентують, що свобода

засобів масової інформації повинна захищатися на найвищому рівні, і що захист, який надається класичним засобам масової інформації, застосовується в повному обсязі до нових масових інформаційних засобів.

Таким чином, два описаних вище міжнародних документи та практика їх застосування допомагають виокремити другий етап розвитку права на доступ до інформації, що підводить логічно до третього етапу, що характеризується визнанням цього універсального права за кожною людиною, без дискримінації за будь-якими ознаками.

Третій етап у розвитку права на інформацію визначається прийняттям двох ключових міжнародних документів: Орхуської Конвенції, що регулює доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та правосуддя з питань, що стосуються довкілля, та Конвенції Tromsø – Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів.

Уперше питання загального доступу до інформації або – права кожного на доступ до офіційної інформації, на наднаціональному рівні обговорювалося Радою Європи у 2019 році, що призвело до ухвалення Комітетом міністрів держав-членів Ради Європи Рекомендації № R (81) 19 щодо надання доступу до інформації, яка знаходиться у володінні державних органів. У цьому документі надається рекомендація урядам держав-членів враховувати в своєму законодавстві та практиці перелік принципів, зокрема, забезпечити кожній особі в межах юрисдикції держави-члена право на отримання інформації за запитом, яка перебуває у розпорядженні органів державної влади, за винятком законодавчих органів та судової влади [104].

Орхуська Конвенція, що стосується доступу до екологічної інформації та участі громадськості в прийнятті рішень та доступу до

правосуддя в справах, пов'язаних із довкіллям, відіграла ключову роль у розвитку права на інформацію як загальновизнаного права для кожного громадянина, хоча стосувалася лише доступу до екологічної інформації.

Орхуську Конвенцію було ратифіковано Україною 6 липня 1999 року, на її розробку та ратифікацію суттєво вплинули події, пов'язані з аварією на Чорнобильській атомній електростанції. Саме вплив цих подій на довкілля у Європі, а головне – засекречення Радянським Союзом усієї інформації, пов'язаної із наслідками катастрофи, зумовило широку дискусію щодо запровадження на міжнародному рівні права на доступ до екологічної інформації.

Відповідно до статті 1 цього акту [50], Орхуська Конвенція укладена з ціллю сприяння захисту права кожної людини на проживання в сприятливому для її здоров'я та добробуту навколишньому середовищі. Країни, що ратифікували Орхуську Конвенцію, зобов'язуються гарантувати права на доступ до екологічної інформації, на участь громадськості у процесах прийняття рішень з питань довкілля та на доступ до правосуддя з таких питань відповідно до положень самої Конвенції. Важливим для вивчення генези права на доступ до публічної інформації є наведене в Орхуській Конвенції визначення екологічної інформації. Згідно з цим міжнародним документом під терміном «екологічна інформація» розуміється будь-яка інформація, представлена у письмовій, аудіовізуальній, електронній чи іншій матеріальній формі, що стосується, зокрема, стану складових навколишнього середовища, факторів, що впливають або можуть впливати на ці складові, а також стану здоров'я та безпеки людей та умов їхнього проживання, якщо цей стан пов'язаний або може бути пов'язаний із станом складових навколишнього середовища» [50, ст. 2 ч. 3].

Отже, визнання загального права на отримання екологічної інформації Орхуською Конвенцією виявилось суттєвим та послідовним кроком у контексті визнання подібного права щодо всієї офіційної інформації, що обумовило розробку та затвердження Конвенції РЄ CETS 205.

Розробка та прийняття у 2009 році у місті Tromsø (Норвегія) Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів (Конвенції РЄ CETS 205) стали логічним кроком у цьому процесі та обумовили обговорення щодо виокремлення права на отримання інформації, як права кожного на отримання офіційної інформації, яка збирається та створюється суб'єктами владних повноважень, незалежно від мети та права на подальше вільне поширення і використання.

У розробці проекту Конвенції взяли участь урядові експерти з 15 країн-членів Ради Європи, він ґрунтувався на попередніх міжнародних напрацюваннях, зокрема: Декларації Комітету Міністрів Ради Європи про свободу висловлювання та інформації (29 квітня 1982) [19] та Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи № (2002)2 «Про доступ до офіційних документів» від 21 лютого 2002 р. [105].

Конвенція РЄ CETS 205 – перший спеціальний міжнародний документ у сфері доступу до інформації, який має обов'язковий характер для країн, що її ратифікували. З набуттям чинності Конвенцією РЄ CETS 205, змінилися підходи до гарантування права на доступ до інформації на міжнародному рівні. Як уже було зазначено вище, до ратифікації Конвенції РЄ CETS 205 міжнародний захист права на доступ до інформації відбувався через подання скарг до Європейського суду з прав людини, який захищав це право в рамках іншого міжнародного документу – Європейської конвенції з прав людини, а саме статті 10 цієї Конвенції, що декларувала право на вільне висловлювання думок та

пошук інформації. За змістом цієї статті, а також численною практикою ЄСПЛ [110] право отримувати інформацію не було передбачене та не захищалося як самостійне безвідносне право. Так само й Міжнародний пакт про громадянські та політичні права у статті 19 не гарантував окремого та універсального права на доступ до офіційної інформації і не покладав на держави-учасниці додаткових чітко визначених обов'язків щодо цього.

Утім, з ратифікацією Конвенції РЄ CETS 205 ситуація змінилася для країн, що приєдналися до цієї міжнародної угоди. Як зазначено в Пояснювальному звіті до Конвенції РЄ CETS 205, йдеться загалом про доступ до офіційних документів, які знаходяться у володінні держорганів [92, Вступ].

Конвенція РЄ CETS 205 у статті 2 «Право доступу до офіційних документів» установлює, що кожна Сторона цієї Конвенції гарантує право на доступ до офіційних документів, що перебувають у володінні державних органів, кожній особі без будь-якої форми дискримінації за будь-якою ознакою [52, ст. 2].

Хоча Конвенція РЄ CETS 205 стверджує про свою спрямованість на встановлення мінімальних стандартів захисту права на доступ до офіційних документів [92, Вступ], не слід вважати, що з ратифікацією Конвенції РЄ CETS 205 в Україні право на доступ до публічної інформації погіршиться або зазнає додаткових обмежень. Конвенція РЄ CETS 205 визначає пріоритет національного законодавства, якщо воно надає більше гарантій для особи, яка подає запит – у такому разі застосовується саме національне законодавство [52, ст. 1 ч. 1]. Шляхом ратифікації Конвенції РЄ CETS 205, Україна виражає свою прихильність і підтримку принципу відкритості діяльності органів влади та одночасно демонструє здатність до повноцінної участі у формуванні міжнародних

стандартів і розповсюдженні передових практик у сфері доступу до інформації.

Для багатьох європейських країн, які розглядали питання ратифікації Конвенції РЄ CETS 205, важливим та дискурсивним було питання співвідношення її норм з нормами національного законодавства, зокрема у випадках, коли національне законодавство надавало більш широкі гарантії захисту права на доступ.

Норми Конвенції РЄ CETS 205 прямо застосовуються у разі, коли їх використання не обмежує право на доступ до інформації, яке гарантує чинне законодавство України [52, ст. 1 ч. 1].

Такий підхід до застосування Конвенції Ради Європи CETS 205 зумовлений тим, що розробники сприймали її переважно як набір мінімальних загальноприйнятих стандартів і передбачали, що країни, які ратифікують конвенцію, можуть взяти на себе більш широкі зобов'язання із забезпечення доступу до інформації [92, Вступ]. Цей підхід не є новим для міжнародних актів, подібний передбачений і Європейською Конвенцією з прав людини у статті 53 «Гарантія визнаних прав людини», яка передбачає, що положення Конвенції не можуть тлумачитися у такий спосіб, який обмежує чи применшує будь-які права людини та основоположні свободи, визнані на підставі законів будь-якої договірної Сторони Конвенції чи будь-якою іншою угодою [51, ст. 53].

Окрім цього, у пункті 5 Пояснювального звіту до Конвенції РЄ CETS 205 розтлумачено, що «жодні положення цього документа не забороняють Стороні Конвенції ухвалювати, зберігати або зміцнювати національні стандарти, що забезпечують більший доступ до офіційних документів, аніж той, який передбачено Конвенцією. Навпаки, оскільки ця Конвенція спрямована на встановлення мінімальних стандартів, вона

вітає надання більшого доступу до офіційних документів. Окрім того, жодні положення Конвенції не виправдовують зниження наявних стандартів національних законів і практик, якщо такі стандарти вищі, ніж ті, які передбачено Конвенцією» [92, п. 5].

Також, згідно з Пояснювальним звітом до Конвенції Ради Європи CETS 205 керівний комітет із питань прав людини, якому доручено було розробити цю Конвенцію, визначав основні обов'язкові положення, які відображали законодавство різних країн і мали за мету врахувати як уже наявні закони, так і можливість їх ухвалення країнами, які не мали подібного законодавства. Сторони Конвенції зобов'язалися беззаперечно дотримуватися цих мінімальних обов'язкових положень, і для сприяння цьому створено міжнародний моніторинговий механізм. Відповідно, мета цього механізму полягає в стимулюванні Сторін розробляти, утримувати і посилювати національні положення, які гарантують більш широкий доступ до інформації, при цьому забезпечуючи виконання мінімальних основних положень [92, Вступ].

Такий підхід дає змогу Україні та країнам-учасникам Конвенції РЄ CETS 205 гармонізувати своє законодавство у сфері доступу до публічної інформації (або у термінах Конвенції РЄ CETS 205 – офіційних документів) з кращими міжнародними стандартами у цій сфері і, одночасно, залишити можливість прийняття більш прогресивних норм з метою відповідності динамічному розвитку сучасних технологій та демократичного урядування.

При використанні норм Конвенції РЄ CETS 205 може поставати проблема співвідношення та пріоритету застосування норм міжнародного документу та національного законодавства. Оскільки національне законодавство ще не повністю узгоджено із стандартами Конвенції Ради Європи CETS 205, ключовим питанням для

розпорядників публічної інформації – суб'єктів владних повноважень – є взаємодія та ієрархія норм між Конвенцією РЄ CETS 205 та національним законодавством. Інакше кажучи, розпорядникам публічної інформації доводиться вирішувати, які норми (національні чи міжнародні) застосовувати у ситуаціях, коли відмінності існують між нормами Конвенції РЄ CETS 205 та національним законодавством.

Як стаття 9 Конституції України, так і стаття 19 Закону України «Про міжнародні договори України» визначають, що діючі міжнародні угоди, на які Верховна Рада України висловила згоду щодо їх обов'язковості, є складовою частиною внутрішнього законодавства України. У випадку, коли міжнародний договір України, що набув чинності у визначений спосіб, містить норми, відмінні від відповідних положень внутрішнього законодавства України, застосовуються положення саме міжнародного договору [28].

На національному рівні право на доступ до інформації регламентується положеннями Конституції України (статті 32, 34, 50, 57 та 84), Закону України «Про інформацію», Закону України «Про доступ до публічної інформації» та Закону України «Про захист персональних даних», а також відповідними нормами інших актів.

У Конституції України це право окремо визначено, а не як складова права на свободу висловлювання поглядів, як це представлено у Європейській Конвенції з прав людини та Міжнародному Пакті про громадянські та політичні права. У такий спосіб Конституція України нарівні із Конвенцією РЄ CETS 205 гарантує автономне право на інформацію, що передбачає право «збирати» інформацію. Крім цього, стаття 32 Конституції гарантує можливість ознайомлення в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях із відомостями про себе, які не є державною або іншою

законом захищеною таємницею [53, ст. 32]. Згідно із статтею 50 Конституції надається право вільного доступу до інформації щодо стану довкілля, якості харчових продуктів і предметів побуту, причому така інформація не може бути об'єктом конфіденційності [53, ст. 50].

Таким чином, можна визнати, що рівень захисту права на доступ до інформації, гарантованого Конституцією України, відповідає нормам Конвенції РЄ CETS 205, що у свою чергу означає, що гармонізація може відбуватися на рівні норм окремих законів.

Також, в аспекті імплементації норм усіх зазначених вище міжнародних документів необхідно зосередити увагу на практиці органів, що покликані тлумачити положення цих документів та слідкувати за виконанням їх рішень країнами-учасницями.

Однак передусім необхідно з'ясувати правові підстави для застосування в нашій державі практики імплементаційних органів, створених відповідно до вимог міжнародних договорів. З цією метою слід звернутися до положень Віденської конвенції про право міжнародних договорів, учасницею якої є Україна, та які закріплюють правило про те, що поряд із нормами міжнародного договору слід обов'язково враховувати подальшу практику застосування договору, яка відображає згоду учасників щодо його інтерпретації [13, ст. 31 п. 3].

Якщо застосування норм міжнародних документів у судових рішеннях українських судів уже є нормою, то застосування практики міжнародного договірної органу у адміністративній та судовій практиці має відбуватися наступним чином: розпорядник публічної інформації або суд насамперед мають послатися на статтю міжнародного договору, ратифікованого Україною, як на «джерело права», а далі, з урахуванням пункту 3 статті 31 Віденської конвенції, повинні використовувати витяги з рішень міжнародних договірних

органів у конкретних справах, в яких розтлумачуються особливості такого права.

Загалом ООН докладає суттєвих зусиль до просування права на доступ до інформації, що ряд зарубіжних науковців детально дослідили у виданні «ООН і свобода слова та інформації – критичні перспективи», описавши, зокрема роль ЮНЕСКО у розвитку свобода вираження поглядів та інформації а також внесок Спеціального доповідача ООН з питань свободи поглядів і вираження поглядів у прогресивний розвиток міжнародних стандартів, що стосуються свободи вираження поглядів та інформації [149].

Станом на сьогодні використання міжнародних механізмів захисту прав людини є досить популярним серед громадян України, про що свідчить статистика звернень до ЄСПЛ. Однак необхідно пам'ятати, що роль рішень ЄСПЛ чи Комітету ООН із прав людини полягає не так у винесенні висновку у конкретному випадку, як у запровадженні стандартів, підходів до захисту прав людини, меж таких прав.

Європейський суд з прав людини – найвідоміший серед таких органів, оскільки він є міжнародною судовою установою з юрисдикцією, що охоплює всі країни-члени Ради Європи, які прийняли Конвенцію про захист прав людини і основних свобод, і передбачає всі питання, які стосуються тлумачення і застосування конвенції, зокрема міждержавні справи й скарги окремих осіб. У підрозділі 2.2 буде досліджено практику ЄСПЛ у справах, що стосуються доступу до публічної інформації та вплив цієї практики на окреслення ознак публічної інформації, котрі ЄСПЛ встановив як ключові для вирішення питання про захист права на доступ до інформації на рівні цього органу.

У свою чергу для належної та ефективної імплементації Конвенції РЄ CETS 205 країнами-підписантами було створено два окремих

органи, до компетенції яких входять моніторинг та нагляд за виконанням положень Конвенції.

Один із них, а саме Група спеціалістів з доступу до офіційних документів так звана Access Info Group – орган моніторингу, до якого увійшли незалежні та висококваліфіковані фахівці в сфері доступу до офіційних документів. Основна мета цього органу полягає в контролі за ефективністю застосування положень Конвенції Ради Європи CETS 205 країнами-учасницями. Відповідно, Група спеціалістів з доступу до офіційних документів надає свій професійний висновок з питань використання положень Конвенції РЄ CETS 205, обмінюється інформацією та звітує про досягнення про стан законодавства у країнах-учасниках, а також надає свої пропозиції до Консультацій Сторін. Окрім цього, Група спеціалістів з доступу до офіційних документів подає звіти, оцінюючи оптимальність заходів, закріплених у законодавстві країн-підписантів, та практичних дій, які вони реалізували для втілення положень Конвенції Ради Європи CETS 205, а також формулює свої висновки стосовно будь-якої пропозиції щодо внесення поправок до цієї Конвенції [52, ст. 11 ч. 1].

У свою чергу інший міжнародний орган, створений за Конвенцією РЄ CETS 205 – Консультації Сторін – це орган, до якого входять по одному представникові від країн-підписантів Конвенції РЄ CETS 205 та який розглядатиме звіти, припущення та пропозиції Групи спеціалістів з доступу до офіційних документів, надаватиме рекомендації та пропозиції Сторонам, а також вноситиме пропозиції щодо змін до Конвенції РЄ CETS 205 [52, ст. 12].

Консультації Сторін скликаються Генеральним секретарем Ради Європи протягом одного року з дня набрання Конвенцією чинності з метою обрання членів Групи спеціалістів. Надалі зустрічі проводяться не

рідше одного разу на 4 роки, а також у кожному випадку, коли більшість Сторін, Комітет Міністрів або Генеральний секретар Ради Європи вимагають такого скликання. Консультації Сторін затверджують власний порядок денний [52, ст. 11 ч. 3].

Практика цих імплементаційних органів ще перебуває в процесі формування, однак перші висновки вже можуть бути зроблені. Зокрема, на момент підготовки цього дослідження, Консультації Сторін вже провели три засідання, отримали звіти від країн-учасниць Конвенції РЄ CETS 205 та передали їх на розгляд Access Info Group. У свою чергу Група спеціалістів з доступу до офіційних документів провела уже п'ять засідань (станом на момент підготовки цього дослідження), розробила та прийняла Регламент роботи Access Info Group [178] та розпочала аналіз звітів країн-учасниць Конвенції РЄ CETS 205.

Зокрема, у зазначеному документі передбачено, що Група спеціалістів з доступу до офіційних документів контролює виконання Конвенції Сторонами РЄ CETS 205 відповідно до пунктів 1 і 2 статті 11 і статті 14 Конвенції. Її члени виконують свої обов'язки в індивідуальній якості, є незалежними і неупередженими при виконанні своїх функцій, не повинні отримувати жодних інструкцій від урядів країн, котрі їх обрали.

Група обирає зі своїх членів президента та віце-президента для на поновлюваний термін повноважень на два роки. Термін повноважень президента або віце-президента закінчується достроково, якщо він/вона перестає бути членом Групи [178, ч. 6]. Відповідно до зазначеного Регламенту Група спеціалістів з доступу до офіційних документів оцінює звіт кожної країни-учасниці Конвенції РЄ CETS 205, готує первинний та наступні узагальнені звіти, може звертатися до урядів країн-учасниць із запитаннями, проханнями про додаткову інформацію,

а також залучати неурядові організації, які можуть пропонувати експертам Групи свої висновки з питання дотримання Конвенції РЄ CETS 205.

Хоча станом на момент підготовки цього дослідження Група спеціалістів з доступу до офіційних документів ще не опублікувала свого першого звіту, можна прогнозувати, що він складе вплив на процес гармонізації законодавства країн-учасниць до стандартів Конвенції РЄ CETS 205. Зазначене також стосується і України, тож, як було зазначено вище, необхідно розпочати процес розробки змін до законодавства, які б привели чинні закони у сфері доступу до інформації у відповідність до положень Конвенції РЄ CETS 205.

Таким чином, процес становлення права на доступ до інформації, як самостійного та універсального права, ще триває. Розвиток від складової частини права на свободу вираження до окремого права займає тривалий час і є тісно пов'язаним із становленням демократичного врядування у країнах світу. Захист цього права методами та інструментами в межах галузі адміністративного права потребує не тільки розробки якісних законів на національному рівні, але й узгодження з кращими міжнародними стандартами, розробленими визнаними у світі експертами та організаціями. Безумовно, вирішальний вплив на формування таких стандартів справляють імплементаційні органи, створені та покликані тлумачити загальні положення міжнародних договорів у контексті сучасних тенденцій та правовідносин. Щодо Конвенції РЄ CETS 205, то практика таких імплементаційних органів ще перебуває в процесі формування. Однак уже тепер перед українськими розпорядниками публічної інформації та судами постає проблема правильного застосування норм Конвенції РЄ CETS 205 на практиці, адже такі норми мають загальнообов'язковий

характер та пряму дію. Дослідження, спрямовані на розробку підходів з гармонізації норм національного законодавства до стандартів Конвенції РЄ CETS 205, мають за мету створити наукову основу для вдосконалення правового регулювання та адміністративної практики у цій сфері.

### **1.3 Методологічні засади дослідження та джерела для аналізу**

Вибраний методологічний інструментарій дав змогу всебічно дослідити стан правового регулювання доступу до публічної інформації в Україні та його відповідність Конвенції РЄ CETS 205 у контексті сучасного розвитку судової практики, виявити позитивний іноземний досвід у цій сфері, краще зрозуміти правові проблеми розвитку правового забезпечення доступу до публічної інформації в Україні, сформулювати висновки та пропозиції з обраної тематики.

Для досягнення поставленої мети і виконання завдань, забезпечення достовірності одержаних результатів та висновків, було використано різноманітний арсенал загальнонаукових та спеціалізованих методів дослідження, зокрема:

– діалектичний метод – для пізнання правової природи права на інформацію як складного та багатоаспектного явища. Як зазначають П. М. Рабінович, С. П. Рабінович, О. З. Панкевич, «потреба опертя на діалектичний філософсько-світоглядний методологічний підхід зумовлюється передусім історичною динамікою самого предмета дослідження. Як відомо, вихідним постулатом цього підходу є розгляд будь-якого явища соціального буття не статично, а в його розвитку, шляхом розкриття взаємозв'язку та єдності окремих суперечливих моментів цього розвитку» [100, с. 19];

– методи аналізу та синтезу – для розмежування понять та категорій, формулювання їхніх характерних ознак, виявлення та з'ясування правових проблем розвитку права на доступ до публічної інформації в Україні, а також для здійснення порівняльного аналізу щодо законодавчого врегулювання доступу до публічної інформації в Україні, у Конвенції РЄ CETS 205 та у країнах-учасниках Конвенції;

– метод сходження від абстрактного до конкретного – для формування понятійного апарату дослідження та для формування загальних висновків щодо прав людини. Згідно з Д. А. Гудимою метод абстрагування доречний для вичленування у досліджуваних об'єктах різноманітних ознак, властивостей, якостей та їхньої мовної фіксації, зокрема при визначенні, обмеженні, узагальненні та поділі певних понять [18, с. 9];

– метод аналогії – застосовано для осмислення сутності правового врегулювання доступу до публічної інформації в Україні, у Конвенції РЄ CETS 205 та у країнах-учасниках Конвенції. На думку Л. В. Бойко-Бойчук, використання методу аналогій є найефективнішим на етапі пошуку аналогічних вирішень проблеми, оскільки сприяє генерації нових ідей, активізації творчого мислення та заохочує дослідника знаходити паралелі в інших наукових галузях та практичних сферах. Проте цей метод не надає готових вирішень для поставлених завдань чи проблем, оскільки ігнорує унікальність та специфічність кожної системи [8, с. 76];

– системний метод – для всебічного і комплексного дослідження правового регулювання доступу до публічної інформації в Україні, у Конвенції РЄ CETS 205 та у країнах-учасниках Конвенції. Як зазначає Л. І. Заморська, «найчастіше системний підхід сприймається як методологічний напрям, основне завдання якого полягає в розробці

методів дослідження та у формуванні певних об'єктів – систем різних типів. Такий підхід насамперед припускає, що право – це структурно-елементне утворення, первинним елементом якого є правові норми, які для забезпечення найбільш ефективного регулювання окремих видів суспільних відносин об'єднуються у відповідні галузі, а також визначає правову нормативність як системне явище соціальної дійсності, яка проявляється через нормативно-правові приписи» [8, с. 42].

Важливе значення для дослідження мало використання спеціально-наукових методів: історико-правового, порівняльно-правового та методу тлумачення (інтерпретації) норм права.

Використання історико-правового методу було найефективнішим для дослідження генези права на доступ до інформації у пошуку шляхів для впровадження найкращих світових стандартів та реформування національного законодавства в Україні. Як зазначає<sup>158</sup> Р. М. Шевчук, ключовим завданням, на виконання якого спрямований історико-правовий порівняльний метод, є отримання нових знань шляхом аналізу і порівняння історико-правових джерел. Отож для цього «необхідні три складові: 1) порівняння (у низці випадків також і аналогія), які є стандартною загальнонауковою логічною операцією; 2) порівняння повинні характеризуватися своєю ретроспективністю, тобто бути історичними; 3) порівнюватися повинна правова матерія. Лише поєднання цих трьох умов становить зміст головної проблеми теорії історико-правового порівняльного методу й висуває відповідні вимоги до основних підходів і принципів її реалізації» [147, с. 28].

Використання порівняльно-правового методу застосовано під час порівняння адміністративно-правового регулювання доступу до публічної інформації в Україні, у Конвенції РЄ CETS 205 та у країнах-учасниках Конвенції, а також аналізу правових механізмів забезпечення

доступу до публічної інформації в Україні в умовах його адаптації до європейських стандартів.

Саме порівняльно-правовий метод є найбільш доречним для аналізу джерел, які поки що доступні для дослідження з питання гармонізації національного законодавства України зі стандартами Конвенції РЄ CETS 205.

У контексті гармонізації національного законодавства зі стандартами Конвенції РЄ CETS 205 важливо звернутися до дослідження О. Р. Радишевської, яка у своїй докторській дисертації розвинула авторську концепцію «європеїзації адміністративного права України». Зокрема, у її дослідженні проаналізовано питання механізмів і видів європеїзації адміністративного права та методів, доцільних для вивчення впливу європейського права на адміністративне право України. На думку О. Р. Радишевської, «порівняльно-правовий метод дає змогу виявити загальні й особливі закономірності формування й реалізації державної політики в іноземних країнах, проаналізувати міжнародні та європейські стандарти її здійснення» [102, с. 106]. У продовження вона вказує, що загальні властивості правових систем, узяті в сукупності закономірностей їхнього багатоваріантного буття, дають можливість (керуючись порівняльно-типологічним підходом) звести реальні однотипні правові системи до узагальнювальної правової моделі.

На думку О. Л. Бигич, порівняльно-правовий метод у взаємодії із системним методом дає змогу прослідковувати основні тенденції розвитку права в певних умовах, пов'язуючи системні параметри права з проблемами ефективності правового регулювання [6].

З цього приводу висловив свою думку і О. Д. Тихомиров, зазначивши, що «дослідження порівняльного правознавства і порівняльно-

правових досліджень в часовому, просторовому та соціально-культурному вимірах дає можливість представити їх у контексті «світової», «інтернаціональної» та «національної» науки, виявити своєрідність її інтерпретацій і поширення в існуючих цивілізаціях і країнах світу, на різних етапах їх розвитку та в константах глобалізації і плюралізації світу, а також виділити і закласти підвалини української юридичної науки й зокрема порівняльно-правових досліджень виходячи зі всезагального, загального, різного та унікального у співвідношеннях української та інших правових наук, «світової» культури, регіоналізації власне самого українського права тощо» [141, с. 52].

Використання методу тлумачення (інтерпретації) норм права забезпечило можливість з'ясувати зміст правових норм, що регулюють сферу доступу до публічної інформації. Згідно з В. К. Антошкіною «загальний характер правової норми, а отже, неможливість вказати в ній абсолютно всі конкретні життєві ситуації, є об'єктивною причиною тлумачення. Відповідно до закону загальної ентропії будь-яка передача інформації пов'язана з втратою її певної частини, тому інформація кодується з певним запасом – її носій є більш об'ємним, аніж обсяг переданої інформації. Натомість законодавець, навпаки, враховуючи потреби практики, повинен створити максимально стислий нормативний текст, що водночас обумовлює потребу у роз'ясненні, «розшифровці» [2, с. 181].

Правові гарантії доступу до публічної інформації вже були предметом дослідження як в Україні, так і в міжнародній науковій спільноті. Окремо у цьому аспекті слід відзначити монографію О. В. Нестеренко, якою закладено фундаментальні методологічні основи для вивчення права на інформацію в Україні [71].

Водночас О. М. Сибіга присвятив свою докторську дисертацію комплексному дослідженню адміністративно-правового забезпечення та судового захисту права особи на доступ до публічної інформації [129].

Також низка робіт на рівні дисертаційних досліджень стосувалися окремих аспектів забезпечення цього права, наприклад, С. Л. Семяніста у своїй докторській дисертації проаналізувала правове регулювання забезпечення відкритості адміністративних процедур та інформаційної прозорості публічної інформації, як «відображеної та задокументованої будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформації, що знаходиться у володінні розпорядників публічної інформації, визначених Законом України «Про доступ до публічної інформації» [128, с. 89].

У контексті методологічних засад дослідження слід також акцентувати увагу на порівняльне дослідження Н. В. Кушакової-Костицької, у якому проаналізовано сучасний стан суспільно-правових відносин в інформаційній сфері [58] та дисертаційне дослідження І. В. Кушнір, присвячене конституційному праву особи на доступ до публічної інформації та його забезпечення Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини [59].

У свою чергу В. Є. Селезньов у своєму дисертаційному дослідженні розкрив аспекти щодо правового та інституційного співробітництва європейських регіональних організацій, таких як Рада Європи, ЄС, ОБСЄ та ін., у контексті уніфікації норм прав людини. На думку вченого, основним фактором, що обумовив проведення уніфікації стандартів щодо захисту прав людини та основних свобод, є стрімка тенденція до поширення ідей, що мали транскордонний характер наприкінці XIX та початку XX ст. ст., зокрема ідей захисту прав та свобод людини [126]. З огляду на це, напрями та тенденції уніфікації

норм, що стосуються права людини на інформацію, потребують детального вивчення.

Ці та інші наукові розробки заклали методологічну основу для цього дисертаційного дослідження. Водночас особливо важливо у цьому аспекті визначити коло джерел, що мають бути вивчені та використані для порівняльного аналізу.

Насамперед слід виокремити норми міжнародних договорів, учасницею яких є Україна, норми Конституції України, ЗУ «Про доступ до публічної інформації», ЗУ «Про інформацію» та ін.

На рівні міжнародних угод джерелами для дослідження слугуватимуть передусім норми Конвенції РЄ CETS 205, Європейської конвенції з прав людини, Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, Орхуської Конвенції, Віденської конвенції про право міжнародних договорів. Як уже зазначалося вище, важливим джерелом для правильного розуміння та уніфікованого тлумачення норм зазначених міжнародних договорів слугуватимуть документи, створені їхніми імплементаційними органами, зокрема такі, які відображають результати розгляду індивідуальних скарг, як, наприклад, рішення ЄСПЛ.

Джерелом для дослідження було також законодавство інших країн-учасниць Конвенції РЄ CETS 205, а також практика імплементаційних органів за Конвенцією РЄ CETS 205, зокрема, документи, які виносяться на розгляд Консультацій Сторін та Групи спеціалістів з доступу до офіційних документів – звіти країн-учасниць Конвенції РЄ CETS 205. Ці звіти, підготовлені та надані урядами країн-учасниць, відображають стан законодавства відповідних країн у контексті впровадження ними універсальних стандартів, передбачених Конвенцією РЄ CETS 205.

На момент підготовки цієї дисертації країни-учасниці Конвенції РЄ CETS 205 подали на розгляд імплементаційних органів 14 звітів.

Результати дослідження базуються також і на власному досвіді, зокрема на основі роботи у складі Групи спеціалістів з доступу до офіційної інформації (Access Info Group) – міжнародного моніторингового органу, створеного відповідно до статті 11 Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів. З моменту обрання до складу цієї міжнародної групи у березні 2022 року і протягом 2022–2023 років було взято участь у регулярних засіданнях групи та опрацюванні звітів країн, що були винесені на розгляд Access Info Group сторонами-учасницями Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів. Зокрема, посада Віце-Голови Access Info Group підкреслила важливу роль у роботі групи та узагальненні результатів такої роботи. Засідання Access Info Group за особистої участі відбулися 16–17 листопада 2022 року, 22–24 березня 2023 року, 4–6 липня 2023 року у місті Страсбург (Франція).

Дослідження базувалось і на тривалому практичному досвіді у сфері доступу до публічної інформації, зокрема, у:

- правозахисній сфері (представлення скажників у справах з доступу до публічної інформації у Європейському суді з прав людини, а саме «Лещенко проти України» (заяви № 14220/13 та № 72601/13) та «Аврамчук проти України» (заява № 65906/13), у яких ЄСПЛ задовольнив вимоги скажників);

- експертній підтримці Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (надано експертну підтримку Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в частині аналізу поточних законодавчих ініціатив з питань доступу до публічної інформації, членство в Експертній раді при Представникові Уповноваженого з інформаційних прав);

– сфері неурядових організацій (зокрема, посада керівника відділу стратегічного судівництва, метою якого було супроводження справ із доступу до публічної інформації на рівні національних судів).

Також слід відзначити документ, який поки що є єдиним джерелом, що системно тлумачить норми Конвенції РЄ CETS 205 – Пояснювальний звіт до Конвенції РЄ CETS 205. Незважаючи на рекомендаційний характер цього документу, його значення складно переоцінити. Його було розроблено науковцями та практиками, котрі входили до робочої групи з розробки Конвенції РЄ CETS 205, з метою деталізації та пояснення її підходів та термінів.

Офіційний статус Пояснювального звіту до Конвенції РЄ CETS 205 підкріплено тим, що він опублікований на веб-сторінці до Конвенції РЄ CETS 205 на офіційному веб-порталі Ради Європи та використовується зацікавленими урядами для тлумачення положень Конвенції РЄ CETS 205, зокрема для означення термінології, сфери дії Конвенції РЄ CETS 205 та предмету її регулювання.

Отже, станом на сьогодні наявна методологічна основа та джерела для дослідження питання правового забезпечення доступу до публічної інформації в умовах узгодження національного законодавства в цій сфері з європейськими стандартами, визначеними Конвенцією РЄ CETS 205. Дослідження термінології та порівняльний аналіз норм Конвенції РЄ CETS 205 будуть проведені у наступних розділах.

### **Висновки до Розділу 1**

У розділі досліджено теоретико-правові засади правового забезпечення права на доступ до публічної інформації в світлі міжнародних стандартів, з'ясовано зміст та проаналізовано еволюцію концепцій права на доступ до інформації на рівні ключових міжнародних документів, що становлять підґрунтя сучасної моделі правового регулювання доступу до публічної інформації в Україні, а також визначено методологічні засади та джерела для аналізу застосування стандартів Конвенції РЄ CETS 205 у поєднанні з національним законодавством України про доступ до публічної інформації, у результаті чого сформульовано наступні висновки:

1. Аналіз наукових праць дав змогу довести, що право на доступ до інформації є гарантованим кожному, незалежно від мети та подальшого використання такої інформації. Установлено, що право на доступ до інформації є фасилітуючим щодо реалізації інших прав та досліджено теоретико-правові підходи до вивчення цього права.

2. У результаті аналізу генези права на доступ до інформації доведено проходження трьох основних періодів у формуванні та розвитку цього права: перший, початковий період, коли право на доступ до інформації виникло та вважалось частиною права на свободу преси; другий період – період становлення, коли право на доступ до інформації набуло закріплення на рівні міжнародних угод як складова права на свободу вираження, передбаченого передусім Міжнародним пактом про громадянські і політичні права та Європейською конвенцією з прав людини; та третій, сучасний період, коли право на доступ до інформації сформувалося та набуло закріплення як самостійне право на рівні національних законодавств країн Європи та спеціальної міжнародної угоди, а саме Конвенції РЄ CETS 205.

3. Доведено, що Конвенція CETS 205 є першою міжнародною угодою, яка визнає універсальне право на доступ до публічної інформації, що знаменує новий етап у розвитку цього права. Аргументовано, що встановлення Конвенцією РЄ CETS 205 мінімальних стандартів захисту права на доступ до офіційних документів не перешкоджає країнам-учасникам запроваджувати на національному рівні більш широкі гарантії захисту права на доступ до публічної інформації, водночас обґрунтовано необхідність системного перегляду національного законодавства про доступ до інформації та гармонізації його зі стандартами Конвенції.

4. Встановлено, що практика імплементаційних органів, які створені та функціонують згідно з міжнародними угодами, котрі закріплюють право на доступ до інформації, є джерелом для тлумачення Конвенції РЄ CETS 205 та формування підходів до врегулювання доступу до інформації, яка перебуває у розпорядженні суб'єктів владних повноважень та інших розпорядників публічної інформації на національному рівні.

5. Доведено необхідність дослідження відмінностей у підходах національного регулювання та стандартів Конвенції РЄ CETS 205 шляхом використання низки загальних та спеціальних методів, а також через аналіз відповідних джерел міжнародного та національного рівня.

6. Сформовано комплекс методологічних підходів, що визначають загальний напрям дослідження та запропоновано перелік джерел для аналізу. Доведено, що найефективнішим у контексті цього дослідження є застосування порівняльно-правового методу, як такого, який забезпечує потреби дослідження у порівнянні змісту норм, а також дає змогу означити шляхи для гармонізації норм національного законодавства зі стандартами Конвенції CETS 205.

## РОЗДІЛ 2

### УЗГОДЖЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ТА ЮРИДИЧНОЇ ПРАКТИКИ УКРАЇНИ ЗІ СТАНДАРТАМИ КОНВЕНЦІЇ РАДИ ЄВРОПИ ПРО ДОСТУП ДО ОФІЦІЙНИХ ДОКУМЕНТІВ

#### **2.1 Порівняльний аналіз термінології Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів та національного законодавства України**

Фундаментальне значення для цього дослідження має вирішення питання про термінологію, якою слід послуговуватися законотворцям, визначених спеціальним законом розпорядникам публічної інформації та судам.

У контексті цього передусім слід визначити співвідношення понять «публічна інформація» та «офіційні документи» у термінології Конвенції РЄ CETS 205 та національного законодавства України. Цей момент є вирішальним для з'ясування того, чи можливо надалі застосовувати добре розвинуту судову практику у справах щодо доступу до публічної інформації, що вже сформувалася в Україні, до вирішення справ, які стосуватимуться прав, передбачених нормами Конвенції РЄ CETS 205.

Наступне визначення публічної інформації наведене у Конвенції РЄ CETS 205: «Під поняттям «офіційні документи» розуміється будь-яка інформація, записана у будь-якій формі, складена або отримана, та яка перебуває у розпорядженні державних органів» [52, ст. 1].

Пояснювальний звіт до Конвенції Ради Європи CETS 205 тлумачить положення Конвенції щодо сфери застосування Конвенції

шляхом роз'яснення терміну «офіційні документи» у рамках цієї Конвенції. Поняття «офіційні документи» охоплює широкий спектр інформації, яка формується або отримується державними органами та перебуває в їхньому володінні. Ця інформація може бути представлена на будь-якому матеріальному носії, незалежно від її форми та формату (письмові тексти, аудіозаписи, фотографії, електронні листи, дані, збережені у електронному форматі, наприклад, в електронних базах даних тощо) [92, п. 11].

Крім того, ЗУ «Про доступ до публічної інформації» визначає публічну інформацію як «відображену та задокументовану будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформацію, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом» [22, ст. 1].

Аналізуючи звіти країн-учасниць Конвенції РЄ CETS 205, спостерігаємо подібну ситуацію. Зокрема, національні правові акти цих країн не вбачають різниці в обсягові терміну «офіційні документи» та «публічна інформація». Наприклад, законодавство Естонії, як свідчить звіт уряду цієї країни, поданий на розгляд імплементаційних органів за Конвенцією РЄ CETS 205, ототожнює офіційні документи та публічну інформацію: «Визначення «офіційних документів», прийняте у межах відповідних національних правових рамок та/або у політиках, передбачає конкретну інформацію, охоплюючи цим визначенням інформацію, що зберігається в електронному вигляді або в базах даних. Під публічною інформацією розуміються офіційні документи. Відповідно до підпункту 3 (1) публічна інформація – це інформація, яка зафіксована та задокументована будь-яким способом та на будь-якому

носії, отримана або створена під час виконання публічних обов'язків, передбачених законом або виданим на його основі актом» [170].

Аналогічно законодавство Швеції, як зазначено у звіті уряду цієї країни, поданого на розгляд імплементаційних органів за Конвенцією РЄ CETS 205, не вбачає різниці між офіційним документом та інформацією: «відповідно до Закону про свободу преси (FPA) «офіційний документ» – це документ, що знаходиться в розпорядженні державного органу, який був отриманий державним органом або складений ним ... слово «документ» відноситься не лише до паперу та письмового тексту чи зображень, а й, наприклад, до магнітофонного запису або запису для автоматичної обробки даних. Це, зокрема, інформація, яка міститься в електронних листах, текстових повідомленнях у службах повідомлень, таких як SMS, або інформація, доступна на веб-сайтах» [176].

Законодавство Вірменії, яка нещодавно приєдналася до Конвенції, також передбачає, відповідно до поданого урядом Вірменії до Наради сторін звіту, що: «У рамках правової бази та/або політик, гарантоване право доступу до офіційних документів, включаючи спеціальну інформацію про відповідні національні закони, правила та політики, що визнають право доступу до офіційних документів» [169].

Отже, можна стверджувати, що країни-учасниці Конвенції CETS 205 не вбачають суттєвої різниці у термінах «публічна інформація» та «офіційний документ».

Щодо співвідношення термінів «офіційні документи» та «публічна інформація», національні суди також не вбачають відмінностей у цих термінах. Зокрема, у рішенні Верховного Суду у справі № 380/15492/21 суд застосував норми Конвенції РЄ CETS 205 до вирішення питання про надання доступу до набору відкритих даних – інформації, яка існує

винятково у цифровій формі. Суд у своєму рішенні зазначив, що: «Відповідно до Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів, що її ратифіковано Законом України «Про ратифікацію Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів» від 20 травня 2020 р. № 631-IX (далі – Конвенція РЄ), Україна взяла на себе відповідальність із виконання зобов'язань щодо забезпечення гарантій права кожному, без дискримінації за будь-якою ознакою, на доступ, зокрема до публічної інформації, за вимогою, до офіційних документів, що знаходяться в розпорядженні державних органів» [109].

Тобто українські суди уже застосовують норми Конвенції РЄ CETS 205 до розгляду справ про доступ до публічної інформації, формуючи єдину практику застосування норм Конвенції РЄ CETS 205 поруч із нормами національного закону та не вбачаючи відмінностей у термінах «офіційні документи» та «публічна інформація» для цілей забезпечення права на доступ до інформації.

Отже, і Конвенція РЄ CETS 205, і національне законодавство України ототожнюють інформацію та документ, концентруючись передусім не на формі, в якій зафіксована інформація, а на ознаках, обсягові та змісті інформації.

Досі у правовій науці ще не були досліджені співвідношення термінів «публічна інформація» та «офіційний документ» на європейському чи національному рівнях. З огляду на те, що у практиці органів державної влади та місцевого самоврядування, рекомендаціях та правозастосовних актах Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та судовій практиці національних судів обидва ці терміни застосовуються одночасно та означають один і той самий предмет регулювання, не виникає необхідності змінювати термінологію українського законодавства з «інформації» на «документи», зокрема,

зважаючи на те, що термін «публічна інформація», яким послуговується національне право, краще відображає предмет регулювання закону.

Тому для мети цього дослідження важливо провести порівняння термінів «державний орган» за Конвенцією РЄ CETS 205 та «розпорядник публічної інформації» за українським національним законодавством для цілей доступу до публічної інформації, що дасть змогу визначити коло суб'єктів, на яких поширюються вимоги Конвенції.

Насамперед слід акцентувати увагу на те, що Конвенція РЄ CETS 205 містить деякі відмінності у визначенні розпорядників інформації, порівняно із національним законодавством. Відповідно до пункту 1 частини 1 статті 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації» «суб'єктами управління публічною інформацією є: органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, органи влади Автономної Республіки Крим, інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання» [42, с. 36].

Згідно Конвенції РЄ CETS 205 «під поняттям «державні органи» розуміються: 1) урядові та адміністративні органи на національному, регіональному та місцевому рівнях; 2) органи законодавчої та судової влади тією мірою, в якій вони виконують адміністративні функції згідно з національним законодавством; 3) фізичні чи юридичні особи тією мірою, в якій вони виконують адміністративні повноваження» [52, ст. 2].

Порівняння цих норм передусім зумовлює запитання, чи вважаються після набуття чинності Конвенцією РЄ CETS 205 розпорядниками публічної інформації фізичні особи, зокрема посадові та службові особи? Згідно з Пояснювальним звітом до Конвенції РЄ

CETS 205 державні органи – це «адміністративні органи на національному, регіональному та місцевому рівнях (наприклад, центральні органи влади, міські ради та інші муніципальні органи, поліція, органи охорони здоров'я, органи освіти, органи, що відповідають за реєстрацію актів цивільного стану тощо). Під поняттям «державні органи» розуміються органи законодавчої та судової влади, якщо вони виконують адміністративні функції згідно з національним законодавством, а також фізичні чи юридичні особи, якщо вони виконують адміністративні повноваження» [92, п. 8].

Розробники Конвенції Ради Європи CETS 205 передбачили можливість розширення застосування Конвенції на фізичних або юридичних осіб за умови, що вони виконують державні обов'язки або провадять свою діяльність за рахунок держави відповідно до національного законодавства. Вони також визнали відсутність єдиного визначення цих термінів і відмітили, що приклади суттєво відрізняються в різних країнах, що зокрема обумовлено історичними особливостями.

Зокрема, у законі, яким ратифікована Конвенція РЄ CETS 205, вказано, що «відповідно до пункту 2 статті 1 Конвенції Україна заявляє, що визначення поняття «державні органи» також передбачає: органи законодавчої влади щодо їхніх інших функцій; органи судової влади щодо їхніх інших функцій; фізичні чи юридичні особи тією мірою, в якій вони виконують державні функції або управляють державними коштами відповідно до національного законодавства» [31].

У такий спосіб надана деяка дискреція урядам країн-учасниць Конвенції РЄ CETS 205 у визначенні обсягу терміну «державні органи». Водночас для українського законодавства важливим є вирішення на законодавчому рівні питання про віднесення (чи навпаки – виключення) посадових осіб до розпорядників публічної інформації.

Важливо враховувати, що судова практика щодо цього пункту в контексті національного рівня склалася до ратифікації Конвенції РЄ CETS 205. У розділі 2 Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29 вересня 2016 року № 10 «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації» узагальнено судовий досвід щодо визнання посадових та службових осіб розпорядниками інформації. Відповідно до цього рішення визначення суб'єкта владних повноважень не розповсюджується на посадових та службових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування: «... оскільки за своїм статусом та колом повноважень вони не підпадають під розуміння органу державної влади та інших суб'єктів, зазначених у пункті 1 частини першої статті 13 Закону № 2939-VI. У зв'язку з цим такі особи не можуть (не мають здатності) виконувати обов'язки розпорядника інформації, зокрема й обов'язки щодо обліку та оприлюднення публічної інформації (статті 14, 15 Закону № 2939-VI)... Не є розпорядниками публічної інформації у розумінні Закону № 2939-VI народні депутати України, депутати місцевих рад та Верховної Ради АРК, голови районних, обласних рад, сільський, селищний, міський голова, судді, прокурори, державні виконавці тощо» [90, п. 2.1].

На підставі вищезазначеного та для уникнення обмеження права на отримання інформації, передбаченого чинним законодавством України, важливо підкреслити, що саме державні органи, органи місцевого самоврядування та інші постачальники інформації, визначені статтею 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації», повинні виконувати усі необхідні обов'язки, що передбачені законом для належного забезпечення права на доступ до інформації. Питанню недопущення звуження права на інформацію у процесі імплементації

норм Конвенції РЄ CETS 205 буде присвячено останній розділ цього дослідження.

На жаль, у судовій практиці останніх років з'являються справи, де окремі розпорядники, не оспорюючи власне існування публічної інформації, заперечують свій обов'язок надавати її з причини того, що розпорядження такою інформацією не відноситься до повноважень саме цього суб'єкта владних повноважень.

Положення Конвенції РЄ CETS 205 передбачили запобіжник до подібних конфліктних ситуацій у ч. 2 ст. 5 «Опрацювання запитів про доступ до офіційних документів»: «Запит про доступ до офіційного документу розглядається будь-яким державним органом, у розпорядженні якого знаходиться документ. Якщо державний орган не має у розпорядженні запитуваного офіційного документу або якщо він не уповноважений опрацьовувати цей запит, він повинен, коли це можливо, спрямувати запит чи заявника до компетентного державного органу» [52, ст. 5 ч. 2].

Законодавство України передбачає подібне статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації»: «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» [22, ст. 22 ч. 3].

Однак зазначений Закон не містить положення про те, що інформаційний запит повинен бути розглянутий будь-яким державним органом, у розпорядженні якого знаходиться документ, як це передбачено в Конвенції РЄ CETS 205. Такий недолік зумовлює суперечки щодо належного розпорядника, особливо у випадках, коли виникає необхідність обмеження доступу до інформації, або у разі, коли

інший орган, аніж той, до якого надійшов інформаційний запит, наклав на документ гриф «Для службового користування». Детальніше питання визначення належних розпорядників публічної інформації (чи у термінах Конвенції РЄ CETS 205 – державних органів) буде розглянуте у підрозділі 2.2 цього дослідження.

Водночас Кодекс України про адміністративні правопорушення (КУпАП) не передбачає такого складу порушення, як невиконання вимоги щодо перенаправлення запиту належному розпорядникові публічної інформації. Загалом перелік порушень у сфері доступу до інформації, за які передбачена адміністративна відповідальність, передбачений статтею 212-3 КУпАП [48]. У межах цього дисертаційного дослідження не будемо аналізувати обсяг та правила застосування цієї норми КУпАП, однак варто зазначити, що для цілей належного виконання вимог законодавства про доступ до інформації, зокрема положень Конвенції РЄ CETS 205, перелік можливих правопорушень має повністю відображати спектр обов'язків розпорядників відповідно до норм національного законодавства та Конвенції РЄ CETS 205.

Отже, для кращого забезпечення доступу до публічної інформації слід внести зміни до чинного Закону України «Про доступ до публічної інформації», які мають передбачити право запитувача на те, щоб його запит був у належний спосіб розглянутий будь-яким державним органом, у розпорядженні якого знаходиться інформація чи документ, що відповідає стандартам Конвенції РЄ CETS 205.

## **2.2 Ознаки публічної інформації як основний критерій для співвідношення норм Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів та національного законодавства про доступ до публічної інформації**

Для сучасного розвитку правового регулювання доступу до публічної інформації нагальним є питання гармонізації національного законодавства зі стандартами Конвенції РЄ CETS 205. Як було з'ясовано у попередньому розділі, окремі термінологічні неузгодженості існують на рівні закону та Конвенції РЄ CETS 205. Утім, судова практика загалом однаково застосовує терміни національного законодавства, наприклад «публічна інформація», та Конвенції РЄ CETS 205, наприклад «офіційний документ». У цьому підрозділі проаналізуємо ознаки публічної інформації, як правового інституту та зробимо висновки щодо їх відповідності Конвенції РЄ CETS 205.

Законодавство України передбачає, що право доступу обмежується наявними документами, тобто «відображеною та задокументованою» інформацією. Конвенція РЄ CETS 205 також не вимагає від розпорядників інформації створювати нові документи відповідно до запитів на отримання інформації.

Згідно із Законом України «Про доступ до публічної інформації», публічна інформація – це будь-яка інформація, зафіксована та задокументована за допомогою будь-яких засобів та на будь-яких носіях. Ця інформація може бути отримана або створена суб'єктами владних повноважень у ході виконання ними своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або перебувати в розпорядженні суб'єктів владних повноважень та інших постачальників публічної інформації, які зазначені в цьому Законі [22, ст. 1].

Тобто при визначенні ознак публічної інформації та вирішенні питання віднесення інформації до публічної слід враховувати наступні компоненти:

- «відображеність та задокументованість», як ключова ознака публічної інформації;

- походження публічної інформації – «отримана або створена в процесі виконання ... обов'язків, передбачених чинним законодавством»;

- безпосереднього знаходження публічної інформації у розпорядженні визначеного законом суб'єкта – «знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом» [93].

Відображеність та задокументованість публічної інформації є її основною ознакою, яка відокремлює доступ до публічної інформації від інших способів обміну інформацією між державою та громадянами. Згідно з Науково-практичним коментарем до ЗУ «Про доступ до публічної інформації» «важливою ознакою публічної інформації у розумінні Закону (Закону України «Про доступ до публічної інформації» – прим. авт.) є її попередня фіксація. Відповідно, Закон регулює відносини щодо доступу до інформації, яка вже існує, і не вимагає у відповідь на запит створювати певну інформацію (це не стосується обов'язку оприлюднювати, і з цією метою, у разі необхідності, створювати інформацію відповідно до статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації»). Це важлива характеристика, яка, зокрема, дозволяє відрізнити інформаційний запит від звернення, яке, зазвичай, вимагає створення інформації (наприклад, підготовку роз'яснення). При цьому слід пам'ятати, що Закон гарантує доступ саме до інформації, а не до документів (тобто матеріальних носіїв

інформації), тому якщо запит стосується інформації, яка міститься в кількох документах і може бути зібрана та надана без значних інтелектуальних зусиль (наприклад, без проведення додаткового аналізу), то така інформація є публічною в розумінні статті 1 Закону України «Про доступ до публічної інформації», адже вона є «відображена і задокументована» [22, ст. 1].

Подібні підходи закріплені і у законодавстві інших країн-учасниць Конвенції РЄ CETS 205. З метою порівняння визначень публічної інформації (або офіційного документу, відповідно до термінології Конвенції РЄ CETS 205), не будемо аналізувати всі звіти країн-учасниць Конвенції РЄ CETS 205, однак наведемо декілька прикладів таких визначень.

Зокрема, законодавство Молдови – країни-учасниці Конвенції РЄ CETS 205, передбачає наступне визначення публічної інформації: «офіційна інформація – це вся інформація, якою володіють і доступні розпорядники інформації, яка розроблена, відібрана, оброблена, систематизована та/або прийнята органами чи посадовими особами чи надана їм відповідно до закону іншими суб'єктами права. Інформаційними документами вважаються також будь-які інші засоби реєстрації інформації, що з'явилися внаслідок технічного прогресу» [176].

Разом з тим законодавство Норвегії (Freedom of Information Act від 19 травня 2006 року) визначає: «...термін «документ» охоплює будь-який логічно обмежений обсяг інформації, що зберігається на носії для подальшого читання, прослуховування, представлення або передачі. Це включає, але не обмежується, текстами, зображеннями та звуками, незалежно від того, як інформація зберігається» [174].

Другий абзац розділу 4 Freedom of Information Act Норвегії містить юридичне визначення терміну «документи справи адміністративного

органу»: «Це документи, які були отримані або подані до адміністративного органу або складені самим органом, і які стосуються сфери відповідальності або діяльності цього органу. Якщо документ адресовано не безпосередньо агентству, а його співробітнику, документ все одно вважається «документом справи», якщо він стосується діяльності агентства. З іншого боку, якщо документ надіслано або складено працівником (або політиком у міністерстві) у ролі, відмінній від посади працівника адміністративного органу, це не вважається документом справи» [174].

Теоретико-правові питання відмежування публічної інформації від іншої інформації, що створюється суб'єктом владних повноважень в українському законодавстві, вже були досліджені у наукових працях низки українських вчених. Так, наприклад, М. І. Смокович у своєму дослідженні щодо окремих аспектів теорії та судової практики щодо доступу до публічної інформації аналізує підходи до визначення публічної інформації через аналіз судової статистики. На думку науковця, законом про інформацію (Закон України «Про інформацію» – прим. авт.) дано визначення цього терміну: «інформація – будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді» [134, с. 99]. Аналіз і синтез цієї норми дозволяють зробити висновок, що термін «інформація» визначає будь-які відомості чи дані, які можуть бути збережені у майбутньому на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді. Застосовуючи метод тлумачення від попереднього правового явища до наступного і навпаки, можна визначити «інформацією» також будь-які відомості чи дані, що вже збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді. Він продовжує свою думку висновком про те, що «публічна інформація – це будь-які відомості

та/або дані про суспільство, його суб'єктів та/або діяльність органів влади, які можуть бути збережені або уже збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді та які є відкритими, гласними і доступними, або які мають суспільний інтерес» [123, с. 100].

Натомість О. М. Сибіга у своєму дослідженні правового регулювання публічної інформації у контексті практики застосування адміністративними судами норм національного законодавства аналізує поточну наукову дискусію щодо визначення публічної інформації серед вітчизняних науковців. Учений посилається та критично оцінює аргументи Є. П. Тептюка, викладені в дисертаційному дослідженні на тему: «Конституційне право на доступ до публічної інформації: проблеми законодавчого регулювання та судового захисту», [138] та висновки Л. В. Кузенко, сформульовані в дисертаційному дослідженні «Правове регулювання права громадян на інформацію у сфері державного управління» [57] щодо визначення публічної інформації, а також аналізує міжнародний досвід у пошуку найбільш оптимального визначення. Зокрема, дослідник зазначає, що «аналіз положень Закону «Про доступ до публічної інформації» дає змогу визначити ознаки, що характеризують публічну інформацію. По-перше, це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація. По-друге, це інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків або знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації. За таких умов йдеться винятково про органи державної влади, державні органи, органи місцевого самоврядування, а не про службових чи посадових осіб цих органів. Окрім цього, суспільна інформація набуває статусу публічної у трьох випадках: а) якщо вона була отримана в процесі виконання суб'єктом

владних повноважень; б) якщо вона була створена в процесі виконання суб'єктом владних повноважень; в) якщо вона знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень чи інших розпорядників публічної інформації» [131].

Значущий вплив на встановлення принципів та критеріїв, які визначають ознаки публічної інформації, має досвід Європейського суду з прав людини, і, зокрема, варто відзначити рішення Великої Палати Європейського суду з прав людини у справі «Угорська Гельсінська спілка проти Угорщини» (*Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary*) [133].

У висновку щодо цієї справи Європейський суд з прав людини ідентифікує критерії, які він враховує при вирішенні питання про надання захисту праву скажника на інформацію, серед яких є і така ознака, як попередня зафіксованість, задокументованість такої інформації.

Зазначена справа була порушена проти Угорщини за заявою неурядової організації, зареєстрованої згідно із законодавством Угорщини, Угорського Гельсінського Комітету. Маючи намір оцінити якість захисту, який надають державні захисники, організація направила запити до різних поліцейських департаментів з питанням про імена громадських захисників, обраних ними у 2008 році, та кількість призначень на посаду адвокатів. Організація посилалася на угорський Закон «Про дані» від 1992 року, стверджуючи, що запитувані дані є публічною інформацією.

За висновком Європейського суду з прав людини, який міститься у фінальному рішенні Великої Палати, право на отримання інформації, передбачене статтею 10 Конвенції, хоч і не вимагає від держави загального обов'язку надавати її, але відповідний обов'язок може

виникнути за певних обставинах. Згідно з ЄСПЛ при вирішенні питання про надання чи обмеження доступу до інформації аналізу підлягають:

- ціль запитувача або мета, для якої була запитана інформація. Зокрема, розглядається, чи визначає цей критерій, наскільки інформація є необхідною для виконання особою її функції у сприянні публічній дискусії з суспільно важливих питань, і чи може відсутність інформації суттєво заважати свободі вираження поглядів;

- природа інформації, а саме чи відповідають інформація, дані чи документи, за якими запитується доступ, встановленим вимогам трискладового тесту, тобто чи збиратись вони з метою задоволення суспільного інтересу;

- функцію запитувача, що полягає в захисті свого права на отримання інформації, можуть виконувати, передусім, представники журналістського корпусу, громадські організації, активісти, дослідники та автори творів, присвячених суспільно важливим питанням. Суд також згадав про блогерів та популярних користувачів соціальних мереж;

- готовність та доступність інформації.

Готовність та доступність інформації є найбільш вагомим, навіть вирішальним критерієм, виходячи з позиції ЄСПЛ. На думку Суду, цей критерій означає, що процес надання інформації не повинен ставити перед державними органами надто великі обов'язки зі збору та обробки даних: «у контексті вищезазначеного прецедентного права, а також беручи до уваги формулювання Статті 10 § 1 (а саме слова «без втручання з боку публічної влади»), Суд вважає, що факт того, що запитана інформація є готовою і доступною, повинен стати важливим критерієм у загальній оцінці того, чи можна розглядати відмову у наданні інформації як «порушення» свободи «отримувати і поширювати інформацію», як захищається цим положенням» [133, п. 170].

Тобто право на отримання інформації стосується тієї інформації, яка є заздалегідь є відображеною і задокументованою, або, користуючись термінологією ЄСПЛ, – «готовою і доступною».

Загалом ці критерії лише узагальнюють уже сформовану за декілька останніх років практику ЄСПЛ. Поки що Європейський суд з прав людини, який десятки років відігравав провідну роль у формуванні високих гарантій свободи вираження поглядів, у питаннях доступу до інформації суттєво обмежив свою компетенцію мінімальним стандартом. Натомість Конвенція РЄ CETS 205 покликана розбудувати правові підходи забезпечення доступу до інформації, виходячи з іншого принципу – право на доступ до офіційної інформації гарантоване кожному, незалежно від мети запиту та характеру запитаної інформації.

Українська національна судова практика розвиває підходи до визначення публічної інформації (а з ратифікацією Конвенції РЄ CETS 205 і до визначення офіційних документів), з урахуванням викладених вище підходів.

Практичне застосування зазначеного критерію до визначення публічної інформації стикається із значними труднощами, адже досить часто запитана інформація міститься в декількох документах, а отже, розпорядник, хоча і має цю інформацію у своєму володінні, повинен докласти додаткових зусиль для її збирання та обробки.

Як підтверджує узагальнення судової практики, наведене у Постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29 вересня 2016 р. № 10, необхідність учинення розпорядником додаткових дій, спрямованих на аналітичну обробку чи узагальнення інформації, розцінюється як невідповідність критерієві «відображеності та задокументованості»: «якщо запит стосується інформації, яка міститься в кількох документах і може бути зібрана і надана без значних

інтелектуальних зусиль (наприклад, без проведення додаткового змістовного аналізу), то така інформація відповідає критеріям «відображеності та задокументованості» і є публічною» [90, п. 1].

Утім, незважаючи на те, чи йдеться про інформацію, чи про документ, головним завданням, яке постає при визначенні обсягу публічної інформації, є встановлення факту готовності та доступності такої інформації. Завдяки розвиткові судової практики в Україні, підходи до цього питання є деталізованими та передбачають можливість врегулювання окремих спірних питань у контексті виконання розпорядниками публічної інформації своїх повноважень.

Зокрема, зазначені вище підходи повною мірою відповідають законодавчому регулюванню та судовій практиці, яка стосується відмов у доступі до інформації. Так, відповідно до пункту 1 частини 1 статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» з-поміж правомірних причин для відмови у доступі до інформації передбачає наступну: розпорядник інформації не має і не зобов'язаний володіти, в межах своєї компетенції, інформацією, щодо якої було подано запит, згідно з визначенням, передбаченим законодавством. Відповідно, можна констатувати, що тоді, коли розпорядник публічної інформації зобов'язаний відповідно до його компетенції, передбаченої законодавством, володіти запитаною інформацією, то він не має підстав для відмови у запиті, а отже, повинен створити таку інформацію та надати її запитувачеві. Аналогічно Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29 вересня 2016 р. № 10 передбачає можливість виникнення ситуації, коли розпорядник не створив (або не зібрав) публічну інформацію, як це мало відбутися у процесі виконання його повноважень, хоча повинен був це зробити. Розмежовуючи інформаційні запити та звернення громадян, подані відповідно до ЗУ

«Про звернення громадян», цей документ зазначає: «Не є інформаційним запитом звернення, для відповіді на яке необхідно створити інформацію, окрім випадків, коли розпорядник інформації не володіє запитуваною інформацією, але зобов'язаний нею володіти» [90, п. 3.4].

Отже, питання співвідношення інформаційного запиту та звернення громадянина належним чином врегульоване спеціальними законами (Законом України «Про доступ до публічної інформації» та Законом України «Про звернення громадян»), визначення та підходи окреслені у судовій практиці, зокрема у Постанові Верховного Суду у справі №9901/314/20 [86] та у наукових дослідженнях, наприклад О.В. Нестеренко дослідила це питання, та виклала свої висновки у відповідній публікації [73].

Судова практика на національному рівні також уже має визначений підхід щодо доступу до інформації, яка вже зафіксована у розпорядника як єдиний документ, та отримання інформації, яку розпорядникам ще слід зібрати з кількох документів. У контексті цього цікавим прикладом є рішення Верховного Суду від 4 квітня 2018 р. у справі № 824/72/16-а, у якому суд підтвердив, що у розпорядника публічної інформації виникає обов'язок надати запитувану інформація навіть у разі, коли є необхідність збирання такої інформації проте без проведення аналітичної обробки чи створення нової інформації. Справа стосувалася запиту на публічну інформацію, з яким позивач звернувся до Чернівецького обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України та який містив прохання надати інформацію про кількість вимог про надання інформації, які були направлені від розпорядника до суб'єктів господарювання протягом певного періоду. Відповідач відмовив, стверджуючи, що потрібно провести аналітичну обробку та узагальнення даних для надання

інформації. Суд визначив, що у Чернівецького обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України є повноваження розпорядника інформації щодо кількості та факту направлення вимог до суб'єктів господарювання. Інформація про ці вимоги була зареєстрована в журналі вихідної кореспонденції, а копії вимог були збережені відповідно до номенклатури справ. Тому для надання запитуваної інформації було потрібно лише підрахувати кількість направлених вимог протягом зазначеного періоду. Суд вирішив, що доводи відповідача про необхідність аналітичної обробки та створення нової інформації у цьому випадку були безпідставними [107].

Натомість суттєвим здобутком та прогресивним кроком Конвенції РЄ CETS 205 є те, що Конвенція надає додаткову гарантію запитувачеві, котрий може не мати достатнього рівня правової грамотності для того, щоб ідентифікувати запитаний документ чи інформацію самостійно, а отже, не позбавляє його права на доступ до публічної інформації.

Конвенція РЄ CETS 205 гарантує право запитувача на допомогу з боку розпорядника в ідентифікації необхідної інформації. Зокрема, стаття 5 «Опрацювання запитів про доступ до офіційних документів» визначає, що «державний орган сприяє заявнику, наскільки це практично можливо, ідентифікувати запитуваний офіційний документ» [52, ст. 5 ч. 1].

Ця норма Конвенції є дуже прогресивною, адже, як свідчить судова практика, значна кількість відмов у доступі до інформації ґрунтуються саме на тому, що розпорядник вважає, що інформації, яку запитувач просить надати, в нього немає, хоча обсяг повноважень такого розпорядника передбачає відповідні функції, а отже, така інформація у розпорядника має бути.

Такий підхід є кардинально новим для українського законодавства, адже Закон України «Про доступ до публічної інформації» не передбачає жодного обов'язку розпорядника контактувати із запитувачем інформації чи вчиняти будь-які інші дії індивідуального характеру для запитувача, які допомагали б запитувачеві у пошуку запитуваного документу чи інформації.

Повертаючись до визначення ознак публічної інформації (або в термінах Конвенції РЄ CETS 205 – офіційного документу), спостерігаємо, що загалом у більшості європейських законів про свободу інформації та у практиці ЄСПЛ визначення публічної інформації спирається на дві ключові ознаки – те, що публічна інформація є заздалегідь зафіксованою та перебуває у розпорядженні компетентного розпорядника.

Отже, невід'ємною ознакою публічної інформації є віднесення її до сфери повноважень того чи іншого визначеного законом розпорядника, наприклад, органу державної влади або місцевого самоврядування. Крім того, важливо відзначити, що Закон України «Про доступ до публічної інформації» підкреслює, що публічна інформація повинна бути «отримана або створена в процесі виконання ... обов'язків, передбачених чинним законодавством» [22, ст. 1], а отже, для визначення того, який обсяг публічної інформації зберігає конкретний розпорядник, слід з'ясувати його повноваження.

Визначення публічної інформації, наведене у Конвенції РЄ CETS 205, подібно до українського законодавства, використовує термін «державні органи» для визначення предмету регулювання: «під поняттям «офіційні документи» розуміється будь-яка інформація, записана у будь-якій формі, складена або отримана, та яка перебуває у розпорядженні державних органів» [52, ст. 1 ч. 2].

Як для цілей застосування національного законодавства, так і для тлумачення норм Конвенції РЄ CETS 205 у практиці розпорядників постійно виникає питання співвідношення форми та змісту публічної інформації.

Конвенція РЄ CETS 205, у частині способів доступу до офіційних документів установлює, що «при наданні доступу до офіційного документа заявник має право обирати, чи бажає він ознайомитися з оригіналом чи його копією, чи отримати копію цього документа в будь-якій доступній формі або форматі за своїм вибором, якщо таке побажання є виправданим» [52, ст. 6 ч. 1].

Пояснювальний звіт до Конвенції РЄ CETS 205 з цього приводу зазначає, що існує декілька варіантів отримання доступу до офіційних документів: ознайомлення з оригіналом, отримання копії документа або обидва ці варіанти одночасно. «Заявник має вказати бажану форму отримання інформації, і державний орган, де це можливо, повинен враховувати таке побажання. Однак у деяких ситуаціях це може бути неефективним або неможливим. Державний орган може відмовити в наданні копії документа, наприклад, через відсутність технічних можливостей для створення відео- або аудіокопій чи електронних копій, або якщо це призведе до неприпустимих додаткових витрат. Також може бути відмовлено в доступі до оригіналу документа у разі його фізичної крихкості або поганого стану, і в цих випадках державний орган повинен забезпечити копію документа. Державні органи повинні в усіх можливих ситуаціях надати можливість ознайомлення з документом, забезпечуючи розумні години роботи та необхідну матеріально-технічну базу для цього» [92, п. 54].

Вжитий у Конвенції РЄ CETS 205 термін «невиправдане побажання» щодо форми офіційного документу може здатися надто

широким та недостатньо визначеним, однак, взявши до уваги критерії «готовності та доступності» (відповідно до практики ЄСПЛ) та «відображеності і задокументованості» (відповідно до чинного Закону «Про доступ до публічної інформації»), можна з повною відповідальністю стверджувати, що йдеться про обов'язок передбачених законом розпорядників надавати публічну інформацію у тій формі, яка існує (створена або зібрана розпорядником) або повинна існувати (у разі, якщо відповідний обов'язок розпорядника передбачений відповідним законодавством, однак з якихось причин цей обов'язок не був виконаний).

Детальніше процедура обмеження доступу до публічної інформації або офіційного документу відповідно до національного законодавства та Конвенції РЄ CETS 205 буде розглянута у підрозділі 2.3 цього дослідження.

Водночас українське законодавство не конкретизує зобов'язання розпорядника надавати запитувачу можливість перегляду оригіналу документу. Лише положення частини Закону України «Про доступ до публічної інформації» вказує на необхідність для розпорядників визначати спеціальні місця для роботи запитувачів з документами або їх копіями [22, ст. 14 ч. 1].

У частині 10 Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29 вересня 2016 р. № 10 щодо форми доступу до інформації з цього приводу зазначено: «Закон № 2939-VI не містить переліку способів ознайомлення запитувача інформації із запитуваною інформацією. З огляду на частину другу статті 34 Конституції України та частину другу статті 7 Закону № 2657-XII про те, що ніхто не може обмежувати права особи у виборі форм одержання інформації, за винятком випадків, передбачених законом, спосіб ознайомлення

визначається самим запитувачем інформації ... Закон № 2939-VI не вимагає від розпорядника завіряти копії документа, що надається у відповідь на інформаційний запит. Однак необхідно враховувати, що розпорядник інформації зобов'язаний надавати та оприлюднювати достовірну, точну та повну інформацію, а також у разі потреби, перевіряти правильність та об'єктивність наданої інформації і оновлювати оприлюднену інформацію (пункт 6 частини першої статті 14 Закону № 2939-VI)» [90, п. 10.1].

Крім того, надання для ознайомлення оригіналів документів у відповідь на інформаційний запит може бути ускладнене тим, що документи можуть містити інформацію з обмеженим доступом. У такому разі розпорядники повинні виготовляти копії, вилучати з них інформацію з обмеженим доступом та надавати для ознайомлення такі копії документів, що натомість покладає на них додаткові витрати часу та матеріальних ресурсів.

Отже, з огляду на обов'язок розпорядника надавати точну та повну інформацію, доступ до оригіналів документів на прохання запитувача, як окрема форма доступу до офіційних документів, потребує розробки окремої процедури. Станом на сьогодні сам той факт, що інформація, отримана від розпорядника у порядку відповіді на запит (що підтверджується відповіддю від розпорядника, оформленою згідно з вимогами діловодства), уже покладає обов'язок забезпечити її достовірність на розпорядника.

Найбільш дискусивним питанням щодо співвідношення форми та змісту документів, які розпорядники публічної інформації повинні надавати у відповідь на інформаційний запит, є регулювання доступу до офіційних документів, які передані на зберігання до установ архівного фонду. На жаль, історично правове регулювання архівної сфери

залишається відокремленим від правового регулювання доступу до публічної інформації. Це зумовлює чимало практичних запитань, адже відповідно до правил діловодства з плином визначеного часу документи, що створюються та збираються суб'єктами владних повноважень, передаються до установ національного архівного фонду. Такі установи у своїй діяльності керуються спеціальним законом «Про Національний архівних фонд та архівні установи», норми якого мають за мету насамперед збереження матеріальних носіїв інформації – архівних документів [29].

Конвенція РЄ CETS 205, як очікувалося, мала поставити остаточну крапку в цій дискусії. Однак Конвенція в оригінальному тексті лише двічі побіжно згадує архівну сферу: 1) у Преамбулі, де зазначає «враховуючи ... рекомендації Комітету Міністрів державам-членам, зокрема № R(81)19 щодо доступу до інформації, що перебуває в розпорядженні державних органів, № R (91)10 щодо передачі персональних даних третім особам, що перебувають в розпорядженні державних органів, № R(97)18 щодо захисту персональних даних, що збираються та обробляються в статистичних цілях, № R(2000)13 щодо європейської політики стосовно доступу до архівів та Rec(2002)2 щодо доступу до офіційних документів» [52, Преамбула]; 2) та у частині 1 статті 7 «Стягнення плати за доступ до офіційних документів», де зазначено, що: «ознайомлення з офіційними документами у приміщеннях державного органу є безкоштовним. Це не перешкоджає Сторонам установлювати плату за відповідні послуги, що надаються архівами та музеями» [52, ст. 7 ч. 1].

Натомість у пункті 15 Пояснювального звіту до Конвенції РЄ CETS 205 чітко зафіксовано, що «офіційні документи, передані до архіву, залишаються під сферою дії цієї Конвенції». З огляду на

рекомендаційний характер Пояснювального звіту, такої норми недостатньо для того, щоб справити вплив на формування усталеної судової практики, спрямованої на захист права на доступ до публічної інформації, яка міститься в архівних документах за правилами Конвенції. Очевидно, для уникнення такої колізії слід вносити зміни до чинного законодавства про архівну сферу, якими розмежовувати доступ до архівних документів (чи інших форм – аудіо-, відеозаписів тощо), як матеріальних носіїв інформації та власне самої інформації, яка в них міститься [92, п. 15].

Таке розмежування має важливе значення для покращення забезпечення інформаційних прав громадян, адже дає змогу запитувачам користуватися всім спектром гарантій Конвенції РЄ CETS 205: правом подавати запити на інформацію без пояснення причин та мети використання інформації; отримувати інформацію безоплатно (у разі, коли це не потребує додаткових витрат з боку архіву); подавати анонімні запити тощо. Звісно, у випадках, коли йдеться про чутливу інформацію особистого характеру, яка захищена законодавством про захист персональних даних, обробка анонімних запитів протирічить суті захисту права, а отже державні органи не можуть у такому випадку задовольнити анонімний запит.

Сферою у доступі до інформації, яка найбільше потребує переосмислення правових підходів та стандартів, є правове регулювання доступу до архівних документів. З огляду на загальний зміст Конвенції РЄ CETS 205, інформація, що міститься в архівних документах, підпадає під сферу дії цієї Конвенції, а відповідно, національне законодавство про архіви має бути переглянуте та узгоджене з Конвенцією. Таке твердження є виправданим в контексті того, що Конвенція РЄ CETS 205 надає ширші гарантії доступу до інформації, що міститься в архівних

документах, а тому її стандарти щодо цього мають бути враховані.

Отже, з огляду на гарантію, надану частиною першою статті 5 Конвенції РЄ CETS 205, та за умови дотримання розпорядниками принципу добросовісності, може йтися про те, що визначення публічної інформації (відповідно до Закону) та офіційних документів (відповідно до Конвенції РЄ CETS 205) відповідають вимогам забезпечення гарантованого Конституцією права на інформацію. Оскільки підходи Конвенції та чинного законодавства до визначення публічної інформації не містять суттєвих відмінностей, гармонізація підходів може відбуватися на рівні імплементації та судової практики.

Водночас уніфікації потребують норми, що регулюють доступ до цифрових даних в електронній формі, як різновиду публічної інформації. Поки що поруч із Законом України «Про доступ до публічної інформації» в Україні прийнято чимало інших законів, що регулюють порядок доступу до інформації, зібраної або створеної суб'єктами владних повноважень, зокрема, в електронній формі. Йдеться, зокрема, про Закон України «Про електронні документи та електронний документообіг», який встановлює основні організаційно-правові принципи електронного документообігу та використання електронних документів [23]; Закон України «Про публічні електронні реєстри», що охоплює відносини у сфері публічних електронних реєстрів під час їх створення, ведення, взаємодії, адміністрування, перетворення, модифікації та припинення, а також використання інформації з них [30], а також ряд законів, що стосуються конкретних публічних реєстрів.

Тому у цій частині слід докласти зусиль і для уніфікації норм національного законодавства, і, водночас, для гармонізації норм національного законодавства з кращими міжнародними стандартами.

### **2.3 Імплементація стандартів Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів щодо обробки інформаційних запитів у національне законодавство України**

Обов'язок приймати, обробляти та у належний спосіб задовольняти запити на інформацію покладений на всіх без винятку розпорядників публічної інформації, визначених Законом України «Про доступ до публічної інформації» [22, ст. 13].

Так само і Конвенція РЄ CETS 205 головною формою доступу до офіційних документів визначає надання інформації у відповідь на запити. Основні підходи Конвенції РЄ CETS 205 до процедури обробки інформаційних запитів викладені у статтях 4, 5, 6 та 7, які закріплюють ключові стандарти.

Одним із перших таких стандартів є можливість для запитувача отримати офіційний документ без вказання підстав чи причин для доступу до нього [52, ст. 4 ч. 1]. Така гарантія повною мірою імplementована у національному українському законодавстві та судовій практиці.

Зокрема, у частині 2 статті 19 Закону України «Про доступ до публічної інформації» йдеться про те, що «запитувач має право звернутися до розпорядника інформації із запитом на інформацію незалежно від того, стосується ця інформація його особисто, чи ні, без пояснення причини подання запиту» [22].

У тлумаченні науково-практичного коментаря до Закону України «Про доступ до публічної інформації» зазначено, що: «це також є реалізацією принципу презумпції відкритості публічної інформації (ч. 2 ст. 1 Закону) – оскільки вся публічна інформація є апріорі відкритою,

відсутні необхідність і юридичні підстави вимагати обґрунтування чи пояснення причини подання запиту на інформацію. Оскільки джерелом влади в Україні є народ (ч. 1 ст. 5 Конституції України), то кожному представнику народу має бути забезпечена можливість особисто або опосередковано (через юридичну особу, об'єднання громадян) отримувати інформацію про діяльність органів, що здійснюють від імені народу владні функції (навіть якщо вона його не стосується). Така можливість дає громадянам змогу контролювати, чи реалізуються владними органами їхні функції в інтересах народу, а у перспективі – дає можливість зробити усвідомлений політичний вибір під час виборів, оцінивши роботу кандидатів та політичних сил, які вже знаходилися при владі» [16, с. 258].

Отже, «вказування причин подання запиту не має сенсу, оскільки причина його подання не змінює змісту й обсягу обов'язку розпорядника належно розглянути запит і надати відповідь. Однак запитувач має право, на підставі частини першої статті 19 Конституції України, вказати причини запиту на інформацію, зокрема для того, аби краще описати запитувану ним інформацію чи документ» [16, с. 258].

Важливим також є закріплення на рівні національного законодавства принципу недискримінації при розгляді інформаційних запитів, визначеного як у ч. 1 ст. 2 Конвенції, так і у ч. 3 ст. 5 Конвенції РЄ CETS 205, яка зазначає, що «запити про доступ до офіційних документів розглядаються на рівних засадах».

Розвиває та доповнює цей стандарт і положення статті 4 Конвенції РЄ CETS 205, яка передбачає, що «вимоги до запиту не повинні бути більшими, ніж це необхідно для опрацювання запиту» [52, ст. 4 ч. 3].

У контексті цього українське національне законодавство потребує суттєвого доопрацювання, адже норми національного закону суперечать

стандартами Конвенції РЄ CETS 205. Зокрема, статтею 19 Закону України «Про доступ до публічної інформації» передбачено, що запитувач, подаючи запит, повинен, серед іншого, надати своє ім'я (найменування), поштову адресу або адресу електронної пошти, а також вказати номер контактного засобу, якщо такий існує, та зазначити свій підпис у випадку, якщо запит подається у письмовій формі [22, ст. 19]. Ігнорування вимог оформлення запиту може слугувати підставою для відмови в його задоволенні згідно з частиною 1 статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Викладене підтверджується і узагальненням судової практики, наведеним у Постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29 вересня 2016 року № 10, де зокрема зазначено: «При вирішенні питання щодо того, чи надавати інформацію у відповідь на запит, будь-який розпорядник інформації повинен акцентувати увагу не на особі запитувача чи обставинах його життя, а виходити з того, що така інформація розкривається необмеженому колу осіб» [90, п. 9.6].

Логічним продовженням попереднього стандарту є ще одна прогресивна гарантія Конвенції РЄ CETS 205, яка у частині 2 статті 4 надає можливість запитувачам залишатися анонімними, за винятком випадків, коли розкриття особи є обов'язковим для обробки запиту [52, ст. 4 ч. 2].

Пояснювальний звіт до Конвенції РЄ CETS 205 деталізує це загальне положення, зазначаючи, що: «Конвенція не вимагає від Сторін надавати запитувачам право подавати запити анонімно, але заохочує це, передбачаючи відповідне факультативне зобов'язання. У країнах, де таке право є, було визнано непотрібним вимагати посвідчення особи запитувача, оскільки запитувач навіть не зобов'язаний вказувати причини запиту» [92, п. 42].

Однак у судовій практиці щодо обробки та задоволення анонімних запитів вже склалася більш сприятлива для запитувачів позиція. У Постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29 вересня 2016 р. № 10 щодо форми доступу до інформації передбачено наступне: «Вимога зазначати у запиті ім'я (найменування) запитувача є для розпорядника інформативною та не впливає на умови виконання ним вимог Закону. Обов'язок розпорядника надати інформацію (документи) на запит не змінюється залежно від особи запитувача та зазначення у запиті його імені, якщо підстави для обмеження доступу до такої інформації відсутні (ст. 19 Закону № 2939-VI).

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

До того ж законодавством у сфері доступу до публічної інформації не передбачено обов'язку розпорядника інформації ідентифікувати особу запитувача. Тобто запитувачу не потрібно додавати до запиту документи, що посвідчують особу (копію паспорта, ідентифікаційного коду), а розпорядник інформації не здійснює жодних дій з перевірки особи запитувача, наприклад, звірення підпису із зразком, надсилання уточнювальних запитань тощо. Тобто запитувач може вказати будь-яке прізвище, ім'я, по батькові, і розпорядник не може і не повинен його перевіряти» [90, п. 9.6].

Подібні підходи застосовані і у законодавстві інших країн-учасниць Конвенції РЄ CETS 205. Так, наприклад, законодавство Швеції, зокрема, передбачає: «Відповідно до FPA (Закон про свободу преси Швеції – прим. авт.) державний орган не може досліджувати, хто є

особою, яка запитує доступ до офіційного документа, або яку мету ця особа переслідувала своїм запитом, більшою мірою, аніж це необхідно для того, щоб орган міг перевірити, чи існують перешкоди для розкриття документа (розділ 2, розділ 18). Загалом будь-хто, хто запитує доступ до офіційного документа, має право залишитися анонімним. Тому орган влади, зазвичай, не може вимагати, щоб заявник надав інформацію про свою особу. Крім того, заявнику здебільшого не потрібно вказувати мету свого запиту» [175].

Законодавство Фінляндії також надає кожному право на доступ до публічних документів та записів, підкреслюючи: «це право у жодний спосіб не пов'язане з національністю особи, яка подає запит. Насправді, зазвичай, заявник має право подати свій запит анонімно за деякими винятками» [171].

В Ісландії, як свідчить звіт, поданий до Групи спеціалістів з доступу до офіційних документів, законодавство не містить положень, «які б вимагали від осіб, які запитують доступ до офіційних документів, ідентифікувати себе. Відповідно, такі запити можуть бути зроблені анонімно, якщо немає переважних причин для протилежного» [173].

Отже, з метою упровадження більш прогресивного та справедливого підходу до забезпечення права кожного на доступ до інформації, у законодавстві України слід закріпити чіткі правила щодо обробки анонімних запитів (або запитів, для обробки яких не потрібна ідентифікація особи запитувача), які відображали б положення ч. 2 ст. 4 Конвенції РЄ CETS 205. Варто закріпити на законодавчому рівні і підходи національної усталеної судової практики та окреслити межі обов'язку розпорядників щодо відповідей на анонімні запити з урахуванням ситуацій, коли розкриття особи стає необхідним для обробки запиту, наприклад, якщо особа запитує інформацію про себе

відповідно до положень статті 10 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Практика застосування такої норми поруч із стандартами Конвенції щодо ненадмірності вимог до оформлення запиту та можливості подавати анонімні запити, зумовлює суттєві відмінності у правозастосуванні. Особливо в період дії правового режиму воєнного стану та під впливом ймовірності загроз національній безпеці, а також життю та здоров'ю громадян, розпорядники публічної інформації стали частіше висувати додаткові вимоги до запитувачів щодо ідентифікації їх особи. Про це свідчать результати проведеного у 2022 році Моніторингу стану забезпечення інформаційних прав в умовах воєнного стану. Так, результати моніторингу продемонстрували, що значна кількість розпорядників публічної інформації слабо обізнані із вимогами законодавства про доступ до публічної інформації, не розуміють підходів Конвенції РЄ CETS 205 і у зв'язку із цим вимагають від запитувачів надання додаткової інформації щодо особи запитувача, або причин та мети подання запиту. Такі вимоги знижують гарантований Конвенцією РЄ CETS 205, Конституцією України та спеціальним законом рівень захисту права на доступ до інформації і такому негативному впливові можливо запобігти шляхом підвищення рівня обізнаності розпорядників публічної інформації, проведення освітніх заходів та заходів з підвищення кваліфікації [39, с. 33].

Що ж стосується покращення законодавчих положень у цій частині, за приклад для вдосконалення національного законодавства можна взяти підхід Швеції до цього питання, викладений у звіті, поданому урядом Швеції на виконання вимог Конвенції РЄ CETS 205: «Тим, хто хоче отримати офіційні документи, не потрібно точно описувати документ, наприклад, вказувати дату чи реєстраційний номер.

Але, з іншого боку, органи влади не зобов'язані робити надмірні уточнення, щоб ідентифікувати документ для заявника, якщо він або вона не може надати органу влади додаткові відомості про документ» [176].

Утім, окремі норми, що справляють позитивний вплив на забезпечення спрощення доступу до інформації у національному законодавстві України все-таки існують. Закон України «Про доступ до публічної інформації» декларує гарантії забезпечення права на доступ до публічної інформації, серед яких також згадана така гарантія, як максимальне спрощення процедури подання запиту та отримання інформації [22, ст. 3]. Питання розвитку таких норм на рівні національного законодавства у процесі його гармонізації зі стандартами Конвенції буде детальніше проаналізовано у підрозділі 3.1 цього дослідження.

Продовжуючи аналіз стандартів доступу до публічної інформації, встановлених Конвенцією РЄ CETS 205, слід окремо згадати норму Конвенції РЄ CETS 205, яка стосується опрацювання запитів про доступ до офіційних документів. Відповідно до цієї норми державний орган (в значенні Конвенції) сприяє заявнику тією мірою, якою це можливо, ідентифікувати запитуваний офіційний документ [52, ст. 5 ч. 1].

Цей стандарт є новим для національного українського законодавства, адже жодної подібної норми спеціальний закон – Закон України «Про доступ до публічної інформації» – не передбачає. Запровадження такої гарантії означає необхідність значних змін у правозастосовній практиці розпорядників публічної інформації, адже станом на сьогодні жодного обов'язку додатково комунікувати із запитувачем з метою уточнення змісту запиту, у розпорядників немає. Очевидно, відповідні зміни мали б бути внесені і на рівні національного

закону, але розпорядники публічної інформації – органи державної влади та місцевого самоврядування – зобов'язані здійснювати подібні дії вже зараз, безпосередньо на підставі вимог Конвенції РЄ CETS 205. З метою покращення знань розпорядників публічної інформації у цій сфері та уніфікації підходів, слід розробити відповідні рекомендації від державних органів, які формують політику та здійснюють контрольні функції у сфері доступу до публічної інформації – Міністерства культури та інформаційної політики, Національної агенції з державної служби та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Пояснювальний звіт до Конвенції РЄ CETS 205 деталізує це положення, пропонуючи орієнтири для його впровадження, зокрема зазначаючи, що: «державний орган має докладати ґрунтовних зусиль для надання допомоги запитувачу в ідентифікації відповідного офіційного документа. Це означає, що запитувач не зобов'язаний заздалегідь ідентифікувати запитуваний документ. Запитувач має сформулювати запит достатньо зрозуміло, щоби навчений державний службовець міг ідентифікувати запитуваний документ. Саме державний орган несе відповідальність за впорядковане зберігання та реєстрацію своїх документів, що дає можливість їх ідентифікувати. Публічні реєстри документів є дуже корисними для таких цілей як для громадськості, так і безпосередньо для державних органів» [92, п. 44].

На національному рівні положення Закону України «Про доступ до публічної інформації» вимагають від розпорядника, як це і зазначено вище, належним чином вести систему обліку публічної інформації. Для цього документи підлягають обов'язковій реєстрації в системі обліку розпорядника, котра має містити, зокрема, назву документа, дату його створення документа та надходження, строк обмеження доступу до

інформації, у разі якщо вона віднесена до інформації з обмеженим доступом, форму та місце зберігання документа тощо [22, ст. 18].

Таким чином можна зробити висновок, що передумови для впровадження такого міжнародного стандарту, як обов'язок розпорядника допомагати запитувачеві у ідентифікації інформації, уже створені, однак, необхідно чітко передбачити цей обов'язок у Законі України «Про доступ до публічної інформації». З цього приводу колектив авторів Методичних рекомендацій щодо практичного впровадження Закону України Про доступ до публічної інформації зазначає, що головним завданням запропонованої Законом системи обліку публічної інформації полягає у забезпеченні реалізації прав громадян на доступ до інформації і, водночас, спрощення процедури надання відповідей розпорядниками. Оскільки запитувач не завжди знає, яка інформація є в наявності в розпорядника, він може здійснювати помилки в запитах щодо правильної назви потрібної йому публічної інформації [62, с. 66].

Також варто звернути увагу на те, що забезпечення рівного та недискримінаційного права на доступ до інформації потребує запровадження комплексу заходів, покликаних допомогти особам з інвалідністю та іншим вразливим категоріям осіб реалізувати їх право на доступ до публічної інформації. Так, наприклад, Закон України «Про доступ до публічної інформації» передбачає обов'язок розпорядників консультувати запитувачів при складені запиту та надавати допомогу особам з інвалідністю [22, ст. 19 ч. 7].

З цього приводу Уповноважений Верховної Ради України з прав людини сформував відповідні рекомендації, якими зокрема надав поради, як розпорядникам публічної інформації забезпечити можливість для подання запитів та реалізації інших прав, передбачених Законом

України «Про доступ до публічної інформації» для осіб з інвалідністю. Зокрема, це означає не тільки можливість подання усного запиту в порядку, передбаченому частиною сьомою статті 19 Закону України «Про доступ до публічної інформації», але й реалізацію права на доступ особам з інвалідністю та маломобільним особам, яким розпорядники повинні надавати консультації під час оформлення запиту, забезпечувати можливість подавати запити електронною поштою, телефоном тощо. Для реалізації права на ознайомлення з запитуваною інформацією в спеціальному місці з роботи запитувачів із документами, доступу до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень має бути забезпечений безбар'єрний доступ до приміщень розпорядника. Такий безбар'єрний доступ передбачає не тільки наявність пандусів, але й відсутність порогів та сходинок усередині самого приміщення, організацію входних дверей так, щоб дати можливість маломобільній особі відчинити ці двері без сторонньої допомоги. Так само для осіб з інвалідністю та маломобільних груп населення одним із способів реалізації права на доступ до інформації може бути онлайн-трансляція сесій рад. [82, с. 217–218]. Згідно міжнародних стандартів веб-доступності офіційні сайти розпорядників публічної інформації – органів державної влади та органів місцевого самоврядування повинні бути адаптовані для осіб із вадами зору та слуху [12].

Пояснювальний звіт до Конвенції РЄ CETS 205 у свою чергу тлумачить, що «орган влади має певну свободу дій щодо визначення того, якою мірою треба надати допомогу. Така допомога особливо важлива, якщо запитувач є особою з інвалідністю, неграмотним або іноземцем, який не знає або майже не знає мови» [92, п. 44]. Це питання вочевидь потребує більш глибокого та детального вивчення, адже, наприклад, Конвенція РЄ CETS 205 не дає відповіді на питання про те, чи повинні

державні органи задовольняти прохання про надання інформації іншою ніж державна мовою.

Повертаючись до новел Конвенції РЄ CETS 205, слід зазначити, що однією з них є запровадження обов'язку розпорядників інформації позначати пропуски в документі. Конвенція РЄ CETS 205 установлює ще одну додаткову гарантію для запитувачів публічної інформації: «У разі обмеження доступу до деякої інформації, що міститься в офіційному документі, державний орган повинен, однак, надати доступ до решти інформації, що у ньому міститься. Будь-які пропуски у документі повинні бути чітко позначені. А якщо часткова версія документа вводить в оману або не має сенсу, або покладає явно необґрунтоване навантаження на орган щодо оприлюднення решти документу, у такому доступі може бути відмовлено» [52, ст. 6 ч. 2].

В той самий час Закон України «Про доступ до публічної інформації» містить лише норму про те, що обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ. Якщо документ містить інформацію з обмеженим доступом, для ознайомлення надається інформація, доступ до якої необмежений [22, ст. 6 ч. 8]. Таким чином, закон не деталізує, як саме вилучати інформацію з документу, проте на рівні адміністративної практики розпорядники публічної інформації застосовують різні підходи – від вилучення інформації з копії документу до надання витягів з документів.

Проте, навіть за відсутності конкретної вимоги українського законодавства щодо обов'язкового визначення вилучених частин інформації розпорядниками, в цьому випадку можна безпосередньо застосовувати положення Конвенції РЄ CETS 205, оскільки їх виконання сприятиме розширенню гарантій для запитувачів щодо доступу до інформації.

Утім, слід акцентувати, що Конвенція РЄ CETS 205 передбачає можливість відмови у доступі до інформації, посилаючись на те, що часткова версія документа вводить в оману або не має сенсу [52, ст. 6 ч. 2].

Детальніше питання гармонізації законодавства в частині підстав для відмови у доступі буде розкрито у наступному розділі цього дослідження, однак слід нагадати, що ст. 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» містить вичерпний перелік підстав для відмови в доступі до публічної інформації, тому застосування ч. 2 ст. 6 Конвенції РЄ CETS 205 звужуватиме право запитувачів на інформацію.

Перелічені вище новели Конвенції РЄ CETS 205 практично не створюють колізій з існуючими нормами національного законодавства про доступ до публічної інформації і можуть бути імplementовані у повній мірі через покращення адміністративної практики, вказівки судів у конкретних рішеннях або внесення точкових змін до чинного Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Особливої уваги натомість заслуговує аналіз співвідношення національного законодавства України та норм Конвенції РЄ CETS 205 в частині вирішення питання про можливість відсилки запитувача до інших легкодоступних альтернативних джерел у відповідь на інформаційний запит. У цьому випадку йдеться про положення частини 2 статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» та частини 3 статті 6 Конвенції РЄ CETS 205.

Щодо цього важливо пам'ятати, що Закон України «Про доступ до публічної інформації» категорично забороняє надавати інформацію у відповідь на інформаційний запит шляхом відсилки до загальнодоступного джерела: «Відповідь розпорядника інформації про те, що інформація може бути одержана запитувачем із

загальнодоступних джерел, або відповідь не за змістом запиту вважається неправомірною відмовою у наданні інформації» [22, ст. 22 ч. 2]. В адміністративній практиці суб'єктів владних повноважень дотепер залишається поширеним явищем відмова у наданні інформації з посиланням на загальнодоступне джерело, наприклад, офіційний веб-сайт розпорядника [40].

У зв'язку із ратифікацією Конвенції РЄ CETS 205 питання відсилки до загальнодоступних джерел набуває додаткової гостроти, адже Конвенція РЄ CETS 205 зазначає, що: «державний орган може надати доступ до офіційного документу, вказавши заявнику легкодоступні альтернативні джерела» [52, ст. 6 ч. 3].

Загальний підхід до застосування норм Конвенції РЄ CETS 205 у статті 1 передбачає, що принципи, які в ній викладені, повинні розумітися як такі, що не обмежують положень національного законодавства та міжнародних договорів, які визнають більш широке право на доступ до офіційних документів.

Пояснювальний звіт до Конвенції РЄ CETS 205 тлумачить це положення так: «Доступ може бути надано через направлення запитувача до легкодоступних альтернативних джерел. Зокрема, якщо документ опублікований в інтернеті та є легкодоступним для конкретного запитувача, державні органи можуть направити його до такого альтернативного джерела. Отже, розпорядникові необхідно оцінювати, чи є документ «легкодоступним» у кожному конкретному разі: наприклад, не кожен запитувач може мати доступ до інтернету. Під «доступністю» також розуміється цінова доступність; наприклад, пропонування запитувачу придбати дороге видання суперечить цьому пункту» [92, п. 60].

Такий підхід можливо було б застосовувати і в Україні, але

абсолютна заборона, передбачена у ч. 2 ст. 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації», обмежує таку можливість. Станом на момент дослідження та з огляду на те, що норми Конвенції є нормами прямої дії і вже нині можуть бути застосовані в Україні, розпорядники публічної інформації потребують роз'яснення щодо єдиного підходу до цього питання.

Доцільним також є створення робочої групи для напрацювання законопроекту про внесення змін до законодавства про доступ до публічної інформації для пошуку шляхів урегулювання такої колізії.

Обмеження розпорядників публічної інформації у можливості направляти запитувача до загальнодоступних джерел ґрунтується, зокрема, на наступному. За загальним правилом, викладеним у Цивільному кодексі України: «фізична особа, яка поширює інформацію, зобов'язана переконатися в її достовірності. Фізична особа, яка поширює інформацію, отриману з офіційних джерел (інформація органів державної влади, органів місцевого самоврядування, звіти, стенограми тощо), не зобов'язана перевіряти її достовірність та не несе відповідальності в разі її спростування» [144, ст. 302].

Отже, інформація, оприлюднена державними органами та органами місцевого самоврядування в межах їхніх повноважень через офіційні канали, включаючи їхні веб-сайти, вважається достовірною. Фізичні особи не несуть відповідальності за наслідки подальшого поширення такої інформації. В усіх інших випадках саме фізичні особи, які розповсюджують інформацію, відповідають за її поширення.

Аналогічні обставини, які слугують підставою для звільнення особи, яка розповсюджує інформацію, від відповідальності, визначені у статті 117 Закону України «Про медіа», яка зокрема, передбачає, що: «суб'єкти у сфері медіа та їх працівники не несуть відповідальності за

поширення інформації, забороненої цим Законом, а також інформації, що не відповідає дійсності, порушує права і законні інтереси особи, якщо ця інформація:

1) є дослівним або у переказі без спотворення сутності відтворенням матеріалів, опублікованих іншим зареєстрованим медіа, або точним за змістом відтворенням оригінальних матеріалів іноземного медіа, з посиланням на них;

2) була отримана у відповідь на запит на інформацію, поданий відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації», або у відповідь на звернення, подане відповідно до Закону України «Про звернення громадян»;

3) містилася в офіційних повідомленнях або одержана від державних органів, органів місцевого самоврядування (зокрема й іноземних) у письмовій формі, зокрема була оприлюднена на їхніх веб-сайтах та сторінках на платформах спільного доступу до інформації;

4) є дослівним відтворенням публічних виступів чи повідомлень юридичних осіб, державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, народних депутатів України, кандидатів на виборні посади» [27, ст. 117].

Отже, обов'язок розпорядників надавати публічну інформацію на запит, навіть якщо вона вже оприлюднена в офіційних джерелах, захищає журналістів та громадських контролерів від безпідставних звинувачень у поширенні неправдивих відомостей.

Крім того, в ситуації, коли офіційні веб-сайти розпорядників публічної інформації, які найчастіше використовуються запитувачами, знаходяться під повним контролем цих розпорядників, доступ до такого джерела інформації та його незмінність та достовірність не можуть бути гарантованими.

У Рекомендаціях Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з питань додержання конституційного права людини і громадянина на доступ до інформації поряд з іншими питаннями застосування законодавства про доступ до інформації викладена офіційна позиція Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо цього питання. Зокрема, розпорядникам публічної інформації рекомендовано дотримуватися правил національного законодавства, а саме ч. 2 ст. 22 ЗУ «Про доступ до публічної інформації», та уникати відсилки до загальнодоступного джерела при наданні інформації у відповідь на запит [82, с. 257].

Вирішення питання про доцільність або недоцільність надання доступу до публічної інформації у відповідь на інформаційний запит шляхом відсилки до легкодоступних альтернативних джерел, лежить у площині покращення чи навпаки – погіршення захисту права на інформацію. Аналіз адміністративної практики свідчить, що до створення державного ресурсу для безперервного доступу до незмінної й достовірної офіційної інформації, дозвіл відсилати запитувачів до загальнодоступних джерел (наприклад, офіційних веб-сайтів) радше обмежить право на доступ до інформації, аніж надасть додаткові переваги [40].

Таким чином, національне законодавство України, зокрема стаття 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації», має бути узгоджена зі стандартами Конвенції РЄ CETS 205 якомога швидше, аби уникнути розбіжностей у тлумаченні, і, відповідно, погіршення рівня захисту права на доступ до публічної інформації.

Насамкінець варто відзначити, що окремим суттєвим внеском Конвенції РЄ CETS 205 у покращення захисту права на доступ до публічної інформації є запровадження на міжнародному рівні права на

доступ до інформації в будь-яких формах, зокрема цифрових. Так, Конвенція РЄ CETS 205 заохочує уряди країн-учасниць максимально оприлюднювати наявну офіційну інформацію, проте підкреслює значення належного забезпечення запитувачів інформацією у відповідь саме на інформаційні запити, адже завдяки цьому інструменту у запитувача є здатність вимагати застосування трискладового тесту та розкриття інформації, яка за інших умов могла б бути обмежена в доступі. У статті 10 Конвенції РЄ CETS 205 «Оприлюднення документів за ініціативою державних органів» зазначено, що «за своєю власною ініціативою і коли це доцільно, державний орган вживає необхідних заходів для оприлюднення офіційних документів, які знаходяться в його розпорядженні, в інтересах поширення прозорості та ефективності державного управління та заохочення інформованої участі громадськості у справах, що становлять загальний інтерес» [52, ст. 10].

У своїх звітах країни-учасниці Конвенції РЄ CETS 205 приділяють чималу увагу оприлюдненню офіційної інформації. Зокрема, у звіті Угорщини, поданому на розгляд Консультацій Сторін та Access Info Group як імплементаційних органів, детально описуються заходи з проактивного оприлюднення публічної інформації як такі, які відносяться до виконання вимог Конвенції РЄ CETS 205 [172].

Так само, наприклад, у звіті Албанії – країни-учасниці Конвенції РЄ CETS 205 наведено детальний перелік заходів на виконання вимог Конвенції РЄ CETS 205, що полягають в оприлюдненні офіційної інформації [168].

Сучасні підходи надають дедалі більшої значущості проактивному оприлюдненню інформації, як дешевому та більш доступному способу доступу до інформації. Особливого розвитку наразі набуває

оприлюднення в цифрових форматах та оприлюднення наборів відкритих даних у машиночитаних форматах. Сучасні дослідження у сфері доступу до інформації просувають концепції «відкритості за замовчуванням» та «відкритості за дизайном» [162], як підґрунтя для надання доступу до всіх масивів цифрових даних, котрі збираються та створюються суб'єктами владних повноважень – розпорядниками публічної інформації.

У публікації, представлений на EGOV-CeDEM-ePart у вересні 2023 року в межах цього дослідження вже було зазначено, що Конвенція РЄ CETS 205 закріплює право кожного на доступ до офіційної інформації, яка включає державні бази цифрових даних і публічні реєстри. Конвенція РЄ CETS 205 на нашу думку пропонує положення, які можуть розширити доступ громадськості до державних цифрових даних і підвищити ефективність процесів оцифрування уряду. Три критично важливі елементи Конвенції РЄ CETS 205 підтримують цей позитивний результат, включаючи вичерпне визначення «офіційних документів», вимогу до урядів керувати своїми документами у спосіб, який полегшує доступ, і зобов'язання органів державної влади вживати заходів для сприяння прозорості та підвищення ефективності державного управління шляхом гарантування доступності публічної інформації для громадськості, адже забезпечення доступу до публічної інформації в цифровому вигляді сприятиме відкритості та прозорості державних інституцій і підвищить рівень довіри між суспільством і владою [163]. Проте проблема полягає в зміні підходу від поточної системи паперового документообігу до цифрової в державних і місцевих органах влади.

Незважаючи на те, що текст Конвенції РЄ CETS 205 був розроблений досить давно, у ньому закладено принцип, який

уможливлює покладення на держави обов'язку удосконалювати системи обліку та управління базами офіційної інформації у такий спосіб, щоб забезпечувати якомога простіший та дешевший доступ до такої інформації. Зокрема, Конвенція РЄ CETS 205 передбачає, що «вони (Сторони Конвенції РЄ CETS 205 – прим. авт.) також вживають належних заходів для: ...b. надання інформації з питань або діяльності, за які вони відповідають; с. ефективного адміністрування своїх документів для забезпечення легкого доступу до них; d. застосування чітких і встановлених правил зберігання та знищення своїх документів» [22, ст. 9].

Поки що доступ до публічної інформації у цифрових форматах здійснюється на принципах та за правилами законодавства про доступ до публічної інформації, зокрема і норм Конвенції РЄ CETS 205. Так, українське законодавство відносить цифрові дані, котрі створюються та збираються розпорядниками, до публічної інформації. Це не суперечить Конвенції РЄ CETS 205, адже і в ній, і у національному законі, йдеться про інформацію у будь-якій формі. Однак, з переходом до електронного документообігу та цифрових технологій дедалі частіше виникають спори щодо того, яким критеріям повинна відповідати публічна інформація в електронній формі та які вимоги щодо публічної інформації у електронній формі запитувачі інформації можуть висувати до розпорядників. Тому уряд України, як країни-учасниці Конвенції РЄ CETS 205, повинен вживати належних заходів для ефективного адміністрування документів, що містять публічну інформацію. Чимало з них уже вжито, наприклад, ми можемо спостерігати активний розвиток законодавства про відкриті дані та публічні реєстри в усіх країнах-учасниках Конвенції РЄ CETS 205 [41].

Так, наприклад, Закон України «Про доступ до публічної інформації» визначає особливості правового регулювання публічної інформації у формі відкритих даних. Згідно із законом публічна інформація у формі відкритих даних – це інформація у форматі, який дозволяє її автоматизовану обробку електронними засобами, вільний та безоплатний доступ до неї, а також подальше використання. Розпорядники інформації зобов'язані надавати публічну інформацію у формі відкритих даних на запит, оприлюднювати та регулярно оновлювати її на єдиному державному веб-порталі відкритих даних і на своїх веб-сайтах [22, ст. 10-1].

Отже, закон зобов'язує розпорядників надавати на запит створені ними набори відкритих даних, як публічну інформацію. Інший акт, а саме Постанова Кабінету Міністрів України № 835, дає змогу розпорядникам створювати набори відкритих даних (якими є й окремі, передбачені законом, публічні реєстри), встановлює вимоги до форматів та якості таких цифрових даних [89].

Питання розвитку національного законодавства про доступ до публічної інформації у цифрових форматах було висвітлено у статті «Правове регулювання цифрового доступу до офіційних документів в Україні». Так, у статті аналізуються основні принципи правового врегулювання процесу цифровізації доступу до офіційних документів та проводиться моніторинг впровадження цих норм у діяльність суб'єктів владних повноважень. Зазначено, що: «хоча законодавство України не створює нормативних перешкод для реалізації права на доступ до офіційних документів (публічної інформації) в цифровому форматі, пришвидшення процесу переходу до цифрового доступу потребує запровадження додаткових законодавчих гарантій щодо якості та доступності офіційних даних для машинної обробки. Накопичений

досвід і кращі стандарти в оприлюдненні інформації та наданні її запитувачам у цифровому форматі слід трансформувати у законодавчі ініціативи» [80, с. 19].

Отже, хоча Конвенція РЄ CETS 205 була розроблена ще у 2009 році, вона загалом поширюється і на офіційну інформацію у цифрових форматах, однак не деталізує це питання.

Окрім того, у контексті інтеграції України у сучасний європейський цифровий простір, важливим етапом є гармонізація інформаційного законодавства не тільки з Конвенцією РЄ CETS 205, але й з іншими європейськими регуляторними актами, які формують правове поле для забезпечення доступу до публічної інформації, що знаходиться у розпорядженні суб'єктів владних повноважень, саме у цифрових формах. Зокрема, особисто було взято участь у підготовці аналітичних звітів щодо відповідності українського законодавства двом ключовим європейським регуляціям у цій сфері: Регламенту Європейського Парламенту і Ради від 14 листопада 2018 року № 2018/1807 про рамки для вільного руху неперсональних даних в Європейському Союзі та Регламент (ЄС) [166] та Регламенту Європейського Парламенту і Ради від 30 травня 2022 року 2022/868 про європейське управління даними (Акт про управління даними) [167]. Згідно з висновками аналітичного звіту щодо відповідності законодавства України окремим положенням правового регулювання сфери відкритих даних у Європейському Союзі «необхідність імплементації положень регламентів (ЄС) 2018/1807 і 2022/868 у національне правове поле обумовлена не тільки вимогами щодо європейської інтеграції України, а й викликами сучасного цифрового світу. Формування нових відносин у сфері цифрових даних потребує збалансованого та недискримінаційного врегулювання, покликаного

захистити приватні дані, не створивши водночас перешкод для розвитку технічного прогресу. Покрокова й адаптована імплементація положень Регламенту (ЄС) 2018/1807 та Регламенту (ЄС) 2022/868 у національне законодавство прискорюватиме економічний розвиток України та її інтеграцію в європейський цифровий інформаційний простір» [43, с. 17].

У контексті цього важливо акцентувати, що загалом правове регулювання рівня Європейського Союзу також визнає право кожного на доступ до інформації. Так, наприклад, стаття 15 Договору про функціонування Європейського Союзу (Treaty on the Functioning of the European Union) визнає за будь-яким громадянином Союзу, а також будь-якою фізичною або юридичною особою, яка проживає або має зареєстрований офіс у державі-члені право на доступ до офіційних документів. Кожна установа, орган, офіс або агентство повинні забезпечити прозорість своїх процедур і розробити у своїх правилах процедури та конкретні положення щодо доступу до своїх документів [180, ст. 15]. У продовження цього підходу був розроблений спеціальний документ – Регламент (ЄС) № 1049 Європейського Парламенту та Ради від 30 травня 2001 року щодо доступу громадськості до документів Європейського Парламенту, Ради та Комісії (Regulation (EC) No 1049 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents), який детально описує процедуру доступу до офіційної інформації, яку створюють та збирають європейські установи [165]. Хоча, слід зазначити, цей документ уже застарілий, і у європейському експертному середовищі точаться активні дискусії з приводу його оновлення та узгодження з потребами сучасного цифрового документообігу [160].

А поки що у фахових дискусіях лунають думки про необхідність виокремлення регулювання публічної інформації у цифрових

машиночитаних форматах в окремий закон, однак такі кроки потребують системного та ґрунтового аналізу та відповідального підходу. Важливо, щоб правове регулювання доступу до публічної інформації у цифрових форматах не було виведене з-під дії Конвенції РЄ CETS 205, а отже, захист цього права відбувався з урахуванням передбачених Конвенцією РЄ CETS 205 гарантій.

#### **2.4 Обмеження доступу до інформації у Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів та національному законодавстві України**

Вирішення питання віднесення тієї чи іншої інформації, документу, цифрових даних чи в інший спосіб зафіксованих відомостей, до інформації з обмеженим доступом має ключове значення для подальшої реалізації всього комплексу інформаційних прав. Підстави для обмеження доступу до публічної інформації, яка за загальним правилом є відкритою, є найбільш складним та дискусивним питанням як серед наукових досліджень у цій сфері, так і у правозастосуванні.

Значну увагу дослідженню правових підстав обмеження доступу до публічної інформації присвятила О.В. Нестеренко, яка розкрила це питання у своєму дисертаційному дослідженні [71] та окремих публікаціях, де окреслила міжнародні та національні підходи до обмеження права на доступ до інформації [72].

Л. І. Рудник у авторефераті до свого дисертаційного дослідження акцентує, що «зміни, яких потребує інформаційне законодавство України, мають базуватися на результатах фундаментальних наукових досліджень відповідних суспільних відносин, що складаються в Україні, котрі мають здійснюватися в рамках наукових шкіл інформаційного

права... Крім того, для кожного з видів інформації з обмеженим доступом повинен існувати конкретний правовий режим, включаючи режим доступу. Суперечності законодавства щодо визначення конфіденційної інформації, таємної та службової інформації мають бути вирішеними. Захист інформації з обмеженим доступом повинен відповідати інтересам не лише держави та суспільства, а й конкретної особистості, тобто відповідати вимогам розумного балансу інтересів особи, суспільства й держави в інформаційній сфері» [124, с. 14].

Насамперед слід зазначити, що Закон України «Про доступ до публічної інформації» у ч. 2 ст. 6 передбачає спеціальний юридичний механізм, т. зв. трискладовий тест, який повинен бути застосований розпорядниками публічної інформації у всіх без винятку випадках, коли публічна інформація відноситься до конфіденційної, службової або таємної [22, ст. 6 ч. 2].

Відповідно до цієї норми Закону України «Про доступ до публічної інформації» обмеження доступу до інформації визначається з урахуванням виконання сукупності таких умов:

«1) винятково в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку, з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя;

2) розголошення інформації може завдати суттєвої шкоди цим інтересам;

3) шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні» [22, ст. 6 ч. 2].

Закон України «Про доступ до публічної інформації» не містить такого терміну як «трискладовий тест», однак це поняття є загальновідомим та широко вживається у міжнародних юридичних дослідженнях та практиці. З огляду на його мету, він також часто має назву «тест на суспільний інтерес» – «public interest test» та вважається загальновизнаним стандартом у світі. Значну увагу питанню застосування трискладового тесту приділено у посібнику із застосування трискладового тесту за загальною редакцією Д. М. Котляра [15].

Отже, при застосуванні «трискладового тесту» розглядається наявність захищеного інтересу, суттєвої шкоди та переваги шкоди над суспільним інтересом на момент розгляду запиту. Саме комплексна оцінка цих трьох компонентів тесту дає змогу зробити обґрунтований висновок про наявність або відсутність підстав для відмови в доступі до інформації.

У разі подання нового запиту на інформацію, розпорядник зобов'язаний проводити оцінку за «трискладовим тестом» заново, щоб перевірити, чи може бути обмежений доступ до інформації. Таке твердження базується зокрема на підходах ЄСПЛ, наприклад, «у справі «Едісьйон Плон проти Франції» (Editions Plon v. France) [120].

Зокрема, відповідно до обставин справи заявник видав книгу з викладом секретної медичної історії колишнього Президента Франції Міттерана, яка була оприлюднена через 9 днів після смерті колишнього президента. Наступного дня на вимогу родини померлого, суд наклав тимчасовий заборонний захід на розповсюдження копій книги» [15, с. 66].

У цій справі ЄСПЛ дійшов висновку про визнання легітимними інтересів, для захисту яких французькими судами були застосовані вказані обмеження («запобігання розголошенню інформації, одержаної

конфіденційно», «захист прав інших»). Суд врахував також, що «книга становила предмет суспільного інтересу (право суспільства бути поінформованим про будь-яке серйозне захворювання глави держави та про те, чи була здатна людина, яка знала про свою серйозну хворобу, займати найвищу державну посаду; суспільний інтерес у прозорості політичного життя)» [15, с. 66].

Водночас ЄСПЛ визнав обґрунтованою і пропорційною тимчасову заборону, зокрема з огляду на час виходу книги (одразу після смерті Міттерана), та те, що шкода, яка завдавалася репутації померлого, була особливо серйозною за цих обставин. Водночас Суд визнав порушенням статті 10 Конвенції наступну постійну заборону на розповсюдження книги як таку, що не відповідала «нагальній суспільній потребі» і, відповідно, була непропорційною» [15, с. 66].

Зазначена справа переконливо люструє, як застосування трискладового тесту залежить від плину часу, що, у свою чергу справляє вплив на рівень суспільного інтересу у обговоренні питань. ЄСПЛ навіть відзначив, що у такому випадку суспільний інтерес до обставин перебування при владі Президента може переважити захист медичної лікарської таємниці.

Окрім того, ні за стандартами Конвенції РЄ CETS 205, ні за приписами національного законодавства, запитувач публічної інформації не зобов'язаний пояснювати, чому суспільний інтерес у розкритті інформації переважає над інтересом в обмеженні доступу. Розпорядник має застосовувати «трискладовий тест» самостійно та перевіряти відповідність обмеження доступу трьом вимогам. Таке твердження ґрунтується на принципі вільного повторного використання публічної інформації, яка вже була надана розпорядником публічної інформації або поширена ним в інший правомірний спосіб.

Конвенція РЄ CETS 205 підтримує такий самий підхід, зазначаючи, що «обмеження повинні бути чітко встановлені у законі, бути необхідними у демократичному суспільстві і бути пропорційними цілям захисту». У пункті 2 цієї самої статті Конвенція РЄ CETS 205 деталізує: «у доступі до інформації, що міститься в офіційному документі, може бути відмовлено у разі, якщо її розголошення завдасть або ймовірно може завдати шкоди хоча б одному з інтересів, перелічених у пункті 1, якщо тільки відсутній домінуючий суспільний інтерес в оприлюдненні такої інформації» [52, ст. 3].

Закон України «Про доступ до публічної інформації» вимагає від розпорядників публічної інформації при застосуванні обмеження на доступ до інформації керуватися принципами ефективності та доцільності обмеження. Такий підхід розкрито положеннях Закону України «Про доступ до публічної інформації», згідно з якими: «інформація з обмеженим доступом має надаватися розпорядником інформації, якщо він правомірно оприлюднив її раніше. Інформація з обмеженим доступом має надаватися розпорядником інформації, якщо немає законних підстав для обмеження у доступі до такої інформації, які існували раніше» [22, ч. ч. 3 та 4 ст. 6].

Перелік законних інтересів, захист яких може бути підставою для обмеження доступу до інформації, є одним із найбільш складних компонентів узгодження законодавства України про доступ до публічної інформації з нормами Конвенції РЄ. Закон України «Про доступ до публічної інформації» визначає вичерпний перелік інтересів, заради яких може обмежуватися доступ до інформації. Це інтереси національної безпеки, територіальної цілісності, громадського порядку, запобігання заворушенням чи злочинам, охорони здоров'я населення, захисту репутації та прав людини, нерозголошення конфіденційної

інформації, підтримання авторитету і неупередженості суду [22, ч. 2 ст. 6].

Такий перелік майже дослівно збігається з переліком правомірних підстав для обмеження доступу до інформації, визначених ч. 2 ст. 10 Європейської конвенції прав людини: «здійснення цих свобод... може підлягати таким формальностям, умовам, обмеженням або санкціям, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі, для захисту репутації чи прав інших осіб, для запобігання розголошенню конфіденційної інформації або для підтримання авторитету і безсторонності суду» [51, ст. 10].

Водночас Конвенція РЄ наводить інший перелік інтересів, що можуть слугувати підставою для обмеження доступу до інформації, який є ширшим та має іншу, відмінну від національного законодавства, структуру.

Автори Пояснювального звіту до Конвенції РЄ CETS 205 зазначають, що стаття 3 Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів містить вичерпний перелік підстав для обмеження доступу, але це не заважає державам на національному рівні скоротити кількість таких підстав або сформулювати їх вужче, щоб забезпечити ширший доступ до інформації. Дотримання духу Конвенції передбачає максимально можливий доступ до офіційних документів та недопущення неправомірних обмежень під приводом застосування винятків, передбачених статтею 3 [92, п. 22].

Розкриємо детальніше кожен із згаданих підстав для обмеження.

Підпункт «а» пункту 1 статті 3 Конвенції РЄ CETS 205 передбачає, що з метою захисту національної безпеки, оборони та підтримання

міжнародних відносин Сторони можуть вживати обмеження у доступі до офіційних документів. Подібна підстава наявна і в національному законодавстві України, за винятком частини, яка стосується міжнародних відносин. Особливу увагу слід у цьому аспекті приділити поняттю «національна безпека», який автори Пояснювального звіту закликають застосовувати з обережністю: «його не можна використовувати для захисту інформації, яка могла б виявити порушення прав людини, корупцію у державних органах, адміністративні помилки, або інформацію, яка просто ставить посадовців або органи влади в незручне становище» [92, п. 23].

Суттєвим науково-практичним доробком у частині застосування обмежень на доступ до інформації з підстав захисту національної безпеки є два документи, котрі хоча і мають рекомендаційний характер, однак повною мірою відображають науковий консенсус з цього, безумовно, складного питання. Йдеться про Йоганнесбурзькі принципи національної безпеки, свободи вираження поглядів і доступу до інформації (Johannesburg Principles on National Security Freedom of Expressions and Access to Information) [159] та Цванські принципи – Глобальні принципи національної безпеки та права на інформацію (Global Principles on National Security and the Right to Information (The Tshwane Principles) [156]. Не будемо детально аналізувати положення цих документів, однак зазначимо, що ці джерела *soft law*, розроблені провідними світовими науковцями та практиками у сфері доступу до інформації і мають бути детально вивченими та проаналізованими українськими законодавцями та урядом, з метою їх використання у розробці законодавчих актів та їх імплементації у зв'язку зі збройною агресією проти України. Аналізу практичного застосування стандартів, викладених у згаданих вище Йоганнесбурзьких та Цванських

принципах, було присвячено окрему статтю, у висновках до якої, зокрема, зазначено: «Обмеження має бути пропорційним, необхідним у демократичному суспільстві та таким, яке має найменший негативний вплив на плюралізм думок у суспільстві. Усі дані, які не становлять потенційної загрози безпеці держави та громадян, мають бути відкритими за замовчуванням. Будь-які застосовані обмеження мають бути чітко визначеними, передбачуваними та недискримінаційними. Ефективність обмеження не повинна ставитися під сумнів ситуацією, коли обмеження стосуються інформації, яка була законно поширена раніше. ... Тому розпорядникам публічної інформації та урядовим інституціям необхідно переглянути рішення, які були прийняті з початком повномасштабної збройної агресії як невідкладні, та прийняти нові рішення, що ґрунтуватимуться на нормах чинного законодавства України та міжнародних стандартах, як рівня конвенцій, так і *soft law*» [78, с. 96].

З огляду на наведене вище, особливу увагу слід приділити й гармонізації національного українського законодавства з положеннями підпункту «b» пункту 1 статті 3 Конвенції РЄ CETS 205, який надає змогу Сторонам обмежувати доступ до офіційних документів в інтересах суспільної безпеки, зокрема забороняти оприлюднення документів, пов'язаних із системами безпеки будівель, комунікацій тощо. На рівні національного законодавства така інформація частково може бути віднесена до службової і, у такий спосіб, потрапляє у сферу дії ст. 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації». У такому разі охоронюваним законом інтересом може бути охорона здоров'я населення, однак з огляду на можливе широке тлумачення цієї категорії, ця частина переліку очевидно потребує уточнення.

Підпункт «с» пункту 1 статті 3 Конвенції РЄ CETS 205 дозволяє державам-учасницям обмежувати доступ до офіційних документів з метою запобігання злочинам, розслідування кримінальних правопорушень та кримінального переслідування. Щодо такої підстави для обмеження національного законодавства та судової практики вже чітко визначилися – доступ до інформації, що стосується розслідування злочинів або іншої інформації, яка знаходиться в процесуальних документах, відбувається за правилами відповідних процесуальних кодексів, про що детальніше йтиметься у наступному підрозділі цього дослідження.

Стаття 3 Конвенції надає державам право обмежувати доступ до офіційних документів для збереження здатності держорганів проводити дисциплінарні розслідування щодо посадових осіб державних органів.

Потенційна дискусія у цьому випадку може виникнути щодо застосування підпункту «d» пункту 1 статті 3 Конвенції РЄ CETS 205, який надає державам право обмежувати доступ до офіційних документів для збереження здатності держорганів проводити дисциплінарні розслідування щодо своїх працівників. За національним законодавством така інформація, ймовірно, підпадатиме під категорію службової інформації. Однак Конвенція РЄ CETS 205 у цьому випадку не деталізує термін «збереження здатності... проводити дисциплінарні розслідування» та не встановлює такого важливого запобіжника, як часовий ліміт такого обмеження. Для службової інформації, правовий режим якої визначено статтею 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації», ключовим є правило припинення обмеження після прийняття рішення. Тобто інформація може бути обмежена на час дисциплінарного розслідування, проте у разі, коли рішення за наслідками розслідування прийняте, інформацію про його перебіг уже

не буде доцільно обмежувати. У цьому випадку норма Конвенції РЄ CETS 205 не вступає у пряму колізію із національним законом, однак з метою уникнення розбіжностей у застосуванні, таку норму слід уніфікувати. Зазначене вище стосується і підпункту «е» пункту 1 статті 3 Конвенції РЄ CETS 205, який надає право обмежувати доступ до документів з метою захисту належного здійснення органами влади наглядової, розслідувальної та контрольної діяльності. Це стосується проведення перевірок чи аудитів інших організацій, фізичних осіб або внутрішніх перевірок.

Натомість положення підпункту «f» пункту 1 статті 3 Конвенції РЄ CETS 205 повністю узгоджені з положеннями національного законодавства, адже покликані захистити приватне життя та інші законні приватні інтереси. На рівні міжнародних угод, таких як Європейська конвенція з прав людини, гарантоване право на повагу до приватного та сімейного життя нарівні з іншими правами [51, ст. 8].

Питання співвідношення права на доступ до офіційної інформації та права на захист персональних даних є предметом багатьох досліджень вітчизняних науковців, а саме: О. А. Баранова, В. М. Брижко, О. А. Заярного, О. В. Нестеренко, Л. В. Олексюк та ін.

Законодавство України передбачає цілу низку норм, покликаних гарантувати забезпечення права на приватність. Зокрема, Конституція України визначає, що збір, збереження, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди заборонені, за винятком випадків, визначених законом, і тільки в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та захисту прав людини [53, ст. 32].

Умови для можливого поширення конфіденційної інформації про приватну особу також визначені у частині 1 статті 29 Закону України

«Про інформацію». Відповідно до цієї норми, інформація з обмеженим доступом може бути розголошена, якщо вона має суспільну необхідність, тобто є предметом суспільного інтересу, і право громадськості на її знання переважає потенційний збиток від її розголошення [25].

Загалом, відповідно до законодавства України, зокрема Закону «Про захист персональних даних», існує можливість розкриття персональних даних особи без її згоди, якщо ці дані пов'язані з виконанням посадових або службових повноважень особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Зазначений закон також визначає, що інформація про отримання фізичною особою бюджетних коштів, власність, структуру та оплату праці посадових осіб певних організацій не вважається інформацією з обмеженим доступом, за винятком випадків, передбачених статтею 6 Закону «Про доступ до публічної інформації» [24].

У Рішенні Конституційного Суду України від 20 січня 2012 року № 2-рп/2012 у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень частин 1, 2 статті 32 та частин 2, 3 статті 34 Конституції України було зазначено: «Вирішуючи питання щодо конфіденційності інформації про особу, яка займає посаду, пов'язану зі здійсненням функцій держави або органів місцевого самоврядування, та членів її сім'ї, Конституційний Суд України виходить з того, що належність інформації про фізичну особу до конфіденційної визначається в кожному конкретному випадку. Перебування особи на посаді, пов'язаній зі здійсненням функцій держави або органів місцевого самоврядування, передбачає не тільки гарантії захисту прав цієї особи, а й додаткові

правові обтяження. Публічний характер як самих органів-суб'єктів владних повноважень, так і їх посадових осіб вимагає оприлюднення певної інформації для формування громадської думки про довіру до влади та підтримку її авторитету у суспільстві» [122].

Згідно з узагальненням судової практики, представленим у Постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29 вересня 2016 року № 10, конфіденційна інформація може бути розголошена у таких випадках:

- коли особа самостійно встановлює умови поширення інформації, наприклад, у договорі про використання прав на комерційну таємницю;

- за наявності згоди особи на використання її конфіденційних даних, при цьому використання таких даних третьою стороною повинно відповідати умовам, визначеним у наданій згоді;

- у разі, коли закон передбачає можливість отримання та використання конфіденційної інформації без згоди особи, отримувач цієї інформації веде дії в рамках виконання встановлених повноважень та для досягнення конкретної мети. Наприклад, це може передбачати отримання конфіденційної інформації під час оперативно-розшукової діяльності чи проведення досудового слідства. При цьому поширення конфіденційної інформації обмежується визначеними законом положеннями;

- коли викриття конфіденційної інформації відповідає загальному інтересу суспільства, а право громадськості на отримання цієї інформації переважає можливий збиток, який може бути завданий особі внаслідок розголошення її конфіденційної інформації, такий акт розголошення здійснюється після проведення «трискладового тесту» [90, п. 5.2].

Отже, законодавство України та судова практика повною мірою відображають увесь спектр норм, які балансують право на захист приватного життя та право на доступ до публічної інформації. За ст. 7 ЗУ «Про доступ до публічної інформації» така інформація може бути віднесена на законних підставах до конфіденційної, про що йтиметься далі.

Водночас підпункт «g» пункту 1 статті 3 Конвенції РЄ CETS 205 визначає, що учасники Конвенції можуть встановлювати обмеження для захисту як приватних, так і державних комерційних та інших економічних інтересів. Зокрема, автори Пояснювального звіту приводять інформацію, яка є комерційною таємницею і відноситься до аспектів конкуренції або виробництва, торговельних стратегій, переліків клієнтів і т. д. [92, п. 29].

Щодо обмеження доступу до інформації, яка знаходиться у володінні розпорядників публічної інформації, однак складає комерційну таємницю, національне законодавство України також передбачає можливість віднесення такої інформації до конфіденційної, як виду інформації з обмеженим доступом.

За ст. 7 Закону України «Про доступ до публічної інформації» конфіденційна інформація – це дані, до яких доступ обмежено фізичною або юридичною особою (за винятком суб'єктів владних повноважень) і може розповсюджуватися за їхнім рішенням відповідно до умов, які вони встановлюють [22, ст. 7]. Згідно зі змістом статті 7 Закону України «Про доступ до публічної інформації», а також статей 11 і 21 Закону України «Про інформацію», визначення інформації як конфіденційної залишається на вибір фізичної чи юридичної особи, за винятком випадків, коли закон встановлює, що обмеження доступу до

такої інформації є неможливим і така інформація відкрита за замовчуванням.

Питання захисту конфіденційності у балансі з правом на доступ до публічної інформації не є новим, воно неодноразово було предметом уваги Європейського суду з прав людини, який уже сформував уніфіковані підходи щодо цього. Варті уваги у цьому аспекті декілька нових рішень ЄСПЛ у справах проти України, а саме: «Лещенко проти України» (Заяви № 14220/13 та № 72601/13) [113], «Аврамчук проти України» (Заява № 65906/13) [114] та «Володимир Торбіч проти України» (Заява № 14957/13) [115].

Усі ці справи об'єднує одна спільна риса, а саме всі вони стосувалися доступу до публічної інформації про розпорядження державним або комунальним майном чи коштами, а також відкритості суспільно важливої інформації про те, хто та на яких умовах отримав ці кошти або майно.

Позиція ЄСПЛ щодо цих справ уже досить чітко сформована. Суд визнає таку інформацію предметом суспільного інтересу та захищає право на доступ до неї, однак, на противагу Конвенції РЄ CETS 205, такий захист поширюється тільки на спеціальних суб'єктів – журналістів, які виконують суспільно важливу роль у поширенні такої інформації. Слід нагадати, що Конвенція РЄ CETS 205 у подібному випадку захищає право кожного на доступ до такої інформації, що підкреслює прогресивний характер Конвенції РЄ CETS 205 щодо забезпечення права на доступ до публічної інформації.

Продовжуючи дискусію про захист конфіденційності слід зазначити, що підвидом конфіденційної інформації є комерційна таємниця, її визначення та правовий режим визначено у статті 505 Цивільного кодексу України [144].

Основні ознаки комерційної інформації передбачають такі характеристики, як: інформаційність (комерційна таємниця може містити відомості різного характеру, такі як технічний, організаційний, комерційний, виробничий і т. д.); секретність (доступ до інформації, що є комерційною таємницею, обмежений і призначений лише для певного кола осіб); комерційну цінність (інформація, яка становить комерційну таємницю, має комерційну цінність); вжиття заходів для збереження секретності (власник комерційної таємниці вжив розумних заходів для збереження її таємності) [133].

Комерційною таємницею може вважатися як інформація загалом, так і окремі її складові. Лише наявність волі власника щодо визнання інформації комерційною таємницею та його активні заходи для збереження її у секреті визначають і характеризують цю інформацію як комерційну таємницю. Перевірка захищеності комерційної таємниці проводиться не шляхом спеціальної попередньої процедури, а лише у випадках порушення або оскарження права на комерційну таємницю, з метою визначення, чи насправді існує це право. Отже, загалом, положення національного законодавства України та Конвенції РЄ CETS 205 враховують можливість обмеження доступу до окремих категорій публічної інформації шляхом віднесення її до конфіденційної, як для фізичних, так і для юридичних осіб, з метою захисту комерційної таємниці.

Відповідність національного регулювання стандартам Конвенції, викладеним у підпункті «h» пункту 1 статті 3 Конвенції РЄ CETS 205 (обмеження, пов'язані із захистом стратегій у сфері фінансів та інших економічних аспектів, а також грошово-кредитної та валютної політики держави) та у підпункті «k» пункту 1 статті 3 Конвенції РЄ CETS 205 (обмеження доступу до офіційних документів із метою захисту

конфіденційності обговорень, що відбуваються всередині державних органів або між ними під час вирішення різних питань) можна аналізувати в комплексі, адже обидві зазначені підстави для обмеження, передбачені Конвенцією РЄ CETS 205, у межах регулювання національного українського законодавства підпадають під дію ст. 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації», яка передбачає порядок віднесення публічної інформації до службової інформації з обмеженим доступом.

В обох випадках йдеться про т. зв. «можливість для роздумів» (про що зазначають автори Пояснювального звіту до Конвенції РЄ CETS 205) [92, п. 34], яка дає змогу державним органам зберігати інформацію у секреті до того моменту, коли відповідне адміністративне рішення буде прийняте.

У цій частині підстави для обмеження доступу до публічної інформації є частково гармонізованими зі стандартами Конвенції РЄ CETS 205, однак з метою уникнення розбіжностей у тлумаченні з боку судових органів законодавцям слід уніфікувати регулювання, особливо в частині термінології.

Заслуговує на увагу також положення підпункту «і» пункту 1 статті 3 Конвенції РЄ CETS 205 як норма, яка встановлює підставу для правомірного обмеження доступу до публічної інформації, або, в термінах Конвенції РЄ CETS 205 – офіційного документу, для захисту рівності сторін у суді та належного функціонування системи правосуддя. У термінології національного законодавства України, зокрема, як зазначено у частині 3 статті 34 Конституції України, частини 2 статті 6 ЗУ «Про інформацію» – обмеження доступу до інформації може переслідувати мету «підтримання авторитету і неупередженості правосуддя». Обмеження, визначене в Конвенції РЄ CETS 205, має за

мету забезпечення рівності сторін у судовому процесі як на національному, так і на міжнародному рівні і може, наприклад, уповноважити державний орган відмовити в доступі до документів, складених або отриманих (наприклад, від адвоката) щодо судових розглядів, стороною яких є цей державний орган [92, п. 31].

Сутність цього обмеження випливає із ст. 6 Європейської конвенції з прав людини, котра гарантує право на справедливий судовий розгляд [51, ст. 6].

У цьому аспекті варто також звернути увагу на останню практику Європейського суду з прав людини, який у справі «Студію Моніторі» та інші проти Грузії» (Заяви № 44920/09 та 8942/10) [116], де Суд, окрім інших заяв, розглянув вимогу журналістки надати їй доступ до матеріалів кримінальної справи. У запиті не було зазначено мету отримання інформації, а тільки вказано намір фотокопіювати та фотографувати матеріали кримінальної справи, що зберігаються в архіві апарату суду. Зазначені матеріали судових справ не були жодним чином пов'язані із заявницею чи її організацією [11, с. 21].

Журналістка працювала над документальним фільмом, де викривала протиправні дії поліції і вважала, що особа, потерпіла в цій кримінальній справі, насправді була агентом-провокатором, однак не вказала цього у інформаційному запиті. Суд зазначив, що «хоча їхня журналістська роль, безумовно, сумісна зі змістом права вимагати доступ до інформації, що є в розпорядженні державних органів... Однак мета їхнього запиту на інформацію не відповідала критерієві, передбаченому статтею 10 Конвенції. Це пов'язано з тим, що у відповідних національних провадженнях вони не вказали мети свого запиту на ознайомлення з матеріалами кримінальної справи» (§ 40) [11, с. 22].

Окрім того, щодо застосування підпункту «і» пункту 1 статті 3 Конвенції РЄ CETS 205 автори Пояснювального звіту підкреслюють, що це обмеження не може бути підставою для відмови в наданні документів, створених не під час судового розгляду, а отже, така підстава для обмеження у доступі до інформації не стосується документів, котрі створюються судовими органами з метою адміністрування їх діяльності і не стосується розгляду конкретних справ суддями.

Подібний підхід застосовується і національними судовими органами та є відображенням у судовій практиці адміністративних судів. У пункті 4 Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29 вересня 2016 р. № 10 розглядаються питання взаємозв'язку Закону України «Про доступ до публічної інформації» із іншими законами, зокрема процесуальними. Зазначено, що спеціальний порядок доступу учасників процесів до інформації, отриманої в ході судового провадження, визначається відповідно до процесуальних законів, таких як Цивільний процесуальний кодекс, Господарський процесуальний кодекс, Кодекс адміністративного судочинства, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кримінальний процесуальний кодекс. Доступ до інформації та судових рішень забезпечується згідно із визначеними процесуальним законодавством процедурами, враховуючи особливості, передбачені Законом України «Про доступ до судових рішень».

Згідно з цією Постановою Пленуму Вищого адміністративного суду України особа, яка бере участь у судовому процесі, повинна звертатися із заявою стосовно цього процесу безпосередньо до суду як суб'єкта процесуальних правовідносин. Згадане звернення не має бути адресованим суду (керівництву суду) як установі. У разі отримання

такого запиту, суд (керівництво суду) повинен відмовити у його задоволенні, оскільки не має доступу та не має обов'язку володіти інформацією, що запитується, відповідно до положень пункту 1 частини 1 статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Постанова Пленуму ВАСУ також нагадує судам, що організаційне забезпечення роботи суду, зокрема ведення судової статистики, вирішення питань з кадрами, проведення діловодства, функціонування автоматизованої системи документообігу в суді, узагальнення судової практики, є владними управлінськими функціями. Відповідно, інформація, що стосується виконання цих функцій, входить до сфери публічної інформації та надається відповідно до положень Закону «Про доступ до публічної інформації» [90, п. 4.3].

Значною мірою такий підхід відображає і практика ЄСПЛ, наприклад, висновки суду, викладені у справі «Бедат проти Швейцарії» (*Bédât v. Switzerland*), яка стосувалася скарги журналіста, котрий був оштрафований за публікацію документів, що порушували конфіденційність судового слідства у кримінальному процесі. ЄСПЛ не знайшов у цій справі порушення статті 10 Європейської Конвенції з прав людини, аргументувавши наступним чином: «підкреслюючи, що гарантовані статтею 10 Конвенції і пунктом 1 статті 6 Конвенції права в принципі заслуговують на однакову повагу, Суд повторює, що надання особливого захисту таємниці кримінального слідства є правомірним, з огляду на важливість питань, яких торкається кримінальне провадження, як для відправлення правосуддя, так і для права осіб, які перебувають під слідством, на те, щоб їх вважали невинуватими. Суд наголошує, що таємниця слідства спрямована, з одного боку, на захист інтересів кримінального провадження, бо існують ризики змови й небезпека того, що докази можуть бути підроблені чи знищені, та, з іншого боку,

інтересів обвинуваченого, особливо з погляду презумпції невинуватості, а в більш загальному плані – його особистих стосунків та інтересів. Така таємність також виправдана потребою у захисті процесів формування думки та ухвалення рішень у судовій системі» [111].

У такий спосіб законодавство та судова практика чітко розділяють різні за характером категорії інформації, які створюють та отримують органи судової влади, – ту, яка відноситься до процесу розгляду судових справ та доступ до якої отримують сторони процесу в порядку процесуальних кодексів, та, окрему, інформацію, яка створюється у ході організації забезпечення роботи суду, та яка підпадає під визначення публічної інформації та дію Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Тут слід згадати ще одне рішення Європейського суду з прав людини, «Токарев проти України», (Заява № 44252/13) [117]. У цій справі Суд, оцінюючи роль заявника в «отриманні та переданні» інформації громадськості, дійшов висновку, що доступ до запитуваної інформації не сприяв реалізації заявником своєї свободи вираження та визнав заяву неприйнятною. Суд звернув увагу, що в цьому випадку інформація стосувалася клієнта заявника і була потрібна саме йому. «Ні перед національними органами влади, ні перед цим Судом заявник не стверджував, що ця інформація запитувалася як частина ширшої громадської дискусії не лише для розкриття неправомірних дій слідчих органів під час розгляду справи клієнта заявника, але й, наприклад, для доведення того, що це була звичайна практика або неодноразові проступки. Це дозволяє Судові дійти висновку, що обмежений характер запитуваної інформації навряд чи можна розглядати як такий, що становить суспільний інтерес» (§23) [11, с. 41–42].

Викладене вище наочно ілюструє різницю у підходах до захисту права на доступ до інформації Європейською конвенцією з прав людини та Конвенцією РЄ CETS 205, водночас демонструючи, як правовий статус особи запитувача та характер запитаної інформації впливають на рівень захисту.

Насамкінець варто згадати положення підпункту «j» пункту 1 статті 3 Конвенції РЄ CETS 205, яка передбачає можливість обмеження поширення окремих категорій інформації про довкілля.

Таке обмеження може передбачати, наприклад, заборону розголошення інформації щодо місцезнаходження тварин або видів рослин, які перебувають під загрозою вимирання, з метою їхнього захисту. Автори Пояснювального звіту Конвенції РЄ CETS 205 обґрунтовують необхідність такої підстави для обмеження доступу до інформації положеннями пункту 4(h) статті 4 Орхуської конвенції [92, п. 33].

Однак положення цієї норми потребують конкретизації, зокрема визначення на рівні національного законодавства тих категорій екологічної інформації, які можуть бути правомірно обмежені в доступі. У контексті цього важливо акцентувати, що Конституція України містить окрему норму, що стосується доступу до екологічної інформації, яка гарантує посилений захист праву громадян отримувати вільний доступ до такої інформації. Відповідно до статті 50 Конституції України, кожен має право на вільний доступ до інформації про стан навколишнього природного середовища, якість харчових продуктів і предметів побуту, а також на поширення таких відомостей. Тобто Основний Закон гарантує можливість безперешкодного ознайомлення громадян із даними з цих питань та їх подальше оприлюднення.

Відповідно до цієї норми, подібна інформація ніким не може бути засекречена [53, ст. 50].

Отже, з метою гармонізації положень Конвенції РЄ CETS 205, Орхуської Конвенції, Конституції України та Закону України «Про доступ до публічної інформації» слід приділити увагу гармонізації та деталізації норм, що стосуються доступу до інформації про стан довкілля, з метою уникнення відмінностей у тлумаченні та застосуванні.

Для належної оцінки необхідності та законності застосування обмежень на доступ до інформації, згідно з міжнародними стандартами та Законом України «Про доступ до публічної інформації», доречно акцентувати увагу на пропорційність та ефективність обмеження, що застосовується. Пояснювальний звіт до Конвенції РЄ CETS 205 деталізує, що «оскільки основним принципом є право доступу до документів, будь-яке обмеження цього права має бути спеціально передбачено законом, а також бути заходом, необхідним у демократичному суспільстві та співмірним, з метою захисту інших законних прав та інтересів» [92, п. 21].

Згідно зі змістом положень Конвенції РЄ CETS 205 та норм національного законодавства про доступ до публічної інформації обмеження доступу повинне застосовуватися до інформації чи її частини, а не всього документу. Якщо запит стосується конкретного документа, то «трискладовий тест» має бути застосований до всіх його частин, і доступ може бути обмежено тільки до тих частин, які не пройшли тест. Решта документа повинна бути надана запитувачу, навіть якщо деякі з його змістовних частин будуть правомірно обмежені в доступі. Такий підхід закладений і у національне законодавство, яке оперує поняттям «інформація» замість «документ», про що йшлося раніше. Як уже згадувалося у попередньому підрозділі, Закон України

«Про доступ до публічної інформації» чітко зазначає, що «обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ. Якщо документ містить інформацію з обмеженим доступом, для ознайомлення надається інформація, доступ до якої необмежений» [22, ст. 6 ч. 8].

Однак закон надає розпорядникам публічної інформації змогу відмовити запитувачеві у задоволенні інформаційного запиту і з інших підстав, відмінних від обмеження доступу до інформації.

Зокрема, у пункті 1 статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» визначено вичерпний перелік із чотирьох правомірних підстав, у випадку яких розпорядник інформації може відмовити у задоволенні запиту. Згідно з цим положенням, відмовлено може бути за таких умов: 1) розпорядник інформації не має або не зобов'язаний відповідно до його компетенції, яка передбачена законодавством, володіти інформацією, на яку подано запит; 2) запитувана інформація відноситься до категорії інформації з обмеженим доступом згідно з пунктом 2 статті 6 цього Закону; 3) особа, яка подала запит на інформацію, не оплатила фактичні витрати, пов'язані з копіюванням або друкуванням, визначені статтею 21 цього Закону; 4) порушено вимоги до запиту на інформацію, передбачені пунктом 5 статті 19 цього Закону. Судова практика національних судів з цього питання вже достатньою мірою сформована [76].

У цій частині національне законодавство особливо потребує гармонізації з нормами Конвенції РЄ CETS 205, адже цей перелік є вичерпним, не підлягає довільному розширенню та не передбачає низки інших підстав для відмови в доступі до інформації, які, натомість, передбачені Конвенцією РЄ CETS 205. Згідно з положеннями ч. 5 ст. 5 Конвенції РЄ CETS 205 у доступі до офіційного документу може бути відмовлено: «(і) якщо, незважаючи на сприяння державного органу,

запит залишається занадто невизначеним, щоб дозволити ідентифікувати офіційний документ, або (ii) якщо запит є явно невиправданим» [52, ч. 5 ст. 5].

Розглянемо детальніше правову природу цих двох додаткових підстав для відмови у наданні доступу до інформації (або в термінах Конвенції РЄ CETS 205 – документу).

Коли йдеться про відмову з причини того, що попри допомогу з боку державного органу запит «залишається занадто невизначеним», разом із запровадженням такої підстави для відмови Конвенція РЄ CETS 205 встановлює і обов'язок розпорядника допомагати запитувачеві ідентифікувати запитаний документ: «державний орган активно сприяє запитувачеві у визначенні необхідного офіційного документа наскільки це можливо» [52, ч. 1 ст. 5].

Щоб розпорядник інформації використав положення ч. 5 ст. 5 Конвенції РЄ CETS 205 як підставу для відмови у доступі до інформації, такий розпорядник повинен вжити заходів для комунікації із запитувачем та, у разі необхідності, допомогти запитувачу у визначенні необхідного документа. У Пояснювальному звіті до Конвенції РЄ CETS 205 розтлумачено, що державний орган має докладати «зусиль для надання допомоги запитувачу в ідентифікації відповідного офіційного документа» [92, п. 5].

Це означає, що запитувач не має зобов'язань повідомляти розпорядникові заздалегідь назву або дату запитуваного документа. Так як відповідальність за систематичне зберігання та реєстрацію своїх документів, обов'язок ідентифікації конкретного документа лежить на державному органі.

Водночас у Пояснювальному звіті до Конвенції РЄ CETS 205 акцентовано, що така допомога не стосується ситуацій, коли запитувач

просить про надання вузькоспеціалізованих технічних чи юридичних пояснень [92, п. 56]. Відповідно прохання запитувача про надання роз'яснень, правових консультацій тощо не входить до предмету регулювання Конвенції РЄ CETS 205 та чинного Закону України «Про доступ до публічної інформації» і має бути розглянуте як звернення громадянина (або звернення по безоплатну правову допомогу – залежно від ситуації) за процедурою, передбаченою відповідним законом.

Коли йдеться про відмову у доступі до інформації з причини того, що запит є у термінах Конвенції РЄ CETS 205 «явно необґрунтованим», слід звернутися до Пояснювального звіту до Конвенції РЄ CETS 205, щоб розтлумачити цей, очевидно, дуже широкий термін. Незважаючи на те, що підстава для відмови «явно необґрунтований запит» містить оціночне поняття і, на перший погляд, може тлумачитися вкрай довільно, судова практика на національному рівні вже фактично застосовує подібний підхід.

Згідно з Пояснювальним звітом до Конвенції РЄ CETS 205 запит є явно необґрунтованим, якщо задоволення його потребує непропорційно великого обсягу роботи з пошуку або вивчення інформації [92, п. 52].

Так само у Постанові Пленуму Вищого адміністративного суду від 29 вересня 2016 р. № 10 визначено: «Якщо запит стосується інформації, яка міститься в кількох документах і може бути зібрана і надана без значних інтелектуальних зусиль (наприклад, без проведення додаткового змістовного аналізу), то така інформація відповідає критеріям «відображеності та задокументованості» і є публічною» [90, п. 1].

Отож запит не може бути визнаний «явно необґрунтованим», коли йдеться про незначні зусилля розпорядника зі збору інформації з кількох документів. У разі потреби розпорядник інформації може скористатися

правом, передбаченим частиною 4 статті 20 Закону «Про доступ до публічної інформації», та продовжити строк розгляду запиту до 20 робочих днів. Це дає змогу зібрати відомості, про надання яких просять, якщо вони не були заздалегідь підготовлені або потребують додаткового опрацювання чи уточнення перед оприлюдненням.

У Пояснювальному звіті до Конвенції РЄ CETS 205 зазначено, що запит може бути відхилений, якщо він є очевидно обтяжливим. Наприклад, це стосується ситуацій, коли запит є одним із багатьох, спрямованих на блокування роботи установи, або коли один і той самий запитувач протягом дуже короткого проміжку часу багаторазово звертається за доступом до того самого документа [92, п. 52].

Українське законодавство не містить поки що подібної підстави для відмови у доступі, тому ця причина для відмови, передбачена Конвенцією РЄ CETS 205, не повинна застосовуватися як така, що звужує право запитувачів на доступ до інформації.

Однак питання зловживання правом на доступ до публічної інформації неодноразово піднімалося розпорядниками публічної інформації з приводу чого Уповноважений Верховної Ради України з прав людини висловив свою позицію у відповідних рекомендаціях. Так, на думку авторів видання, законодавство України у сфері доступу до публічної інформації не містить такого поняття, як «зловживання правом». Проте деякі запитувачі можуть зловживати своїми правами, гарантованими Законом України «Про доступ до публічної інформації» шляхом, наприклад: одночасного подання великої кількості запитів, штучного поділу предмету запиту на декілька окремих запитів, що стосуються різних сторінок одного і того самого документа, направлення запиту повторно декілька разів після отримання відповіді, подання запиту на надання одного й того самого документа одночасно у паперовій та електронній

формі разом з вимогою ознайомлення з оригіналом документа в приміщенні розпорядника публічної інформації, тощо. З цього приводу Уповноважений Верховної Ради України з прав людини рекомендує докладати зусиль до запобігання зловживання правом на доступ до публічної інформації через освіту та роз'яснювальну роботу та закликає запитувачів керуватися принципами справедливості, пропорційності, розсудливості та домірності й добросовісно використовувати надані законодавством України можливості [82, с. 65–66].

Конвенція РЄ CETS 205 передбачає можливість повної відмови у наданні копії документа за певних обставин. Зокрема, якщо його часткова версія може вводити в оману, бути позбавленою сенсу або становитиме явно зайве навантаження на установу. Згідно з позицією, висловленою у Пояснювальному звіті до Конвенції РЄ CETS 205, «таку можливість варто тлумачити обмежено. Чи є решта інформації безглуздою або такою, що вводить в оману, треба вирішувати стримано та з повагою до запитувача. Якщо частина інформації, що міститься в запитуваному документі, не має бути розкрита, деякі країни зобов'язують державні органи надати резюме документа, хоча Конвенція цього не вимагає» [92, п. 59].

Також положення Конвенції РЄ CETS 205 установлює, що в разі обмеження доступу до певної інформації, що міститься в офіційному документі, державний орган повинен забезпечити доступ до решти інформації, що міститься у цьому документі [52, ст. 6 ч. 2].

Як уже зазначалося вище, у випадку часткового обмеження доступу до інформації рішення має містити точну вказівку на конкретні фрагменти, що були вилучені, та їх обсяг. За можливості, варто зазначати правові підстави для кожного видалення. Це відповідає нормам Закону «Про доступ до публічної інформації», який передбачає

обмеження доступу саме до відомостей, а не документа загалом [22, ст. 6 ч. 8]. Тобто у разі наявності таємної інформації надається доступ до решти даних. Окрім того, т. зв. «трискладовий тест», за ч. 2 ст. 6 згаданого Закону, має застосовуватися до кожного окремого випадку обмеження.

У цій частині слід ще раз підкреслити, що існує невідповідність між нормами національного законодавства та Конвенції РЄ CETS 205, адже Закон України «Про доступ до публічної інформації» не передбачає такої підстави для відмови. З огляду на те, що слова «відредагована версія запитуваного документа вводить в оману або не має сенсу» не є достатньо чітко визначеними та можуть тлумачитися розпорядниками публічної інформації дуже широко, застосування такої норми може призвести до звуження права на інформацію. Станом на сьогодні, це не несе суттєвої загрози забезпеченню права на інформацію, адже автори Конвенції РЄ CETS 205 передбачили запобіжник для уникнення такого звуження права, однак ми вбачаємо за доцільне деталізувати положення Закону України «Про доступ до публічної інформації» в цій частині для уникнення розбіжностей тлумачення та неузгодженого застосування у судовій практиці. Питанню запобігання звуження права на доступ до інформації буде присвячено останній розділ цього дослідження.

## Висновки до Розділу 2

У Розділі 2 здійснено порівняльний аналіз термінології Конвенції CETS 205 та національного законодавства України, виокремлено ознаки публічної інформації як основного критерію для співвідношення норм Конвенції CETS 205 та національного законодавства про доступ до публічної інформації, проаналізовано стан імплементації стандартів Конвенції CETS 205 щодо обробки інформаційних запитів у національне законодавство України та щодо підстав для обмеження доступу до інформації відповідно до норм Конвенції CETS 205 та національного законодавства України, у результаті чого сформульовано наступні висновки:

1. Доведено, що поняття «публічна інформація» та «офіційні документи» є тотожними для цілей застосування розпорядниками публічної інформації та судами на національному рівні, що уможлиблює використання норм Конвенції CETS 205 поряд із положеннями національного закону для вирішення судових спорів. Аргументовано, що визначення «розпорядники публічної інформації» відповідно до національного закону та «державні органи» відповідно до Конвенції CETS 205 не є тотожними, унаслідок чого можливе виникнення юридичних колізій.

2. Установлено дві ключові ознаки публічної інформації, які окреслюють межі захисту права на доступ до інформації як відповідно до національного законодавства, так і з боку Конвенції CETS 205, а саме відображеність та задокументованість та знаходження у володінні розпорядника у результаті створення або отримання такої інформації. Встановлено, що відображеність та задокументованість є основною ознакою публічної інформації (або у термінах Конвенції РЄ CETS 205 –

офіційного документу) незалежно від форми, у якій така інформація збирається і зберігається. Другою ознакою публічної інформації є віднесення її до сфери повноважень того чи іншого визначеного законом розпорядника, що водночас базується на визначених законом повноваженнях та окреслює межі відповідальності у забезпеченні права на доступ до інформації конкретного розпорядника. Доведено, що норми Конвенції РЄ CETS 205 змістовно доповнюють як ознаку відображеності та задокументованості публічної інформації, так і ознаку віднесення її до сфери повноважень того чи іншого визначеного законом розпорядника, розширюючи її у першому випадку до архівних документів та документів у цифрових форматах, та – у другому випадку – запроваджуючи обов'язок розпорядника надавати доступ і до створеної, і до отриманої інформації.

3. Доведено, що Конвенція РЄ CETS 205 запроваджує прогресивну гарантію належного забезпечення права на доступ до інформації, яка полягає в обов'язку розпорядника сприяти запитувачу в ідентифікації необхідної публічної інформації чи документу. Аргументовано, що Конвенція РЄ CETS 205 є першою міжнародною угодою, яка передбачає такий обов'язок, та окреслено значення цієї новели для правозастосування і забезпечення вільного доступу до публічної інформації. Запропоновано підходи до впровадження цієї гарантії на рівні національного законодавства та адміністративних практик.

4. Установлено, що право на доступ до публічної інформації, гарантоване Конвенцією РЄ CETS 205, поширюється на будь-які форми інформації, зокрема на документи у цифрових форматах та архівні документи.

5. Обґрунтовано необхідність імплементації в українське законодавство статті 4 Конвенції РЄ CETS 205 про доступ до офіційних документів. Вона визначає, що вимоги до запитів мають бути мінімальними, достатніми лише для їх опрацювання, а також допускає розгляд анонімних звернень. Для приведення національних норм у відповідність, зокрема статті 19 Закону «Про доступ до публічної інформації» щодо оформлення запитів, потрібні законодавчі зміни.

6. У результаті порівняльного аналізу виявлено колізію між нормами статті шостої Конвенції РЄ CETS 205 та статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» щодо можливості відсилки розпорядником публічної інформації запитувача до інших легкодоступних альтернативних джерел, як відповіді на інформаційний запит. Доведено, що врегулювання цієї колізії можливе лише шляхом внесення змін до відповідної статті Закону України «Про доступ до публічної інформації» та підкреслено необхідність неухильного дотримання принципу максимального спрощення процедури подання та обробки запиту для повного дотримання стандартів Конвенції РЄ CETS 205 у частині доступу до інформації із загальнодоступного джерела.

7. Доведено необхідність узгодження норм національного законодавства України щодо правових підстав для обмеження доступу до публічної інформації на основі аналізу співвідношення норм національного законодавства та положень Конвенції РЄ CETS 205. Аргументовано, що хоча у статті 3 Конвенції РЄ CETS 205 передбачені підстави для обмеження доступу до інформації і впроваджені частково у Законі України «Про доступ до публічної інформації» та Законі України «Про інформацію», однак вони потребують системної

уніфікації та узгодження. Запропоновано та аргументовано необхідність внесення змін до Закону України «Про інформацію», як закону, що стосується усіх інформаційних відносин у частині підстав для обмеження доступу до інформації. Судова практика переконливо вказує на необхідність формування узгоджених підходів для досягнення рівноваги між правом на інформацію та захистом інших законом захищених інтересів.

### **РОЗДІЛ 3**

## **ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ УКРАЇНСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В КОНТЕКСТІ КОНВЕНЦІЇ РАДИ ЄВРОПИ ПРО ДОСТУП ДО ОФІЦІЙНИХ ДОКУМЕНТІВ**

### **3.1 Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів як запобіжник звуження права на доступ до інформації на національному рівні**

Керуючись загальним підходом, викладеним у Преамбулі до Конвенції РЄ CETS 205 та статті першій Конвенції, ключовим індикатором законодавчих змін у гармонізації українського законодавства до Конвенції РЄ CETS 205 має бути забезпечення найбільш повного та вільного доступу до публічної інформації. Зокрема, у Преамбулі до Конвенції РЄ CETS 205 зазначено, що країни-учасниці Конвенції дійшли згоди щодо наступного: «всі офіційні документи є загалом відкритими і відтак у доступі до них може бути відмовлено лише у зв'язку із захистом інших прав і законних інтересів».

У продовження Конвенція РЄ CETS 205 проголошує, що принципи та положення, викладені в цій Конвенції, не обмежують норми національного законодавства або міжнародних договорів, які передбачають ширше право доступу до офіційної інформації. Тобто Конвенція встановлює мінімальні стандарти, а держави можуть розширювати права доступу до документів на національному рівні [52, ч. 1 ст. 1].

Аналізуючи текст Конвенції РЄ CETS 205, Пояснювальний звіт до неї, Закон України «Про доступ до публічної інформації» та низку інших

нормативних актів, можемо констатувати про те, що в Україні на національному рівні закріплено ключовий принцип Конвенції РЄ CETS 205, а саме гарантію універсального, безперешкодного та недискримінаційного доступу до публічної інформації.

У попередньому розділі було детально проаналізовано та з'ясовано, що низка норм національного законодавства України вже відображають кращі міжнародні стандарти у сфері доступу до інформації, викладені в Конвенції РЄ CETS 205, тоді як щодо окремих аспектів норми національного законодавства ще мають бути узгоджені з Конвенцією РЄ CETS 205.

Зазначене має бути здійснене невідкладно, керуючись вимогами ч. ч. 2 та 3 ст. 2 Конвенції РЄ CETS 205, яка, зокрема, зазначає: «кожна Сторона вживає необхідних заходів у своєму національному законодавстві для впровадження положень щодо доступу до офіційних документів, передбачених цією Конвенцією. Такі заходи повинні бути прийняті не пізніше набрання чинності цією Конвенцією стосовно відповідної Сторони».

Для визначення строків, установлених Конвенцією РЄ CETS 205 для вжиття заходів, необхідних для впровадження положень щодо доступу до офіційних документів, передбачених Конвенцією, та гармонізації національного законодавства з положеннями Конвенції РЄ CETS 205, слід повернутися до хронології ратифікації та набуття чинності Конвенцією.

Як уже було зазначено раніше, Конвенція РЄ CETS 205 була ратифікована Верховною Радою України шляхом прийняття Закону України «Про ратифікацію Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів» від 20 травня 2020 р. № 631-IX.

Відповідно до ч. 3 ст. 16 Конвенції РЄ CETS 205 ця угода набрала чинності в перший день місяця, що настає після завершення тримісячного строку від дати, коли 10 держав-членів Ради Європи висловили свою згоду на обов'язковість для них Конвенції РЄ CETS 205. Набрання чинності Конвенцією РЄ CETS 205 відбулося 1 грудня 2020 року. Важливо відзначити, що Україна стала саме тією десятою країною, яка зробила можливим набуття чинності Конвенцією РЄ CETS 205.

З нагоди набуття чинності Конвенції РЄ CETS 205 Комісар Ради Європи з прав людини Дуня Міятович опублікувала інформаційне повідомлення щодо доступу до публічної інформації, у якому нагадала про важливу роль запитів на доступ до інформації, які здебільшого застосовуються громадськими організаціями і журналістами, що виконують функції суспільних контролерів [150].

Окрім того, згідно з Конвенцією РЄ CETS 205, яка врегульовує питання територіального застосування Конвенції РЄ CETS 205, держави-учасниці при підписуючи або ратифікуючи цю Конвенцію можуть визначити територію або території, на які поширюватиметься дія цього міжнародного договору. Така умова доречна для України, з огляду на наявність тимчасово окупованих територій у її складі, щодо яких застосування Конвенції не є можливим [52, ст. 18].

Україна, як сторона Конвенції РЄ CETS 205, скористалася таким положенням і зазначила у ратифікаційному законі наступне: «Унаслідок збройної агресії Російської Федерації виконання Україною зобов'язань, передбачених Конвенцією, на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях, Автономній Республіці Крим та місті Севастополі не гарантується до повного відновлення конституційного ладу України на цих територіях. Будь-які органи, їх посадові та службові

особи на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях, Автономній Республіці Крим та місті Севастополі та їхня діяльність є незаконними, якщо ці органи або особи створені, обрані чи призначені у порядку, не передбаченому Конституцією та законами України, а будь-які їхні акти (рішення, документи) є недійсними і не створюють жодних правових наслідків» [31].

З точки зору моніторингу стану дотримання вимог Конвенції РЄ CETS 205 з боку імплементаційних органів, створених відповідно до статей 11 та 12 Конвенції РЄ CETS 205, у разі відсутності такого застереження на уряд України була б покладена відповідальність за порушення права на доступ до публічної інформації на тимчасово окупованих територіях. Слід однак зазначити, що в цій частині застереження потребує уточнення, адже з початком повномасштабної збройної агресії Російської Федерації проти України, до тимчасово окупованих територій віднесені окремі території Дніпропетровської, Запорізької, Миколаївської та Харківської областей (на момент проведення дослідження перелік територій, на яких тривають бойові дії або які тимчасово окуповані Російською Федерацією, визначався Наказом Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України від 17 серпня 2023 року № 224) [69]. Окрім зазначеного вище, відповідно до ст. 20 Конвенції РЄ CETS 205, з боку сторін Конвенції можуть бути подані інші зауваження: «Будь-яка Сторона під час підписання або здачі на зберігання своєї ратифікаційної грамоти або свого документа про прийняття, схвалення чи приєднання може зробити одну чи більше заяв, передбачених у пункті 2 статті 1, пункті 1 статті 3 та статті 18».

Як уже було зазначено вище, згідно з ратифікаційним законом до Конвенції РЄ CETS 205 Україною були подані зауваження щодо

визначення державного органу у розумінні національного законодавства України, згідно поняття «державні органи» включає усі передбачені Конвенцією РЄ CETS 205 категорії.

З огляду на аналіз співвідношення термінів «державні органи» у значенні, вжитому у Конвенції РЄ CETS 205, та «розпорядник публічної інформації» у значенні, вжитому у Законі України «Про доступ до публічної інформації», таке зауваження знову ж таки потребує уточнення. У підрозділі 2.1 було з'ясовано, що національне законодавство та судова практика не вважають фізичних осіб – посадових осіб суб'єктів владних повноважень – розпорядниками публічної інформації, а отже, на їх дії не слід поширювати вимоги Конвенції РЄ CETS 205 щодо забезпечення права на доступ до інформації.

Тобто зазначені зауваження стосувалися лише визначення державних органів для цілей застосування Конвенції РЄ CETS 205. У частині інших положень Конвенції Україною не було застосовано процедуру подання зауважень, а отже, уряд України повинен вжити заходів для розробки та внесення змін до законодавства про доступ до інформації, з метою неухильного забезпечення стандартів Конвенції РЄ CETS 205.

Необхідність перегляду чинного Закону України «Про доступ до публічної інформації» з метою усунення недоліків та розбіжностей уже давно є предметом обговорення у науковому середовищі, серед розпорядників публічної інформації та запитувачів інформації – громадських активістів та журналістів. У цьому ж контексті обговорюється й узгодження закону зі стандартами Конвенції РЄ CETS 205, так як запровадження окремих гарантій Конвенції РЄ CETS 205 має суттєво покращити захист права на інформацію.

Загалом питання узгодження національного законодавства з європейськими стандартами є предметом багатьох сучасних досліджень в українській правовій науці. Так, наприклад, А. М. Колодій та О. А. Колодій окреслюють та тлумачать перелік способів узгодження національного законодавства з європейськими стандартами, зазначаючи, що цей процес може відбуватися декількома шляхами, а саме: шляхом уніфікації, гармонізації, адаптації та стандартизації, акцентуючи, що ці самостійні способи інтеграції мають чимало спільних рис, що зумовлюється єдністю тих форм, у яких вони відбуваються, способами й засобами їх здійснення, єдиною метою, яку вони ставлять – зближення правових систем різних країн, формування одноманітного, схожого або наближеного права та законодавства.

На думку зазначених авторів, викладене вище слід враховувати при підготовці та реалізації правових актів, що забезпечуватимуть входження України в те чи інше світове чи регіональне співтовариство. На перших етапах інтеграції пріоритет має бути надано гармонізації та адаптації, при цьому уніфікація окремих сфер правового регулювання і є засобом гармонізації правової системи країни загалом [49, с. 11–12].

Однак окремі науковці, а саме Р. О. Басенко, Р. І. Шаравара та Г. М. Аванесян, використовують також поряд з цим і термін «правова інтеграція», маючи на увазі закономірний процес розвитку правових систем, який не тільки забезпечує поступове взаємопроникнення змісту соціальних систем у різних вимірах (ціннісних, правових, культурних, інформаційних тощо), але й сприяє підтримці цілісності вже наявної соціальної системи [5, с. 242].

Не вдаючись до детального аналізу способів узгодження національного законодавства з європейськими стандартами та регуляціями, зазначимо однак, що аналіз положень Конвенції РЄ CETS 205, наведений у

попередніх розділах, спонукає до висновку про необхідність перегляду чинного Закону України «Про доступ до публічної інформації», з метою усунення недоліків та розбіжностей.

На нашу думку, незалежно від інструменту, обраного для узгодження з європейськими стандартами, при розробці нормативних актів у цій та дотичних сферах законодавцю як визначальний фактор слід тримати в фокусі уваги забезпечення найбільш повного та вільного доступу до публічної інформації, з урахуванням принципів добросовісності і розсудливості.

З цією метою та за результатами дослідження особисто було розроблено відповідний законопроект, покликаний інтегрувати стандарти Конвенції РЄ CETS 205 у чинний національний закон. Варто зазначити, що законопроект містить набір положень, які задовольняють мінімальні вимоги щодо узгодження, а саме: доповнюють Закон України «Про доступ до публічної інформації» положеннями, які створюють нові обов'язки для розпорядників публічної інформації (наприклад, положення про сприяння запитувачеві в ідентифікації документу або інформації), сприяють усуненню наявних колізій (наприклад, щодо можливості відсилки запитувача до альтернативного загальнодоступного джерела), або ж спрямовані на запобігання виникненню розбіжностей у правозастосуванні (наприклад, запровадження чіткої норми про те, що посадові особи – фізичні особи не є розпорядниками публічної інформації у розумінні цього закону).

Хоча з моменту прийняття Закону до його тексту та до текстів інших законів у цій сфері вносилися окремі зміни, системного вдосконалення Закону, яке базувалося б на підході, запропонованому Конвенцією, на жаль, поки не відбулося. У 2019 році у Верховній Раді України був зареєстрований Проект закону № 2381 «Про внесення змін до деяких

законодавчих актів України у сфері доступу до інформації щодо вдосконалення їх окремих положень» [98], яким пропонувалося запровадити частину стандартів Конвенції РЄ CETS 205. Разом з цим нерідко на розгляд Верховної Ради України вносяться законопроекти, які потенційно можуть звузити гарантоване законом право на доступ до інформації, як наприклад, проєкт Закону «Про безпеку класифікованої інформації» [97].

Утім, проєкт Закону «Про безпеку класифікованої інформації» зазнав критики з боку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України, який у відповідному висновку зазначив наступне: «Імплементация міжнародних нормативно-правових приписів повинна відбуватися шляхом гармонійного їхнього поєднання з національним законодавством, з урахуванням наявної усталеної законодавчої термінології та загальноживаних понять, чинних правових норм, а не шляхом автоматичного перенесення до законодавства України приписів, викладених в актах Європейського Союзу або міжнародних організацій. Саме тому зауваження обумовлює введення в національне законодавство поняття «класифікована інформація», яке використовується в документах НАТО, але не є загальноживаним в українському законодавстві і звичним для суб'єктів, які мають застосовувати й виконувати це законодавство. Наразі в чинному законодавстві України використовується поняття «інформація з обмеженим доступом», до якої згідно з Законом України «Про інформацію» відноситься конфіденційна, таємна та службова інформація (див. ст. 21 Закону України «Про інформацію»). За наявності у національній правовій системі власних цілком зрозумілих термінів для позначення правових явищ та понять, не слід вдаватись до застосування їхніх іноземних аналогів» [68].

Щодо цього проєкту висловилися і представники громадянського сектору. Експерти Незалежної антикорупційної комісії НАКО проаналізували цей законопроект та дійшли висновку про те, що він містить окремі позитивні положення, важливі для забезпечення балансу між гарантуванням права доступу до інформації та національною безпекою, наприклад, визначає засади віднесення відомостей до класифікованої інформації, з урахуванням ч. 2 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» та розмежування службової та службової безпекової інформації. Водночас, незважаючи на прогресивний характер окремих норм законопроекту, на думку авторів дослідження, запропонований текст має і низку системних недоліків, наприклад, збереження монопольного контролю з боку Служби безпеки України у сфері інформації з обмеженим доступом, надання цьому органу повноваження тлумачити закон і продукувати правила для службового користування. На думку авторів аналізу, така концентрація повноважень в одному органі призводить до конфлікту інтересів та зменшення рівня прозорості, а також до підвищення корупційних ризиків у цій сфері [94, с. 2].

З огляду на викладене вище, слід зауважити, що розробку змін до Закону України «Про доступ до публічної інформації» варто здійснювати не спорадично, а дотримуючись циклу розробки державних політик, із залученням до обговорення якомога ширшого кола зацікавлених сторін та з урахуванням міжнародних стандартів доступу до інформації, які містяться, зокрема, у Конвенції РЄ CETS 205 та Глобальних принципах з питань національної безпеки та права на інформацію (Цванських принципах) [74]. Остання практика Європейського Суду з прав людини та Верховного Суду також має бути проаналізована та врахована із застереженням про те, що Україна задекларувала та ставить за мету

впровадження рівня гарантій щодо права на доступ до інформації, визначених Конвенцією РЄ CETS 205, і збереження такого високого рівня є пріоритетом при внесенні змін до чинного законодавства про доступ до публічної інформації.

Зокрема, вагомою частиною процесу забезпечення права на доступ до публічної інформації є контроль за дотриманням вимог закону та положень Конвенції РЄ CETS 205 розпорядниками публічної інформації. Дискусію про створення нового контролюючого органу у сфері доступу до публічної інформації вже неодноразово піднімали в експертному, науковому та громадському середовищах [70], про що йтиметься у наступному розділі цього дослідження, а поки що необхідно зазначити про завдання іншого, відмінного від контролюючого, органу у цій сфері, завданням якого було саме формування та реалізація державної політики у цій сфері.

Так, уже згадана раніше власна публікація щодо прогресу України у виконанні індикатору Цілей Сталого Розвитку 16.10.2 [81] містить висновки, покликані вдосконалити розробку та впровадження державної політики у сфері доступу до інформації, налагодження системи планування заходів урядових органів щодо організації роботи у сфері доступу до інформації з метою забезпечення повного та вчасного доступу до публічної інформації, яка знаходиться у володінні розпорядників – суб'єктів владних повноважень. У зазначеній публікації було підтримано позицію щодо визначення у системі органів виконавчої влади органу наділеного повноваженнями т. зв. «вузлової агенції» у сфері доступу до інформації, який би мав найбільше засобів впливу та можливість найбільш якісної координації заходів з удосконалення доступу до інформації в урядовому секторі. При цьому не виникає потреба створювати новий орган виконавчої влади, достатньо призначити такий орган у системі

центральної влади та наділити його достатніми повноваженнями для здійснення цих функцій.

Наявна структура центральних органів державної влади дає підстави припускати, що найбільш ефективним органом для виконання функцій «вузлової агенції» у сфері доступу до інформації може станом на сьогодні бути Національне агентство України з питань державної служби. Передусім таке припущення базується на тому, що саме цей орган має ресурс та повноваження впроваджувати єдину систему підготовки спеціальних державних службовців, які забезпечуватимуть доступ до публічної інформації в окремому органі державної влади. У міжнародній практиці запровадження посад таких спеціальних державних службовців, т. зв. «інформаційних офіцерів», є досить поширеною. Власне такі посадові особи передбачені і Законом України «Про доступ до публічної інформації», який зазначає, що розпорядники публічної інформації, окрім іншого, зобов'язані мати спеціальні структурні підрозділи або призначати відповідальних осіб для забезпечення доступу запитувачів до інформації та оприлюднення інформації [22, ст. 14 ч. 1]. Розробку та затвердження форми щорічного звіту розпорядників теж доцільно було б передати державному органу, визначеному як «вузлова агенція» у сфері доступу до публічної інформації.

Однак такі відповідальні особи для забезпечення доступу запитувачів до інформації та оприлюднення інформації не проходять жодного спеціального навчання, оцінювання та підвищення кваліфікації за єдиною уніфікованою програмою. Власний досвід у проведенні тренінгів для розпорядників публічної інформації свідчить про їх нагальну потребу щодо:

- навчальних матеріалів, зразків документів, зокрема й внутрішніх нормативних актів;

– уніфікованих правових позицій щодо застосування положень законодавства про доступ у типових ситуаціях;

– підтримки з боку єдиного методологічного центру у складних або колізійних питаннях.

Водночас Конвенція РЄ CETS 205 також приділяє окрему увагу роботі т. зв. «службовця з роботи з інформацією», зокрема, стаття 21 передбачає, що «службовець з роботи з інформацією кожного публічного органу повинен щорічно подавати Уповноваженому звіт про діяльність своєї організації згідно з цим Законом або в напрямі досягнення відповідності його положенням, що має містити інформацію про:

(а) кількість отриманих запитів інформації, кількість відповідей, наданих в повному обсязі або частково, кількість відмов;

(б) як часто та відповідно до яких статей Закону здійснювалась відмова в наданні інформації на запит, як загалом, так і частково;

(в) скарги, подані в результаті відмови в наданні інформації;

(г) суми зборів за надання інформації на запити;

(г) діяльність публічного органу відповідно до статті 17 (обов'язок оприлюднювати інформацію);

(д) діяльність публічного органу відповідно до статті 19 (зберігання документів);

(е) діяльність публічного органу відповідно до статті 20 (підготовка службовців)» [52, ст. 21].

Подібна вимога впроваджувати у державних органах спеціальну посаду відповідального за захист персональних даних міститься і в інших європейських нормативних актах, зокрема у Загальному регламенті про захист даних (General Data Protection Regulation, Regulation (EU) 2016/679) [148]. З погляду економії державних коштів та забезпечення комплексного підходу до вирішення питань, що лежать у площині поширення інформації,

доречно було б поєднати обов'язки із забезпечення доступу до публічної інформації та захисту інформаційних прав у посадових обов'язках однієї посадової особи або у компетенції одного відповідального підрозділу розпорядника. Робота з підготовки необхідних кадрів для державної служби вже ведеться, поряд із цим дослідженням, у співавторстві укладено посібник для державних службовців «Доступ до публічної інформації для державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування: навчально-методичний посібник для тренерів» у межах типової загальної короткострокової програми підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування «Організація роботи щодо забезпечення права на доступ до публічної інформації в органах державної влади та органах місцевого самоврядування», затвердженої Наказом Національної агенції з державної служби від 29 березня 2023 р. № 45-23 [42].

Таким чином, до заходів, спрямованих на покращення доступу до публічної інформації в контексті узгодження з положеннями Конвенції РЄ CETS 205, доречно розробити зміни до нормативних актів, що регулюють повноваження Національного агентства України з питань державної служби (чи, можливо, іншого органу в системі органів виконавчої влади), з метою визначення його як «вузлової агенції» у сфері доступу до публічної інформації та наділення такого органу повноваженнями з розробки єдиної уніфікованої програми та навчання державних службовців, що спеціалізуються на доступі до публічної інформації – «інформаційних офіцерів», а також розробки та впровадження державної політики у сфері доступу до інформації, стандартів щодо організації роботи у сфері доступу до інформації для суб'єктів владних повноважень, методики контролю за їх упровадженням. На необхідність запровадження подібних кроків ми вже звертали увагу у публікації щодо розвитку законодавства про доступ до

публічної інформації та прогрес України у захисті цього важливого права [77].

Крім цього, необхідно акцентувати, що окрім Закону України «Про доступ до публічної інформації», інші закони також потребують перегляду з метою узгодження з Конвенцією РЄ CETS 205. Практика застосування законодавства про доступ до публічної інформації демонструє випадки суттєвого звуження права на доступ до інформації у випадках, коли на спірні правовідносини поширюється дія кількох законів.

Зазначене, зокрема, стосується Закону України «Про Національний архівний фонд та архівні установи». Цей Закон регулює відносини, пов'язані із формуванням, обліком, зберіганням і використанням Національного архівного фонду, та інші основні питання архівної справи. Одночасне застосування положень Закону України «Про доступ до публічної інформації» та Закону України «Про Національний архівний фонд та архівні установи» у питаннях, що стосуються доступу до змісту документів, що містять публічну інформацію, призводить до виникнення розбіжностей у тлумаченні та правозастосуванні щодо доступу до інформації, яка міститься в архівних документах. Для прикладу, поширеними були та лишаються відмови у наданні публічної інформації від органів місцевого самоврядування з причини того, що запитана інформація міститься в документах, переданих до архіву. Постанова Пленуму ВАСУ від 29 вересня 2016 року № 10 передбачає, що «відносини у сферах архівної справи та доступу до архівної інформації репресивних органів комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років регулюються відповідно Законами України «Про Національний архівний фонд та архівні установи» та «Про доступ до архівів репресивних органів комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років», які є спеціальними у цих сферах» [90, п. 3.7]. Відтак положення Закону України

«Про доступ до публічної інформації» не поширюються на запити щодо доступу до інформації у цих сферах. Однак це твердження не співпадає з підходами Конвенції РЄ CETS 205. На жаль, безпосередньо текст Конвенції РЄ CETS 205 прямо не передбачає, що доступ до архівних документів підпадає під сферу дії Конвенції, однак Пояснювальний звіт до Конвенції РЄ CETS 205 тлумачить, що офіційні документи, передані до архіву, залишаються у сфері дії цієї Конвенції [92, п. 15]. Отже, питання поширення положень Конвенції РЄ CETS 205 на публічну інформацію, що міститься в архівних документах, потребує додаткового вивчення та унормування.

Подібні зауваження стосуються і положень Закону України «Про контррозвідувальну діяльність» [26], який також містить низку норм, що мають за мету обмеження доступу до окремих категорій публічної інформації.

Отже, законопроект, розроблений у результаті цього дослідження, містить набір мінімальних необхідних змін до Закону України «Про доступ до публічної інформації», які щонайменше розв'яжуть наявну колізію та допоможуть уникнути розбіжностей у формуванні судової та адміністративної практики щодо інших положень. Водночас у ході процесів гармонізації з європейським законодавством, слід ретельно оцінити регулювання із дотичних сфер, щоб забезпечити реалізацію права на інформацію громадянами України повною мірою.

Повертаючись до питання недопущення звуження права на доступ до інформації, слід ще раз підкреслити, що впровадження цього принципу лежить частково у площині удосконалення законодавства і, частково, у площині правозастосування і добрих адміністративних практик. Закон не здатен передбачити всі випадки, які потенційно можуть виникнути у практиці розпорядників публічної інформації, тому

слід передбачити окрему можливість впливати на тлумачення норм законодавства з боку контролюючого органу, про що йтиметься далі.

Окрім іншого, уже тепер можна стверджувати, що суди при розгляді конкретних справ щодо права на доступ до інформації, розробляють правові позиції, які тлумачать та розкривають норми Конвенції та їх співвідношення з нормами чинного національного законодавства.

Зокрема, виносячи свій висновок щодо питання розмежування та розгляду запитів на інформацію та звернень громадян, Постанова Пленуму ВАСУ від 29 вересня 2016 р. № 10 підкреслює важливість урахування принципів добросовісності та розсудливості у діяльності суб'єктів владних повноважень: «Одержавши запит на інформацію, який подано згідно з Законом № 2939-VI, однак який за своїм змістом є зверненням громадянина відповідно до Закону № 393/96-ВР, розпорядник інформації повинен відмовити у задоволенні такого запиту через невідповідність його предмета вимогам закону (п. 2 ч. 5 ст. 19, п. 4 ч. 1 ст. 22 Закону № 2939-VI), та з урахуванням принципів добросовісності і розсудливості, розглянути запит за Законом № 393/96-ВР. При цьому запитувача повинно бути повідомлено у п'ятиденний строк про те, що його запит на інформацію буде розглядатися як звернення відповідно до Закону № 393/96-ВР» [90, п. 3.4].

Так само Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 16 березня 2023 р. № 380/15492/21 виклав правову позицію щодо доступу до інформації у формі відкритих даних, застосування положень Конвенції РЄ CETS 205, дотримання розпорядником інформації принципів добросовісності і розсудливості.

У цьому рішенні суд, зокрема, послався на ч. 1 ст. 6 Конвенції РЄ CETS 205, яка визначає можливі форми ознайомлення з інформацією. Суд наголосив, що запитувач може на власний вибір обрати чи ознайомитися безпосередньо з оригіналом чи копією документа, чи отримати копію в будь-якому доступному форматі. Такий вибір може бути обмежений лише з невинуватених причин. Отже, на думку суду, «у спірних правовідносинах, що склалися, розпорядник повинен не лише допомогти запитувачу ідентифікувати запитувану інформацію, а й активно співпрацювати з ним, тобто проявити очевидну готовність надати потрібну допомогу (в аспекті порушеного питання). Оскільки розпорядник інформації зайняв пасивну позицію, такі дії (бездіяльність) слід кваліфікувати як такі, що не відповідають принципам ст. 2 КАС України, зокрема, принципам добросовісності (п. 5 ч. 2) і розсудливості (п. 6 ч. 2)» [109].

Навіть у тих випадках, коли законодавець та судова практика не апелюють напряду до принципів добросовісності та розсудливості, про них слід пам'ятати при вирішенні практичних питань діяльності розпорядників публічної інформації. Так, наприклад, розпорядники публічної інформації повинні відповідально та справедливо підходити до вирішення питання про «надмірність» навантаження, яке покладає на них той чи інший інформаційний запит. Йдеться про декілька аспектів застосування законодавства про доступ до публічної інформації, а саме: 1) про визначення обсягу публічної інформації і збір її з декількох документів; 2) про вирішення питання переведення інформації у формат, про який просить запитувач.

Зокрема, у першому випадку розпорядники публічної інформації повинні діяти добросовісно та сприяти запитувачеві в отриманні інформації, коли йдеться про те, що публічна інформація, про яку

просить запитувач, міститься у декількох документах. Як уже було окреслено з цього приводу у підрозділі 1.3, Постанова Пленуму ВАСУ від 29 вересня 2016 р. № 10 відносить до публічної інформації, котра міститься в кількох документах і може бути зібрана і надана без значних інтелектуальних зусиль (наприклад, без проведення додаткового змістовного аналізу) [90, п. 1].

Однак у багатьох випадках думка запитувача і розпорядника публічної інформації про те, чи складає збір інформації «значні інтелектуальні зусилля», не збігається, що є предметом низки судових справ. Наприклад, у рішенні Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 7 грудня 2020 р. № 901/190/20 викладено наступний підхід: «Верховний Суд не вбачає необхідності прикладення значних інтелектуальних зусиль, а також змістовного аналізу для систематизації запитуваної інформації позивачем. Дії з пошуку інформації в системі облікової документації та системі автоматизованого розподілу справ та подальшої фіксації такої інформації, взятої з різних документів, не є такими, що покладають на розпорядника додаткове навантаження, як про це зазначає відповідач у відзиві на позов» [108].

Схожа ситуація і у другому випадку, коли йдеться про вирішення питання переведення інформації у формат, про який просить запитувач, Постанова Пленуму ВАСУ від 29 вересня 2016 р. № 10 наводить як критерій, наступне: «Аналіз ч. 2 ст. 34 Конституції України та ч. 2 ст. 7 Закону № 2657-XII свідчить, що особа має право вибрати на власний розсуд форму копій документів, які вона запитує, а саме паперову чи електронну. У разі якщо переведення в електронну форму (сканування) не є технічно неможливим та не покладає на розпорядника надмірний

тягар, враховуючи ресурсні можливості, вимога щодо надання копії документів у сканованій формі повинна бути задоволена» [90, п. 11.2].

Так само і Конвенція РЄ CETS 205 дозволяє обрати бажану форму документу [52, ст. 6 ч. 1].

Деяка судова практика з цього приводу вже сформована. Серед важливих судових справ слід згадати правову позицію, викладену у Постанові Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду у справі від 31 січня 2019 р. № 820/4258/17 про покладення на розпорядника публічної інформації, Головного територіального управління юстиції у Харківській області, обов'язку відсканувати значну кількість наказів, виданих розпорядником, та надати у відповідь на запит, щодо обробки якого суд вирішив про відсутність надмірного тягара для розпорядника [88].

Водночас у Постанові Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду у справі від 31 липня 2018 р. № 820/4263/17 суд як аргумент, акцентував увагу на практику ЄСПЛ щодо дискреційних повноважень державних органів: «Європейський суд з прав людини в рішенні у справі «Олссон проти Швеції» від 24 березня 1988 року зазначив, що запорукою правильного застосування дискреційних повноважень є високий рівень правової культури державних службовців, водночас суди повинні відновлювати порушене право, шляхом зобов'язання суб'єкта владних повноважень, зокрема колегіальний орган, прийняти рішення про надання можливості, якщо відмова визнана неправомірною, а інших підстав для відмови не вбачається» [87].

Отже, саме вирішення питання про наявність «надмірного» тягара, покладеного на розпорядника або, у термінах Конвенції, «невиправданого побажання», передбачає деяку дискрецію з боку

розпорядників публічної інформації, не може бути вирішене на рівні змін до законодавства, а тому потребує зусиль з боку судів та контролюючого органу у просуванні кращих підходів, спрямованих на найбільш повне забезпечення права на інформацію.

Тут варто згадати і практику ЄСПЛ, яка теж торкнулася цього питання у справі «Австрійська асоціація за збереження, зміцнення і створення економічно здорової сільськогосподарської і лісової власності проти Австрії» (*Osterreichische Vereinigung zur Erhaltung, Starkung und Schaffung v. Austria*) [121], заява № 39534/07, де заявниця оскаржувала відмову в наданні доступу до рішень регіональної комісії щодо надання дозволів на операції із землею сільськогосподарського або лісогосподарського призначення. Згадана комісія була органом публічної влади і надавала згоду на відчуження сільськогосподарських або лісових земель. Європейський суд з прав людини визнав суспільно важливими цілі діяльності громадської організації, у яких відповідна інформація збиралася, а саме збереження земель, що використовуються для сільського та лісового господарства, уникнення передачі таких земель для житлової забудови [90, п. 8.3]. Однак найцікавішим аспектом цієї справи є позиція ЄСПЛ щодо надмірного навантаження (або у термінах цього рішення – великий обсяг потенційних складнощів), яким розпорядник інформації обґрунтовував свою відмову у задоволенні прохання запитувачки: «Відповідно великий обсяг потенційних складнощів, на які покликалася Комісія як на підстави для відмови надати асоціації-заявниці копії великої кількості рішень, виданих упродовж тривалого часу, виникли внаслідок власного рішення Комісії не публікувати свої рішення» [36, с. 88].

Таким чином, упровадження принципу добросовісності і розсудливості при розгляді інформаційних запитів та вирішенні будь-яких інших питань, пов'язаних із забезпеченням права на доступ до

інформації (наприклад, оприлюднення публічної інформації відповідно до вимог ст. 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації»), є запорукою належної гармонізації норм національного законодавства та практики правозастосування з вимогами Конвенції, а також ефективним інструментом для усунення недоліків законодавства.

### **3.2 Шляхи вирішення законодавчих колізій у сфері доступу до публічної інформації в законодавстві України**

Перш ніж окреслити шляхи вирішення законодавчих колізій та ключові напрями для вдосконалення законодавства у сфері доступу до публічної інформації, слід ще раз акцентувати увагу на те, що відповідно до норм міжнародних договорів, ратифікованих Україною, статті 32 Конституції України та чинного законодавства право на доступ до публічної інформації може підлягати деяким передбаченим законом обмеженням, пропорційним та необхідним для захисту інших законних інтересів. Такі обмеження, як уже зазначалося у підрозділі 2.3 цього дослідження, мають застосовуватися відповідно до процедури, передбаченої ч. 2 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Однак необхідно пам'ятати, що такі обмеження застосовуються тоді, коли вирішується питання доступу до змісту інформації.

Натомість окремою суттєвою сукупністю питань у частині правозастосування є питання процедури обробки інформаційних запитів, оприлюднення інформації та інші питання, пов'язані з процесом доступу до носіїв інформації, а не до змісту самої інформації.

У контексті цього доречно виділити декілька напрямів, які мають

бути реалізовані у ході вдосконалення законодавства про доступ до інформації, а саме:

1) забезпечення безперешкодного та безоплатного доступу, що означає закріплення на законодавчому рівні гарантій отримання інформації у будь-якому форматі та забезпечення максимально простої процедури обробки інформаційних запитів, а також запровадження обов'язку розпорядників публічної інформації максимально повно та зручно оприлюднювати інформацію та надавати доступ до неї найбільш дешевим шляхом;

2) гармонізація норм, які стосуються підстав для накладення обмеження на доступ до інформації та вдосконалення визначення окремих категорій інформації з обмеженим доступом;

3) забезпечення належного державного контролю у сфері доступу до публічної інформації та ефективного судового захисту права на доступ до інформації.

Розглянемо детальніше кожен із зазначених напрямів, який може слугувати орієнтиром для розробки відповідних змін до законів України та розвитку судової практики.

Щодо забезпечення безперешкодного та безоплатного доступу, зокрема закріплення на законодавчому рівні гарантій отримання інформації у будь-якому форматі та забезпечення максимально простої процедури обробки інформаційних запитів, вітчизняні науковці вже проводили чимало досліджень.

Так, Р. І. Стадник присвятила своє дисертаційне дослідження комплексному визначенню усіх форм реалізації права (дотримання, виконання, використання, застосування) органами виконавчої влади України як розпорядниками публічної інформації. У дослідженні вченої було обґрунтовано доцільність вивчення реалізації норм права на доступ

до інформації на трьох рівнях: 1) реалізація загальних приписів законодавства; 2) реалізація умовних правових норм поза конкретними правовідносинами; 3) реалізація положень у рамках безпосередньої діяльності органів виконавчої влади як розпорядників публічних даних щодо задоволення запитів та оприлюднення інформації. Такий підхід дасть змогу комплексно оцінити стан забезпечення доступу до відомостей [136].

Для забезпечення безперешкодного та безоплатного доступу до публічної інформації, згідно зі стандартами Конвенції РЄ CETS 205, передусім слід звернути увагу на закріплення на законодавчому рівні обов'язку розпорядника публічної інформації надавати інформацію у тому форматі, про який просить запитувач, за умови, що таке прохання не покладає на розпорядника надмірного навантаження. Цей підхід уже певною мірою відображений у судовій практиці, проте не закріплений на законодавчому рівні.

У частині практичної імплементації забезпечення безперешкодного та безоплатного доступу нерозривно пов'язане із запровадженням обов'язку розпорядників публічної інформації максимально повно та зручно оприлюднювати інформацію, а також ефективно адмініструвати свої документи.

Зокрема, стаття 9 Конвенції РЄ CETS 205 зобов'язує державні органи (у термінах Конвенції), або розпорядників публічної інформації – суб'єктів владних повноважень (у термінах національного законодавства) вживати низку додаткових заходів для реалізації прав на доступ до інформації, серед яких зокрема:

- 1) роз'яснення громадянам їхніх прав та процедури отримання відомостей;

- 2) навчання посадових осіб щодо забезпечення доступу до публічної інформації;
- 3) інформування про діяльність відповідних органів влади;
- 4) належне адміністрування документів для полегшення доступу;
- 5) установлення чітких правил зберігання та знищення документів [52, ст. 9].

Деякі міжнародні стандарти доступу до публічної інформації вже імплементовані в українське законодавство. Зокрема, вимога щодо забезпечення доступності даних про порядок подання запитів та оскарження рішень розпорядників знайшла відображення у Законі «Про доступ до публічної інформації». Ця норма зобов'язує суб'єктів владних повноважень оприлюднювати інформацію стосовно процедури надсилання запитів, а також механізмів оскарження їхніх дій чи бездіяльності [22, 1 ст. 15 ч. 1].

Пункт 3 ч. 1 ст. 15 Закону «Про доступ до публічної інформації» фактично конкретизує один із принципів Конвенції про доступ до офіційних документів щодо оприлюднення відомостей про діяльність органів влади. Йдеться про обов'язок розпорядників розміщувати дані про перелік та порядок надання послуг, зразки документів і правила їх оформлення. Такі заходи корелюють із необхідністю інформування громадськості з питань обов'язків державних органів у частині забезпечення права на доступ до публічної інформації, зокрема, поширення роз'яснювальних і просвітницьких матеріалів, одним із перших прикладів яких були розроблені та поширені громадськими організаціями [21].

Водночас дві надзвичайно важливі гарантії, визначені у стандартах Конвенції РЄ CETS 205, ще належить оптимально висвітлити в національному законодавстві України. Йдеться про обов'язок уряду

впровадити заходи із навчання державних органів щодо їхніх обов'язків у забезпеченні права на інформацію та про обов'язок ефективного адміністрування документів, що знаходяться у державних органів – розпорядників публічної інформації, для забезпечення легкого доступу до них.

Щодо навчання державних службовців їхнім обов'язкам у забезпеченні права на інформацію, то спочатку, від моменту прийняття Закону України «Про доступ до публічної інформації», ініціативи з проведення тренінгів з доступу до публічної інформації впроваджувалися неурядовими організаціями. Роль неурядових організацій у просуванні освіти у сфері доступу до публічної інформації описано у власній публікації «Доступ до публічної інформації в Україні», де зокрема, зазначила, що: «суттєву роль в імплементації положень законодавства про доступ відіграв громадський сектор і неурядові організації. Інструменти, передбачені Законом України «Про доступ до публічної інформації», були на часі, і їх запровадження знайшло широку підтримку донорських організацій. Численні тренінги та освітні курси для активістів, журналістів, розпорядників публічної інформації досі користуються чималим попитом» [77].

Щодо обов'язку ефективного адміністрування документів, що знаходяться у державних органів – розпорядників публічної інформації, слід зазначити, що виконання цього стандарту потребує злагоджених та комплексних зусиль, як на рівні змін до законодавства, так і на рівні імплементації. Насамперед зазначене потребує впровадження суттєвих змін до унормування діловодства та документообігу всередині суб'єктів владних повноважень. Так, уважного вивчення та впровадження заслуговують підходи до організації роботи суб'єктів владних повноважень у сфері доступу до інформації, викладені у Стратегічному

плані Офісу Інформаційного Комісара Великої Британії за 2020/21–2021/22 роки «Відкритість за замовчуванням», де, зокрема, зазначено: «Законодавство про доступ до інформації не завжди встигало за змінами способів планування, замовлення та надання державних послуг. Очевидно, що на практиці можна було б більше використати надані можливості шляхом розробки та використання нових технологій для кращого розуміння та просування того, як наявні та нові технології можуть сприяти підвищенню відкритості та прозорості як для державних органів, так і тих, хто запитує інформацію» [164].

Окрім того, додаткової уваги потребує розробка та впровадження вимог щодо створення та оприлюднення інформації у форматі відкритих даних. Станом на сьогодні обов'язок розпорядників створювати та оприлюднювати набори відкритих даних є окремим обов'язком, передбаченим статтею 10-1 Закону України «Про доступ до публічної інформації» та Постановою КМУ № 835, однак сам процес створення та накопичення публічної інформації у розпорядників не завжди відповідає міжнародно визнаним принципам відкритих даних, таким як доступність, машиночитаність та інтероперабельність, про що експерти висловилися у аналітичному звіті про відповідність українського законодавства європейському у сфері відкритих даних [56].

Вітчизняні науковці вже також присвятили низку досліджень проблематиці правового регулювання відкритих даних, як складової українського законодавства про доступ до публічної інформації і продовжують досліджувати цю, безперечно, важливу та прогресивну тему. Зокрема, у своїй статті, присвяченій стану розвитку законодавства про відкриті дані в Україні», М. С. Ковтун та Н. О. Хрякова зазначають наступне: «Впровадження відкритих даних є одним із шляхів забезпечення довіри громадськості до органів публічної влади, як одного

із виявів ефективної державної політики. ... Проблемним у становленні відкритих даних є недостатнє фінансування, відсутність єдиного концептуального документу, який би врегульовував питання їх оприлюднення, оновлення та використання; слабе технічне забезпечення, недостатня поінформованість населення про можливості використання відкритих даних. Шляхами вирішення цих питань є виділення коштів з державного бюджету, забезпечення більш активної участі громадськості, створення конкретних планів упровадження відкритих даних, програм контролю за їх якістю, доступністю, своєчасним оновленням» [47, с. 70].

Отже, лишаючи тему розвитку законодавства про відкриті дані для інших досліджень, слід, однак, підкреслити, що Конвенція передбачає, хай і у загальних термінах, стандарти, необхідні для розвитку цифрового доступу до інформації. Завдання законодавця у цьому аспекті не допустити виникнення колізій та забезпечити простір для руху вперед як у частині регулювання, так і економічних відносин.

Щодо максимального спрощення процедури обробки запитів, Закон України уже встановлює, що таким принципом повинні керуватися всі без винятку розпорядники публічної інформації, однак не деталізує його.

Натомість Конвенція РЄ CETS 205 містить чимало положень, що можуть складати орієнтири для вдосконалення законодавства, однак за умови деталізації і інтеграції у наявне національне правове поле.

Зокрема, ст. 5 Конвенції РЄ CETS 205, яка визначає ключові підходи до опрацювання запитів про доступ до офіційних документів, передбачає два важливих положення, які мають бути імплементовані в українське законодавство та деталізовані в ньому.

Насамперед йдеться про передбачений ч. 1 ст. 5 Конвенції РЄ CETS 205 обов'язок державного органу надавати допомогу запитувачу у визначенні шуканого документа, стараючись максимально сприяти цьому процесу. Ця надзвичайно важлива гарантія убезпечує запитувача публічної інформації від формальних відмов з боку розпорядника, які можуть бути зумовлені недостатнім рівнем правової освіченості запитувача.

Однак, очевидно, ця гарантія потребує деталізації, а саме чітких вказівок на рівні щонайменше підзаконних актів, щодо того, у якій формі та з дотриманням яких вимог розпорядник публічної інформації повинен реалізувати таке «сприяння». Невиконання таких вимог має також призводити до передбаченої законом відповідальності, а отже, до необхідності внести доповнення до статті 212-3 Кодексу про адміністративні правопорушення, аби оновити вичерпний перелік підстав для накладення адміністративних стягнень за порушення права громадян на доступ до публічної інформації. Модернізація цієї норми сприятиме удосконаленню механізму притягнення до відповідальності за ненадання, неправомірну відмову чи несвоєчасне оприлюднення публічної інформації.

Окрім цього, розвитку та деталізації потребує стандарт Конвенції РЄ CETS 205, передбачений у ч. 2 ст. 5, а саме обов'язок будь-якого державного органу, у розпорядженні якого знаходиться документ (чи у термінах національного закону – інформація), у належний спосіб розглянути запит. Наразі українське законодавство містить лише норму подібну до положення Конвенції РЄ CETS 205, яке передбачає: «Якщо державний орган не має у розпорядженні запитуваного офіційного документу або якщо він не уповноважений опрацьовувати цей запит, він повинен, коли це можливо, спрямувати запит чи заявника до

компетентного державного органу» [52, ч. 2 ст. 5]. Це положення співзвучне з нормою Закону України «Про доступ до публічної інформації», яка встановлює наступне: «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» [22, ч. 3 ст. 22]. Однак сам ключовий принцип, а саме обов'язок будь-якого державного органу, у розпорядженні якого знаходиться документ, розглянути запит, у Законі України «Про доступ до публічної інформації» не відображений. На практиці це призводить до випадків, коли державні органи уникають розгляду запиту та пересилають його до іншого органу, який, наприклад, первинно створив або зібрав запитувану інформацію. Така практика призводить до невинновданого продовження строків розгляду запитів та, відповідно, погіршення стану забезпечення права на доступ до інформації.

Для запровадження обов'язку розпорядників публічної інформації максимально повно та зручно оприлюднювати інформацію, слід насамперед розробити та закріпити щонайменше на рівні підзаконних актів вимоги до організації та наповнення офіційних веб-сайтів розпорядників публічної інформації.

Щодо цього питання Конвенція РЄ CETS 205 передбачає досить гнучкий підхід: «За своєю власною ініціативою і коли це доцільно, державний орган вживає необхідних заходів для оприлюднення офіційних документів, які знаходяться в його розпорядженні, в інтересах поширення прозорості та ефективності державного управління та заохочення інформованої участі громадськості у справах, що становлять загальний інтерес» [52, ст. 10].

На національному рівні, зокрема у ст. 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації», вимоги до оприлюднення публічної інформації більш жорсткі: закон передбачає як чіткий перелік інформації, що має бути оприлюднена розпорядниками, так і строки та правила її оприлюднення.

Однак, як свідчать результати моніторингів, які щорічно проводяться Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини та громадськими організаціями, фактичний стан оприлюднення інформації не є достатньо високим. Особливі нарікання обумовлює низький рівень навігаційної доступності інформації на офіційних веб-сайтах, що натомість призводить до погіршення рівня забезпеченості права громадян на доступ до публічної інформації [38].

Таким чином, варто підкреслити, що хоча Конвенція РЄ CETS 205 і не передбачає чітко визначеного обов'язку оприлюднювати всю публічну інформацію, її підходи не тільки не виключають, але й заохочують країни-учасниці докладати зусиль для розвитку цього важливого інструменту.

Повертаючись до напрямів, які мають бути реалізовані у ході удосконалення законодавства про доступ до інформації, другим із зазначених вище є напрям гармонізації норм, які стосуються підстав для накладення обмеження на доступ до інформації та вдосконалення визначення окремих категорій інформації з обмеженим доступом.

Детально відмінності між стандартами Конвенції РЄ CETS 205 та нормами національного законодавства в частині передбачених законом інтересів, з метою захисту яких може обмежуватися право на доступ до інформації, та категорій інформації з обмеженим доступом, йшлося у підрозділі 2.3 цього дослідження. Однак необхідно окреслити застереження процесу гармонізації національного законодавства зі

стандартами Конвенції РЄ CETS 205 у цій частині.

З 2015 по 2023 роки було розроблено та зареєстровано низку законодавчих ініціатив, які певною мірою торкнулися обмеження доступу до певних категорій інформації.

Зокрема, як уже було згадано, було розроблено та зареєстровано у Парламенті проєкт Закону «Про безпеку класифікованої інформації», який, як зазначено у Пояснювальній записці до нього, покликаний забезпечити «удосконалення процедур віднесення відомостей до секретної інформації, засекречування та розсекречування матеріальних носіїв секретної інформації» [91].

Не концентруючись на аналізі зазначеного вище законопроекту, необхідно все-таки акцентувати на необхідності дотримання принципу, викладеного у ч. 4 ст. 13 ЗУ «Про доступ до публічної інформації», який визначає, що всі органи, що розпоряджаються інформацією, незалежно від нормативно-правового акта, на підставі якого вони функціонують, при вирішенні питань про доступ до інформації повинні враховувати положення цього Закону [96, с. 106].

З огляду на це, неприпустимими є спроби вивести окремі види публічної інформації з-під дії Закону України «Про доступ до публічної інформації». Йдеться про запровадження іншими спеціальними законами норм, котрі встановлюють порядок доступу до інформації про діяльність окремих державних органів, відмінний від того, який передбачений у Законі України «Про доступ до публічної інформації». Так, Закон України «Про контррозвідувальну діяльність» у ст. 9 передбачає, що «доступ до зазначених відомостей (відомостей про організацію, плани, зміст, форми, методи, засоби, фінансування та матеріально-технічне забезпечення, результати контррозвідувальної діяльності, наукових і науково-технічних розробок з питань

забезпечення державної безпеки, а також про осіб, які співпрацюють або раніше співпрацювали на конфіденційній основі з органами та підрозділами Служби безпеки України, що здійснюють контррозвідувальну діяльність, узагальнюючі відомості про особовий склад цих органів та підрозділів – прим. авт.) може надаватися у випадках та у порядку, визначених Службою безпеки України, згідно з вимогами закону. Забороняється оприлюднювати або надавати (розголошувати) зібрані відомості, а також інформацію щодо проведення або не проведення стосовно певної особи контррозвідувальної діяльності та заходів до прийняття рішення за результатами такої діяльності або заходів» [26].

Подібні підходи негативно впливають на рівень забезпечення права на інформацію та порушують фундаментальний принцип відкритості публічної інформації, закріплений у ч. 2 ст. 1 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Окрім іншого, зазначене зумовлює ризики для дотримання принципу правової визначеності, адже у такий спосіб створюється колізія між нормами законів, що мають однакову юридичну силу.

Як рекомендації до належного впровадження стандартів Конвенції РЄ CETS 205, слід зазначити необхідність системного та взаємоузгодженого підходу до розробки змін, що стосуються обмеження доступу до публічної інформації, недопущення зниження якості текстів законів та негативного впливу на правову визначеність і, як наслідок, забезпечення прав громадян.

Продовжуючи дослідження напрямів, які мають бути реалізовані у ході вдосконалення законодавства про доступ до інформації, окрему увагу слід приділити третьому із зазначених напрямів, – забезпеченню належного держконтролю щодо доступу до публічної інформації та

ефективного судового захисту права на доступ до інформації.

Зокрема, норми Конвенції РЄ CETS 205 передбачає, що країни-учасниці Конвенції мають забезпечити ефективну процедуру перегляду відмов у доступі до офіційних документів: «Заявник, чий запит про надання офіційного документу було відхилено, прямо чи опосередковано, повністю або частково, повинен мати право доступу до процедури перегляду рішення судом або іншим незалежним та неупередженим органом, утвореним відповідно до закону. Заявнику завжди надається доступ до швидкої і недорогої процедури перегляду, що полягає або у повторному розгляді державним органом, або у перегляді відповідно до пункту 1» [52, ст. 8].

Поки що в Україні існує три шляхи оскарження відмов у доступі до інформації: (1) до вищого органу розпорядника (якщо такий існує, адже, наприклад, органи місцевого самоврядування не утворюють владну вертикаль); (2) до уповноваженого органу (наразі це Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, який здійснює контролюючі функції у цій сфері відповідно до Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»); (3) до суду.

Питання контролю за дотриманням права на доступ до інформації та гарантування можливості перегляду рішення про обмеження у доступі було і залишається актуальним в українських реаліях. Вітчизняні науковці вже присвячували свої дослідження пошуку шляхів вирішення цього питання. Так, у своєму дисертаційному дослідженні І. В. Кушнір розкрила систему конституційно-правових норм, що регулюють та охороняють право особи на доступ до публічної інформації та його забезпечення Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини [61].

Значну увагу аналізу діяльності контролюючого органу та розробці підходів до покращення ефективності діяльності контролюючого органу у сфері доступу до інформації, а отже, і захистові конституційного права на інформацію, приділили і міжнародні організації. Зокрема, аналіз, проведений у Звіті Директорату Інформаційного Суспільства DGI (2016) SASG/2016/07, допускає можливість існування такого органу в системі державних органів України та містить пропозиції щодо його можливої структури. У Звіті висловлені думки не тільки щодо створення нового контролюючого органу, але й підкреслено, що: «... створення нового державного органу завжди потребує часу для узгодження всіх правових нюансів та відповідної законодавчої процедури (для ухвалення закону про цей орган у парламенті), ми рекомендуємо, що поки такий орган не буде створено, необхідно посилити наявну установу у сфері забезпечення права на доступ до інформації – тобто Уповноваженого з прав людини. Йому потрібно надати більше фінансових, кадрових ресурсів тощо. Лише у такому разі в Україні буде забезпечено ефективну реалізацію права на доступ до інформації, а органи влади будуть зобов'язані дотримуватися вимог щодо прозорості» [37].

У своєму дослідженні О. А. Заярний та В. М. Венгер долучилися до дискусії щодо створення нового контролюючого органу та провели правовий аналіз основних моделей інституціоналізації державного контролю у сфері обробки особистих даних та доступу до публічної інформації в Україні і висловили своє ставлення щодо потенційної структури та обсягу повноважень нового органу у цих сферах: «Пропорційний, неабсолютний характер прав фізичних осіб, закріплених у статтях 8 та 10 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, порівняно з іншими правами людини, закріпленими у цій

Конвенції, передбачає необхідність запровадження на рівні норм національного законодавства дієвих засобів контролю за дотриманням відповідних прав, а також за недопущенням зловживання правами на таємницю особистого, сімейного життя, на вільне збирання і поширення інформації, з боку суб'єктів, які ними наділені. У контексті цього для інституціоналізації державного контролю доречно комплексно розглядати дві означених сфери та формулювати пропозиції щодо моделей такого контролю одночасно щодо обігу персональних даних та сфери публічної інформації» [35].

Одним із орієнтирів у створенні ефективної системи контролюючих органів та державних органів, до повноважень яких відноситься формування державної політики у сфері забезпечення права на інформацію, є й індикатор Цілей Сталого Розвитку 16.10.2 (держави, які ухвалили та реалізували конституційні, законодавчі та/або регуляторні заходи щодо забезпечення загального доступу до інформації) [158], який був предметом декількох циклів моніторингу на міжнародному рівні.

Слід також взяти до уваги і наше дослідження з практики роботи контролюючих органів у світі та аналіз результатів міжнародного моніторингу, проведеного Freedom of Information Advocates Network у 2019 році за індикатором ЦСР 16.10.2 [81]. У статті, присвяченій аналізу результатів моніторингів індикатору 16.10.2 Цілей Сталого Розвитку, було проаналізовано структуру та розподіл повноважень цих двох типів органів та надано пропозиції щодо покращення наявного в Україні розподілу повноважень у сфері забезпечення доступу до публічної інформації: «Подією, яка могла б кардинально вплинути на оцінку України у другій частині Методології і загалом на індикатор ЦСР 16.10.2, є довгоочікуване створення незалежного та повноважного

контролюючого органу у сфері доступу до інформації. На поточний момент цю функцію виконує Омбудсмен. Українські та міжнародні експерти висловлюють серйозні зауваження щодо здатності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини – органу, який є досить обмеженим у повноваженнях та засобах, ефективно реагувати на численні випадки порушень у сфері доступу до публічної інформації в Україні» [81].

Розвиваючи дискусію про необхідність створення нового ефективного та повноважного органу у сфері доступу до публічної інформації, свою думку висловили і вітчизняні науковці. Зокрема, у своєму дисертаційному дослідженні Л. В. Олексюк проаналізувала підходи та сформулила пропозиції щодо створення нового органу – Національної комісії з захисту персональних даних та доступу до публічної інформації та висунула пропозиції щодо створення нормативно-правового механізму для об'єднання процедур розгляду запитів на доступ до публічної інформації та звернень громадян і юридичних осіб. Її ідея полягає в утворенні єдиного підрозділу в органах влади, який виконуватиме загальні процедури, такі як реєстрація, попередній розгляд, аналіз та систематизація. Це сприятиме значному скороченню термінів обробки інформації, зменшенню кількості осіб, що займаються обробкою, і стандартизації підходів до обробки та зберігання запитів (звернень) як фізичних, так і юридичних осіб [83].

Окрім того, щодо необхідності створення нової інституції у сфері захисту інформаційних прав, слід зазначити, що така ініціатива потребує продуманого та зваженого підходу, аби належно збалансувати це право з іншими охоронюваними законом інтересами. Також слід акцентувати, що такий орган покликаний забезпечити не тільки ефективну, але й швидку та недорогу процедуру перегляду рішень розпорядників про

обмеження доступу до інформації для того, щоб повною мірою забезпечити доступ громадян до повної, вчасної та об'єктивної інформації. 18 жовтня 2021 року у ВРУ був внесений для розгляду законопроект «Про Національну комісію з питань захисту персональних даних та доступу до публічної інформації» № 6177 [99], який передбачав створення нового виконавчого органу з особливим статусом для впровадження на національному рівні міжнародних стандартів у сфері захисту права на доступ до інформації та права на захист персональних даних.

Свої зауваження до зазначеного законопроекту ми висловили у аналізові Української Гельсінської спілки, де, окрім критичних зауважень, було підкреслено наступне: «Позитивною рисою проекту є визначення процедур, що гарантуватимуть швидкий та безкоштовний розгляд скарг у разі порушення права на захист персональних даних та доступу до інформації, запровадження гарантій незалежності посадових осіб, котрі здійснюватимуть заходи з контролю» [95].

Завершуючи вивчення питання про забезпечення процедури ефективного та швидкого перегляду рішень розпорядників про обмеження доступу до інформації, неможливо проігнорувати й питання ефективного судового захисту. Верховний Суд неодноразово формував свої правові позиції, тлумачачи норми чинного законодавства з метою повного та всебічного захисту права на доступ до публічної інформації. Зокрема, у 2020 році було опубліковано збірник правових позицій Верховного Суду, де зокрема, значну увагу було приділено оглядові справ щодо визначення публічної інформації, застосування розпорядниками публічної інформації трискладового тесту та обмеження доступу до інформації [76].

Аналізуючи підходи до судового захисту, слід зазначити, що не всі європейські країни у захисті права на доступ до інформації пішли шляхом створення окремого уповноваженого органу. Так, наприклад, у Болгарії подібний орган відсутній, усі спори щодо доступу до публічної інформації розглядаються винятково адміністративними судами, з використанням спрощеної та недорогої процедури. На підставі аналізу досвіду Болгарії у доступі до публічної інформації експертка громадської організації «Центр демократії та верховенства права» Х. Буртник акцентувала: «У Болгарії запитувач може оскаржити порушення тільки до адміністративного суду. 14 днів – загальний строк на оскарження таких справ до суду Болгарії. Це набагато менше, ніж в Україні... Саме через те, що цей термін такий короткий, у Болгарії розпорядник у своїй відмові обов'язково повинен зазначити цей строк і до якого саме суду повинен звернутись запитувач. Таку відмову він має не просто надіслати у письмовій формі, а вручити особисто під підпис або надіслати рекомендованим листом. І з дати, коли запитувач ознайомився з відмовою, починається відлік строку» [10].

Дійсно, аналіз процедур та проблематики судового захисту права на доступ до публічної інформації заслуговує на окреме дослідження. Щодо цього варто взяти до уваги і позицію, висловлену робочою групою з підготовки Конвенції РЄ CETS 205, яка, формуючи принципи, на яких базується Конвенція, підкреслила, що орган, який має розглядати спори щодо доступу до інформації, повинен бути незалежний, але не обов'язково має бути суд [177].

У межах цієї наукової праці слід лише зазначити, що пошук найбільш ефективного, швидкого та дешевого способу захисту права на доступ до публічної інформації (тобто такого, який відповідає стандартам Конвенції РЄ CETS 205) потребує ґрунтовного вивчення

спеціальних законів про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Кодексу адміністративного судочинства, Закону України «Про звернення громадян», а найбільше – уроків європейського досвіду.

Отже, всі потенційні розробки змін до законодавства у сфері доступу до публічної інформації слід оцінювати в контексті:

- 1) недопущення звуження доступу до публічної інформації;
- 2) забезпечення максимально простої, швидкої та дешевої процедури доступу;
- 3) неухильного дотримання норм закону у ході обмеження доступу до інформації;
- 4) розробки процедур та уповноваження відповідних органів з метою швидкого та недорогого перегляду рішень про обмеження доступу до інформації;
- 5) загалом гармонізації положень національного законодавства у сфері доступу до публічної інформації зі стандартами Конвенції РЄ CETS 205.

Саме такий послідовний та виважений підхід сприятиме у підсумку покращенню підзвітності та прозорості державного урядування, збільшенню рівня довіри громадян до уряду та врешті розбудові демократичного устрою в Україні.

### **Висновки до Розділу 3**

У розділі проаналізовано перспективи для гармонізації норм та практики національного законодавства про доступ до публічної інформації зі стандартами Конвенції РЄ CETS 205, у результаті чого сформульовано наступні висновки:

1. Доведено, що визначальним фактором у процесі законодавчих змін щодо гармонізації українського законодавства з Конвенцією РЄ CETS 205 має бути забезпечення найбільш повного та вільного доступу до публічної інформації. Спираючись на висновки попередніх розділів, судову практику та результати моніторингів, аргументовано, що приведення національного законодавства у відповідність до вимог Конвенції РЄ CETS 2053 має бути здійснене невідкладно, керуючись вимогами частини другої та третьої статті другої Конвенції.

2. Установлено, що впровадження принципу недопущення звуження права на доступ до інформації лежить частково у площині удосконалення законодавства і, частково, у площині правозастосування. Керуючись висновками Верховного Суду, обґрунтовано важливість урахування дотримання принципів добросовісності і розсудливості на рівні судової та адміністративної практики.

3. На підставі аналізу законодавства у сфері доступу до публічної інформації та стандартів Конвенції РЄ CETS 205 доведено необхідність узгодження підходів розпорядників до надання доступу до інформації, які пов'язані з процесом доступу до носіїв інформації, а не до змісту самої інформації. З огляду на те, що Конвенція РЄ CETS 205 запроваджує більш широкі гарантії для запитувачів у ситуаціях, коли виникають перешкоди в отриманні інформації, пов'язані із недостатньою визначеністю запиту, аргументовано необхідність

імплементції таких гарантій у Закон України «Про доступ до публічної інформації». Доведено необхідність деталізації норм національного законодавства, що стосуються забезпечення безперешкодного та безоплатного доступу до публічної інформації у будь-якому форматі для уникнення колізій та забезпечення максимально простої процедури обробки інформаційних запитів.

4. Грунтуючись на результатах моніторингів та практиці Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, доведено необхідність запровадження належного державного контролю у сфері доступу до публічної інформації та ефективного судового захисту права на доступ до інформації, як вирішального чинника в ефективному забезпеченні права на інформацію.

5. Доведено необхідність розробки законопроекту для узгодження національного законодавства України з нормами Конвенції РЄ CETS 205. Розроблено законопроект про внесення змін до Закону України «Про доступ до публічної інформації», який стосується, зокрема, окремих обов'язків розпорядників публічної інформації та вимог до оформлення інформаційних запитів.

## ВИСНОВКИ

У дисертаційному дослідженні здійснено теоретичне узагальнення й запропоновано нове вирішення наукового завдання, яке полягало в комплексному аналізі теоретико-правових підходів гармонізації правового регулювання доступу до публічної інформації в Україні в контексті кращих міжнародних стандартів, викладених у Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів, та формуванні на цій основі практичних рекомендацій щодо його вдосконалення.

У результаті сформульовано такі висновки науково-теоретичного та практичного характеру:

1. Доведено, що право на доступ до інформації є гарантованим кожному, незалежно від мети та подальшого використання такої інформації. Установлено, що право на доступ до інформації є фасилітуючим щодо реалізації інших прав та досліджено теоретико-правові підходи до вивчення цього права.

2. Здійснено періодизацію процесу розвитку права на доступ до публічної інформації, а саме окреслено: перший період – початковий, коли право на доступ до інформації виникло та вважалося частиною права на свободу преси; другий період – становлення, коли право на доступ до інформації набуло закріплення на рівні міжнародних угод як складова права на свободу вираження, передбаченого насамперед Міжнародним пактом про громадянські та політичні права та Європейською Конвенцією з прав людини; та третій, сучасний період, коли право на доступ до інформації сформувалося та набуло закріплення як самостійне право на рівні національних законодавств країн Європи та спеціальної міжнародної угоди, а саме Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів.

3. Доведено, що застосування норм Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів у практиці державних органів та адміністративних судів поруч із нормами національного законодавства сприяє покращенню забезпечення права на доступ до інформації, оскільки визнає універсальне право кожного, без дискримінації на доступ до публічної інформації та запроваджує низку нових для національного законодавства гарантій.

4. Сформовано комплекс методологічних підходів, що визначають загальний напрям дослідження та запропоновано перелік джерел для аналізу. Доведено, що найефективнішим у контексті цього дослідження є застосування порівняльно-правового методу, як такого, який забезпечує потреби дослідження у порівнянні змісту норм, а також дає змогу означити шляхи для гармонізації норм національного законодавства зі стандартами Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів.

5. Доведено, що термін чинного Закону України «Про доступ до публічної інформації» – «публічна інформація» та Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів – «офіційні документи» є тотожними для цілей застосування розпорядниками публічної інформації та судами на національному рівні, що уможливорює використання норм Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів одночасно із положеннями національного закону для вирішення судових спорів.

6. Аргументовано, що термін «розпорядники публічної інформації» відповідно до національного закону та «державні органи» відповідно до Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів не є тотожними. Визначено, що підходи правозастосування у частині визначення розпорядників публічної інформації забезпечують належний доступ до публічної інформації, однак з метою уникнення юридичних колізій, рекомендовано внесення змін до законодавства.

7. Доведено, що «відображеність та задокументованість» є головною ознакою публічної інформації (або у термінах Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів – офіційного документу) незалежно від форми, в якій така інформація збирається і зберігається.

8. Установлено, що другою суттєвою ознакою публічної інформації є «віднесення до сфери повноважень» того чи іншого визначеного законом розпорядника, що базується на визначених законом компетенціях, окреслює межі відповідальності у забезпеченні права на доступ до інформації конкретного розпорядника та запроваджує обов'язок розпорядника надавати доступ до створеної та отриманої ним інформації. Доведено, що норми Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів змістовно доповнюють як ознаку «відображеності та задокументованості» публічної інформації, так і ознаку «віднесення до сфери повноважень» того чи іншого визначеного законом розпорядника, розширюючи її також до архівних документів та документів у цифрових форматах.

9. Доведено необхідність імплементації у національне законодавство прогресивних стандартів Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів, зокрема норми, яка передбачає, що вимоги до запиту не повинні бути більшими, ніж це необхідно для опрацювання запиту, та допускає опрацювання анонімних запитів, що в контексті гармонізації національного законодавства потребує внесення змін до статті 19 Закону України «Про доступ до публічної інформації», яка передбачає вимоги до оформлення запиту, а також норми, яка доповнює обов'язки розпорядників публічної інформації сприяти запитувачу в ідентифікації документу або інформації.

10. Визначено науково-практичні підходи до вирішення питання про обмеження доступу до публічної інформації та проведено порівняльний

аналіз підстав для обмеження доступу до інформації згідно Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів та чинного Закону України «Про доступ до публічної інформації». Доведено необхідність узгодження національного законодавства з європейським шляхом приведення у відповідність до норм Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів, що забезпечить уникнення розбіжностей у підходах до обмеження доступу до публічної інформації, а саме: у питаннях співвідношення права на доступ до публічної інформації та права на захист персональних даних, інтересів національної безпеки та інших, зокрема, процесуальних, законів.

11. Виявлено колізію між нормами статті шостої Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів та статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» щодо можливості відсилки розпорядником публічної інформації запитувача до інших легкодоступних альтернативних джерел, як відповіді на інформаційний запит. Доведено, що врегулювання цієї колізії можливе лише шляхом внесення змін до відповідної статті Закону України «Про доступ до публічної інформації» та аргументовано необхідність неухильного дотримання принципу максимального спрощення процедури подання та обробки запиту для повного дотримання стандартів Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів у частині доступу до інформації із загальнодоступного джерела.

12. Доведено, що визначальним фактором у процесі законодавчих змін у контексті гармонізації українського законодавства з Конвенцією Ради Європи про доступ до офіційних документів має бути забезпечення найбільш повного та вільного доступу до публічної інформації, з урахуванням принципів добросовісності і розсудливості.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Предмет регулювання адміністративного права та його “публічно-сервісна” складова. *Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право* / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Юстініан, 2007. 228 с.
2. Антошкіна В. К. Способи тлумачення права та їхня роль у правозастосовній практиці. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 5. С. 181–186 URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2020/5/33.pdf>.
3. Арістова І. В., Ткаченко В. В. Інформаційне законодавство України: проблеми адаптації до міжнародних правових стандартів; за заг. ред. І. В. Арістової. Київ: Редакційно-видавничий центр НУБіП України, 2015. 185 с.
4. Баранов О. А., Дубняк М. В. Зміцнення прямої демократії на місцевому рівні шляхом удосконалення правового регулювання інформаційної взаємодії. *Evropský politický a právní diskurz*. 2017. Vol. 4. Issue 3. P. 109–117.
5. Басенко Р. О., Шаравара Р. І., Аванесян Г. М. Теоретико-правові засади гармонізації законодавства України та європейського союзу. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. №3. С. 242–243. URL: [http://lsej.org.ua/3\\_2022/55.pdf](http://lsej.org.ua/3_2022/55.pdf).
6. Бигич О. Л. Порівняльне правознавство: природа та методологічне значення: дис. ... канд. юрид. наук.: 12.00.01; *Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України*. Київ, 2002. URL: [https://www.academia.edu/1023739/Права\\_людини\\_антропhttps://nrat.ukrintei.ua/searchdb?\\_token=QZYLOY7uoZMWC5gAGR8a7GxhurS64oJSULr9z6H&typeSearch2=1&authorSearch=Бигич&onlyAuthor=1&specialistSearch=1&temaSearch2=&textSearch=&dateFromSearch=&dateToSearch=&registrationNu](https://www.academia.edu/1023739/Права_людини_антропhttps://nrat.ukrintei.ua/searchdb?_token=QZYLOY7uoZMWC5gAGR8a7GxhurS64oJSULr9z6H&typeSearch2=1&authorSearch=Бигич&onlyAuthor=1&specialistSearch=1&temaSearch2=&textSearch=&dateFromSearch=&dateToSearch=&registrationNu)

mberSearch=&sortOrder=registration\_date&sortDir=desc&tab=bigполого\_мет  
одологічні\_засади\_дослідження\_Human\_Rights\_Anthropological\_Methodolo  
gical\_Approaches\_to\_Their\_Researches.

7. Богдан Ю. В. Конституційно-правові основи забезпечення доступу до інформації в Україні та країнах Європейського Союзу: дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право / Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2019. 228 с. URL: [http://elar.naiau.kiev.ua/jspui/bitstream/123456789/15988/5/dis\\_Bohdan.pdf](http://elar.naiau.kiev.ua/jspui/bitstream/123456789/15988/5/dis_Bohdan.pdf).

8. Бойко-Бойчук Л. Метод аналогій у соціально-політичних дослідженнях. *Політичний менеджмент*. 2007. № 4. С. 76. URL: [https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/boiko\\_boichuk\\_metod.pdf](https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/boiko_boichuk_metod.pdf).

9. Брижко В. М., Фурашев В. М. Інформаційне право та інформаційне законодавство; *НДПП НАПрН України. 2-ге вид., допов.* Харків: *Право*, 2021. 288 с.

10. Буртник Х. Доступ до публічної інформації: досвід Болгарії. URL: <https://dostup.pravda.com.ua/stories/publications/dostup-do-publichnoi-informatsii-dosvid-bolharii>.

11. Буртник Х. Правові позиції Європейського Суду з прав людини у справах щодо доступу до публічної інформації. *Аналітичний огляд / Рада Європи*, 2020 рік. URL: <https://rm.coe.int/echr-cases-2020-web/1680a10d12>.

12. Вебдоступність сайтів державних органів влади. Звіт за результатами моніторингу, 2023. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/accessibility-state-authorities-websites-report-study-results>.

13. Віденська конвенція про право міжнародних договорів. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_118](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_118).

14. Галуцько В. В. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку XXI століття): монографія. Херсон: *Херсонська міська друкарня*, 2010. 378 с.

15. Головенко Р. Б., Котляр Д. М., Слизьконіс Д. М. Доступ до публічної інформації: посібник із застосування «трискладового тесту»; за заг. ред. Д. М. Котляра. Київ: ЦПСА, 2014. 152 с. URL: <https://eidos.org.ua/wp-content/uploads/2014/09/3test.pdf>.

16. Головенко Р., Котляр Д., Нестеренко О., Шевченко Т. Науково-практичний коментар до Закону України «Про доступ до публічної інформації» / *Центр суспільних медіа*. Київ, 2012, 335 с. URL: [https://www.president.gov.ua/docs/comment\\_api\\_final.pdf](https://www.president.gov.ua/docs/comment_api_final.pdf).

17. Горобцов В. О. До історії конституційного закріплення права громадян України на інформацію / *Міжнародна громадська організація «Ми українці»*. URL: <http://weareukrainians.com/our-publications/on-line-publikatsiyi/do-istoriyi-konstitutsiynogo-zakriplennya-prava-gromadyan-ukrayini-na-informatsiyu>.

18. Гудима Д. А. Права людини: антрополого-методологічні засади дослідження. *Праці Львівської лабораторії прав людини і громадянина науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування академії правових наук України*. 2019. № 20. 292 с. URL: [https://www.academia.edu/1023739/Права\\_людини\\_антрополого\\_методологічні\\_засади\\_дослідження\\_Human\\_Rights\\_Anthropological\\_Methodological\\_Approaches\\_to\\_Their\\_Researches](https://www.academia.edu/1023739/Права_людини_антрополого_методологічні_засади_дослідження_Human_Rights_Anthropological_Methodological_Approaches_to_Their_Researches).

19. Декларація Комітету Міністрів Ради Європи про свободу висловлювання та інформації (29 квітня 1982). URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_885#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_885#Text).

20. Дзьобань О. П. Філософія інформаційного права: світоглядні й загальнотеоретичні засади: монографія. Харків: *Майдан*, 2013. 360 с.

21. Доступ до публічної інформації: найчастіші запитання та відповіді / за заг. ред. В. Андрусіва, Д. Котляра; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. Київ: *Агентство «Україна»*, 2012. 64 с. URL: <https://cedem.org.ua/wp-content/uploads/2017/02/184.pdf>.
22. Закон України «Про доступ до публічної інформації». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>.
23. Закон України «Про електронні документи та електронний документообіг». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15#Text>.
24. Закон України «Про захист персональних даних». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text>.
25. Закон України «Про інформацію». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>.
26. Закон України «Про контррозвідувальну діяльність». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/374-15#Text>.
27. Закон України «Про медіа». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2849-20>.
28. Закон України «Про міжнародні договори України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15>.
29. Закон України «Про Національний архівних фонд та архівні установи». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3814-12#Text>.
30. Закон України «Про публічні електронні реєстри». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1907-20#Text>.
31. Закон України «Про ратифікацію Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/631-20#Text>.
32. Заморська Л. І. Системний підхід у дослідженнях правової реальності. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії*

*правових наук України*. 2016. № 7. С. 38–44. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vprc\\_2016\\_7\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vprc_2016_7_6).

33. Зауваження загального характеру №34 (CCPR/C/GC/34, 12 вересня 2011 року) URL: <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>.

34. Заярний О. А. Правове забезпечення розвитку інформаційної сфери України: адміністративно-деліктний аспект: монографія. Київ: Видавничий дім «Гельветика», 2017. 700 с.

35. Заярний О. А., Венгер В. М Правовий аналіз основних моделей інституалізації державного контролю у сфері персональних даних та доступу до публічної інформації в Україні. URL: <https://rm.coe.int/legal-analysis-data-ua/16809ee077>.

36. Збірник “Рішення Європейського суду з прав людини щодо доступу до публічної інформації”. Рада Європи, березень 2017 року. URL: [https://cedem.org.ua/wp-content/uploads/2017/07/FMU\\_Access\\_2017\\_web-1.pdf](https://cedem.org.ua/wp-content/uploads/2017/07/FMU_Access_2017_web-1.pdf).

37. Звіт 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. URL: [https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dd7cc&fbclid=IwAR2rGLQJHI6stzr4mM7Ry3sqz19fRAGuF6Vkw64X1XX7rZO\\_6IzhugTIdE](https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dd7cc&fbclid=IwAR2rGLQJHI6stzr4mM7Ry3sqz19fRAGuF6Vkw64X1XX7rZO_6IzhugTIdE).

38. Звіт за результатами Моніторингу стану виконання законодавства про доступ до публічної інформації у регіонах України у 2021 році. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/моніторинг-стану-виконання-законодавства-про-доступ-до-публічної-інформації-у-регіонах-україни-у-2021-році>.

39. 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>.

40. Звіт про моніторинг стану забезпечення інформаційних прав в умовах воєнного стану 2023 року. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/zvit-pro-monitorynh-stanu-zabezpechennya-informatsiynykh-prav-v-umovakh-voyennoho-stanu-2023-roku>.

41. Звіти країн-учасниць Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів. URL: <https://rm.coe.int/liste-documents-aig/1680ac55d0>.

42. Кабанов О. М., Олексіюк Т. О. Доступ до публічної інформації для державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування: навчально-методичний посібник для тренерів / за заг. ред. Н. О. Алюшиної, Д. В. Лубінця. Київ: ВАІТЕ, 2023. 144 с. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/dostup-do-publichnoyi-informatsiyi-dlya-derzhavnykh-sluzhbovtsiv-ta-sluzhbovtsiv-orhaniv-mistsevoho-samovryaduvannya-navchalno>.

43. Кабанов О., Олексіюк Т. Аналітичний Звіт: Відповідність законодавства України окремим положенням правового регулювання сфери відкритих даних у Європейському Союзі. URL: <https://data.gov.ua/uploads/files/2023-07-03-093206.832183.pdf>.

44. Кадникова Г. В. Історико-правова характеристика становлення системи законодавства у сфері доступу до публічної інформації. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія:

Юриспруденція. 2018. Вип. 33. С. 82–84. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu\\_jur\\_2018\\_33\\_23](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2018_33_23).

45. Калюжний Р. А., Копан О. В., Марценюк О. Г. Теоретико-методологічні засади інформаційного права України: реалізація права на інформацію. Київ: «МП Леся», 2013. 236 с.

46. Капля О. М. Теорія та практика реалізації принципів адміністративного судочинства України: монографія; Міжрегіон. Акад. упр. персоналом. Київ: Чалчинська Н. В., 2017. 391 с.

47. Ковтун М. С., Хрякова Н. О. Відкриті дані в Україні: сутність та стан розвитку. *Форум права*. 2018. № 2. С. 66–73. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index.htm\\_2018\\_2\\_10](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2018_2_10).

48. Кодекс України про адміністративні правопорушення. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.

49. Колодій А. М., Колодій О. А. Ціннісно-правові засади інтеграційного процесу України. Правове регулювання економіки. 2018. № 17. С. 7–8. URL: <https://ir.kneu.edu.ua/server/api/core/bitstreams/9ace8ed8-6cf0-48e4-9eb0-2c6cce9fee65/content>.

50. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція): міжнародний документ ООН від 25 червня 1998 р. (ратифікований Законом України від 6 липня 1999 р. № 832-XIV) / Верховна Рада України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_015](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015).

51. Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text).

52. Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів (Конвенція Tromsø). URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_001-09#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001-09#Text).

53. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

54. Конституція України. Науково-практичний коментар / Національна академія правових наук України. 2-ге видання, перероблене і доповнене. Харків, «Право», 2011. 565 с. [https://library.nlu.edu.ua/POLN\\_TEXT/KNIGI-2012/Konst\\_Ukr\\_2011.pdf](https://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/KNIGI-2012/Konst_Ukr_2011.pdf).

55. Копча В. В. Методологія дослідження правового явища: поняття, структура, інструментарій. *Часопис Київського університету права*. 2020. № 1. С. 55. URL: <https://www.studocu.com/uk/document/natsional%D1%8Cniy-yuridichniy-universitet-imeni-yaroslava-mudrogo/admin-pravo/254-article-text-489-1-10-202006-08/39707143>.

56. Костриба Н., Самоходський І. Про відповідність українського законодавства європейському у сфері відкритих даних. URL: <https://tapas.org.ua/wp-content/uploads/2021/02/Analitychnyj-zvit-Pro-vidpovidnist-ukrainskoho-zakonodavstva-ievropejskomu-u-sferi-vidkrytykh-danykh.pdf>.

57. Кузенко Л. В. Правове регулювання права громадян на інформацію в сфері державного управління: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2003. 173 с.

58. Кушакова-Костицька Н. В. Право на інформацію в інформаційну епоху (порівняльне дослідження): монографія; наук. ред. М. В. Костицький. Чернівці: Технодрук, 2018. 300 с.

59. Кушнір І. В. Конституційне право особи на доступ до публічної інформації та його забезпечення Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини: автореф. дис ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2018. 20 с.

60. Кушнір І. В. Інтеграція України в Європейське інформаційне суспільство: виклики та завдання: колективна монографія. Київ: ФОП Клименко, 2014. 212 с.

61. Кушнір І. В. Конституційне право особи на доступ до публічної інформації та його забезпечення Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2018. 251 с.

62. Лациба М. В., Хмара О. С., Андрусів В. В. та ін. Методичні рекомендації щодо практичного впровадження Закону України «Про доступ до публічної інформації»; Укр. незалеж. центр політ. дослідж., 2-е вид. допов. Київ: Агентство «Україна», 2012. 164 с. URL: [https://cedem.org.ua/wp-content/uploads/2012/02/access\\_info\\_2012.pdf](https://cedem.org.ua/wp-content/uploads/2012/02/access_info_2012.pdf).

63. Марущак А. І. Визначення поняття «Інформаційні права людини». *Інформація і право*. 2011. № 2 (2). С. 25. URL: <https://ippi.org.ua/sites/default/files/11maiip.pdf>.

64. Марущак А. І. Визначення поняття «доступ до інформації». *Правова інформатика*. 2006. № 3 (11). С. 72. URL: <https://ippi.org.ua/sites/default/files/06mapdi.pdf>.

65. Маштак К. С. Удосконалення діяльності органів державної влади щодо адміністративно-правового забезпечення права на доступ до публічної інформації. *Форум права*. 2012. № 3. С. 431-435. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index).

66. Мицик В. В. Права людини у міжнародному праві. Міжнародно-правові механізми захисту. Фенікс, 2010. 722 с.

67. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text).

68. Науково-експертний висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на проект

Закону «Про безпеку класифікованої інформації» URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1728381>.

69. Наказ Мінреінтеграції про затвердження Переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією від 22 грудня 2022 року № 309, (зі змінами від 17 серпня 2023 року № 224). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1446-23#Text>.

70. Нестеренко О. В. Інформаційний омбудсман в механізмі забезпечення прав людини і основоположних свобод. *Юридична Україна*. 2008. № 1. С. 16–21.

71. Нестеренко О. В. Інформація в Україні: право на доступ. Харків: Акта, 2012. 286 с.

72. Нестеренко О. В. Підстави обмеження права на доступ до інформації. *Проблеми законності: республік. міжвід. наук. зб.* Харків: Нац. юрид. акад. України, 2007. Вип. 86. С. 49–55.

73. Нестеренко О. В. Співвідношення понять «право на звернення громадян» та «інформаційний запит». *Проблеми державно-правового розвитку в умовах європейської інтеграції і глобалізації: матеріали Міжнар. наук. семінару, м. Харків, 16 трав. 2008 р. / редкол.: Ю. П. Битяк, І. В. Яковюк, Г. В. Чапала.* Харків: Право, 2008. С. 158–160.

74. Нові глобальні принципи збалансовують нацбезпеку і право знати. 15.06.2013. URL: <https://cedem.org.ua/news/novi-globalni-pryntsypy-zbalansovuyu/>.

75. Огляд Глобальних інструментів для судових органів, розробленому UNESCO (Global toolkit for judicial actors: international legal standards on freedom of expression, access to information and safety of journalists), Paris: UNESCO, 2021. 210 с. URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000378755>.

76. Огляд судової практики Верховного Суду у спрах щодо забезпечення права особи на доступ до публічної інформації, 2020 рік. URL: [https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/Ogljad\\_VS.pdf](https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/Ogljad_VS.pdf).

77. Олексіюк Т. Доступ до публічної інформації в Україні: досягнення та виклики від прийняття закону до сьогодні», 2019 URL: [http://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/library/democratic\\_governance/access-to-public-information-in-Ukraine.html](http://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/library/democratic_governance/access-to-public-information-in-Ukraine.html).

78. Олексіюк Т. М. Міжнародні стандарти soft law як орієнтири для балансування права на інформацію та захисту національної безпеки. Право України. 2023. № 4. С. 86–96.

79. Олексіюк Т. М. Огляд правових підходів «Право на інформацію: міжнародні стандарти, практика ЄСПЛ та національне регулювання у воєнний час» Огляд правових підходів. Серія: Свобода слова і національна безпека. Київ: УНЦПД, 2022. 21 с. URL: <http://www.ucipr.org.ua/ua/publikatsii/vydannia/pravo-na-informatsiyu-mizhnarodni-standarti-praktika-espl-ta-natsionalne-regulyuvannya-u-voennij-chas>.

80. Олексіюк Т. М. Правове регулювання цифрового доступу до офіційних документів в Україні. Право України. 2022 № 9. С. 9–20.

81. Олексіюк Т. Прогрес у індикаторі цілей сталого розвитку 16.10.2: про що говорять результати міжнародних оцінок в Україні?”, 2021 URL: [https://www.ua.undp.org/content/ukraine/en/home/library/democratic\\_governance/progress-on-the-sdg-indicator-16-10-2-in-ukraine.html](https://www.ua.undp.org/content/ukraine/en/home/library/democratic_governance/progress-on-the-sdg-indicator-16-10-2-in-ukraine.html).

82. Олексіюк Т., Опришко Л., Буртник Х., Барвіцький В., Кабанов О. Рекомендації Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з питань додержання конституційного права людини і громадянина на доступ до інформації / Рада Європи, грудень 2020 р., 335 с. URL: <https://rm.coe.int/recomendations-final-10-02-21/1680a165f7>.

83. Олексюк Л. В. Механізми державного регулювання електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних: дис. канд. наук з держ. управл.: спец. 25.00.02 – механізми державного управління; Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України. Хмельницький, 2018. 257 с.

84. Пазюк А. В. Міжнародне інформаційне право: теорія і практика: монографія; Київ. нац. у-т імені Тараса Шевченка, І-т міжнар. відносин. Дніпропетровськ: «Середняк Т. К.», 2015. 447 с.

85. Політанський В. С. Право на інформацію як фундаментальне право людини: монографія. Харків: Право, 2017. С. 5. URL: <https://jurkniga.ua/contents/pravo-na-informaciyu-yak-fundamentalne-pravo-lyudini.pdf>.

86. Постанова Верховного Суду від 15 вересня 2021 року у справі №9901/314/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/100359364>.

87. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду у справі №820/4263/17 від 31 липня 2018 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/75645063>.

88. Постанова Верховного Суду у справі №820/4258/17 від 31 січня 2019. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79528188>.

89. Постанова Кабінету Міністрів України №835 від 21 жовтня 2015 р. Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-2015-%D0%BF#Text>.

90. Постанова Пленуму Вищого адміністративного Суду України 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>.

91. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про безпеку класифікованої інформації». URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1633035>.

92. Пояснювальний звіт до Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів м. Тромсе, 18.06.2009 р. URL: <https://rm.coe.int/explanatory-report-to-the-council-of-europe-convention-on-access-to-of/1680a23bf0>.

93. Право на доступ до інформації як елемент правового статусу особи. URL: [https://minjust.gov.ua/m/str\\_40016](https://minjust.gov.ua/m/str_40016).

94. Правовий аналіз проекту Закону України 8394 “Про безпеку класифікованої інформації” URL: <https://nako.org.ua/research/analiz-zakonoprojektu-8394-pro-bezpeku-klasifikovanoyi-informaciyi>.

95. Правовий аналіз проекту закону №6177 “Про Національну комісію з питань захисту персональних даних та доступу до публічної інформації”. URL: <https://www.helsinki.org.ua/wp-content/uploads/2022/01/Projekt6177.pdf>.

96. Правові позиції Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та судова практика щодо реалізації права на доступ до публічної інформації / Оксана Нестеренко, Ірина Кушнір, Валерія Лутковська; К.І.С. Київ, 2015. 170 с. URL: <https://rm.coe.int/1680599209>.

97. Проект Закону «Про безпеку класифікованої інформації». URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41249>.

98. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері доступу до інформації щодо вдосконалення їх окремих положень, № 2381 від 05.11.2019. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?id=&pf3511=67289](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=67289).

99. Проект Закону України «Про Національну комісію з питань захисту персональних даних та доступу до публічної інформації» № 6177. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=72992](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72992).

100. Рабінович П. М., Рабінович С. П., Панкевич О. З. Пошук верховенства права як балансування соціальних інтересів. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2022. Т. 29. № 3. С. 15–35. URL: [https://www.researchgate.net/publication/364225793\\_Rabinovic\\_P\\_M\\_Rabinovic\\_S\\_P\\_Pankevic\\_O\\_Z\\_Posuk\\_verhovenstva\\_prava\\_ak\\_balansuvanna\\_socialnih\\_interesiv\\_Visnik\\_Nacionalnoi\\_akademii\\_pravovih\\_nauk\\_Ukraini\\_2022\\_T\\_29\\_No\\_3\\_S\\_15-35Rabinovych\\_P\\_M\\_Rabinovych\\_](https://www.researchgate.net/publication/364225793_Rabinovic_P_M_Rabinovic_S_P_Pankevic_O_Z_Posuk_verhovenstva_prava_ak_balansuvanna_socialnih_interesiv_Visnik_Nacionalnoi_akademii_pravovih_nauk_Ukraini_2022_T_29_No_3_S_15-35Rabinovych_P_M_Rabinovych_).

101. Радишевська О. Концепція доброї (належної) адміністрації – від soft law Ради Європи до адміністративного права України. *Studia Prawnoustrojowe*. 2020. Vol. 48. URL: [https://wpia.uwm.edu.pl/czasopisma/sites/default/files/uploads/Studia\\_Prawno\\_Ustrojowe/2020/48/179-194.pdf](https://wpia.uwm.edu.pl/czasopisma/sites/default/files/uploads/Studia_Prawno_Ustrojowe/2020/48/179-194.pdf).

102. Радишевська О. Р. Європеїзація адміністративного права України: питання теорії і практики. С. 106. URL: [https://scc.knu.ua/upload/iblock/ab4/5y2a7lpy5rl04jzf1hh2d9g50yhx4n6l/dis\\_Paдишевська%20О.Р..pdf](https://scc.knu.ua/upload/iblock/ab4/5y2a7lpy5rl04jzf1hh2d9g50yhx4n6l/dis_Paдишевська%20О.Р..pdf).

103. Разметаєва Ю. С. Права людини як фундаментальна цінність громадянського суспільства: монографія. Харків: «Фінарт», 2013. 196 с. URL: [https://www.academia.edu/37129664/Human\\_rights\\_as\\_fundamental\\_legal\\_value\\_of\\_civil\\_society\\_Monograph](https://www.academia.edu/37129664/Human_rights_as_fundamental_legal_value_of_civil_society_Monograph).

104. Рекомендації № R (81) 19 Комітету міністрів державам-членам Ради Європи щодо доступу до інформації, якою володіють державні органи. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804f7a6e>.

105. Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи № (2002)2 «Про доступ до офіційних документів» від 21 лютого 2002. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_a33#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a33#Text).

106. Речицький В. В. Відкритість інформації, як універсальна вимога. *Свобода висловлювань і приватність*. 2003. № 2. URL: <http://khp.org/index.php?id=1070547573>.

107. Рішення Верховного Суду від 4 квітня 2018 року у справі № 824/72/16-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/73249838>.

108. Рішення Верховного Суду від 7 грудня 2020 №901/190/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93404761>.

109. Рішення Верховного Суду у справі №380/15492/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109601699?fbclid=IwAR0uy9e9qM5gcT5aGcDyxsKcVqMzkj3VIVQl2eKMAQEhx4z0d2-moYUlbU>.

110. Рішення Європейського суду з прав людини щодо доступу до публічної інформації. Київ, 2015, 214 с. URL: [https://cedem.org.ua/wp-content/uploads/2017/07/FMU\\_Access\\_2017\\_web-1.pdf](https://cedem.org.ua/wp-content/uploads/2017/07/FMU_Access_2017_web-1.pdf).

111. Рішення Європейського суду з прав людини, *Bédat v. Switzerland* (Беда проти Швейцарії) (Заява № 56925/08), [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22001-161898%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-161898%22]})

112. Рішення Європейського суду з прав людини, *Torsten Leander v. Sweden* (Леандер проти Швеції) (Заява № 9248/81) [https://www.stradalex.com/en/sl\\_src\\_publ\\_jur\\_int/document/echr\\_9248-81\\_001-73586](https://www.stradalex.com/en/sl_src_publ_jur_int/document/echr_9248-81_001-73586).

113. Рішення Європейського суду з прав людини, «Лещенко проти України» (Заяви № 14220/13 та № 72601/13) [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_f70#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_f70#Text).

114. Рішення Європейського суду з прав людини, «Аврамчук проти України» (Заява №65906/13) [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-227728%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-227728%22]})

115. Рішення Європейського суду з прав людини, «Володимир Торбіч проти України» (Заява № 14957/13) [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_i75#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_i75#Text).

116. Рішення Європейського суду з прав людини, Studio Monitori And others V. Georgia («Студіо Моніторі» та інші проти Грузії») Заяви № 44920/09 та 8942/10 [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-167133%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-167133%22]})

117. Рішення Європейського суду з прав людини, справа «Токарев проти України» (Заява № 44252/13) <https://laweuro.com/?p=10640>.

118. Рішення Європейського суду з прав людини, справа «Центр демократії та верховенства права проти України» (Заява № 10090/16) [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_f18#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_f18#Text).

119. Рішення Європейського суду з прав людини, справа Magyar Helsinki Bizottsag v. Hungary (Угорська Гельсінська спілка проти Угорщини), (Заява №18030/11) пункти 149-180 [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:\[%2218030/11%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\],%22itemid%22:\[%22001-167828%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:[%2218030/11%22],%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-167828%22]})

120. Рішення Європейського суду з прав людини, справа Éditions Plon V. France (Едісйьн Плон проти Франції) (Заява № 58148/00) [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22appno%22:\[%2258148/00%22\],%22itemid%22:\[%22001-61760%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22appno%22:[%2258148/00%22],%22itemid%22:[%22001-61760%22]})

121. Рішення Європейського суду з прав людини, справа Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes v.

Austria, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-139084>  
(Заява № 39534/07)

122. Рішення Конституційного Суду України від 20 січня 2012 року № 2-рп/2012 у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 32, частин другої, третьої статті 34 Конституції України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-12#Text>.

123. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення окремих положень частини першої статті 4 Цивільного процесуального кодексу України (справа про охоронюваний законом інтерес). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v018p710-04#Text>.

124. Рудник Л. І. Право на доступ до інформації: автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук: 12.00.07, Кабінет Міністрів України, Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. Київ, 2015. 21 с. URL: <https://dglib.nubip.edu.ua/server/api/core/bitstreams/5d0d1293-53f1-4b69-a081-8109d35996a8/content>.

125. Свобода інформації в Україні та світі. Теорія та практика / упоряд. О. М. Павліченко, Р. І. Стадник; ГО «Харківська правозахисна група». Харків: ТОВ «Видавництво права людини», 2015. 216 с. <http://library.khpg.org/index.php?id=1447101805>.

126. Селезньов В. Є. Уніфікація норм права з прав людини в умовах європейської інтеграції: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2014. 223 с.

127. Семяніста С. Л. Захист права на доступ до публічної інформації в адміністративному судочинстві: дис. докт. філософ. наук. Київ, 2021. 199 с.

128. Семяніста С. Л. Механізм забезпечення захисту права на доступ до публічної інформації в адміністративному судочинстві. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 2. URL: [http://lsej.org.ua/2\\_2018/71.pdf](http://lsej.org.ua/2_2018/71.pdf).

129. Сибіга О. М. Поняття «доступ до інформації» і «право на інформацію» у національному законодавстві та науковій літературі. *Юридичний бюлетень*. 2018. Випуск 8. С. 237. URL: [http://www.lawbulletin.oduvs.od.ua/archive/2018/8\\_2018/35.pdf](http://www.lawbulletin.oduvs.od.ua/archive/2018/8_2018/35.pdf).

130. Сибіга О. М. Адміністративно-правове забезпечення та судовий захист права особи на доступ до публічної інформації: дис. докт. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / Запорізький національний університет, Запоріжжя, 2019. 378 с.

131. Сибіга О. М. Право особи на доступ до публічної інформації: адміністративно-правове забезпечення і захист. Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2019. 370 с.

132. Синячов О. П. Механізми державного регулювання доступу громадян до публічної інформації: дис. канд. наук з держ. упр.: 25.00.02; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2015. 238 с.

133. Ситницький М. В. Характерні ознаки комерційної таємниці. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія ПРАВО. Випуск 23. Частина I. Том 1. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/6693/1/ХАРАКТЕРНІ%20ОЗНАКИ%20КОМЕРЦІЙНОЇ%20ТАЄМНИЦІ.pdf>.

134. Смокович М. Доступ до публічної інформації: окремі аспекти теорії та судової практики. *Право України*. 2014. № 3. С. 97–109. URL: [https://library.nlu.edu.ua/POLN\\_TEXT/Zurnal\\_2014/pravo\\_ukr\\_3\\_2014.pdf#page=97](https://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/Zurnal_2014/pravo_ukr_3_2014.pdf#page=97).

135. Смокович М. І., Бевзенко В. М. Адміністративний процес України. Теорія, практика. Київ: ВД «Дакор», 2021. 1204 с.

136. Стадник Р. І. Реалізація норм права органами виконавчої влади України як розпорядниками публічної інформації: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Національна академія правових наук України, Науково-дослідний інститут інформатики і права. Київ, 2018. 21 с.

137. Стадник Р. І. Реалізація норм права органами виконавчої влади України як розпорядниками публічної інформації: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 – Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право; Науково-дослідний інститут інформатики і права Національної академії правових наук України. Київ, 2018. 243 с.

138. Тептюк Є. П. Конституційне право на доступ до публічної інформації: проблеми законодавчого регулювання та судового захисту: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Київ, 2018. 21 с.

139. Тептюк Є. П. Законодавче регулювання та судовий захист права на доступ до публічної інформації в Україні: монографія. Київ: Юридична думка, 2019. 198 с.

140. Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: монографія. Київ: «Конус-Ю», 2010. 296 с.

141. Тихомиров О. Д. Порівняльно-правові дослідження: проблеми визначення компаративної природи, наукознавчого осмислення та систематизації: наукова доповідь. Київ, 2012. Серія «Академія порівняльного правознавства». Вип. 29. 52 с.

142. Тихомиров О. О. Права людини: інформаційний вимір: монографія. Одеса: Видавництво «Юридика», 2023. 304 с.

143. Федоренко В., Нестерович В. Право на інформацію. Утвердження та конституційне закріплення права на інформацію: від найдавніших часів до сучасності. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: Юриспруденція. 2019 № 41. Том 1. URL: <https://doi.org/10.32841/2307-1745.2019.41-1.11> 2019.

144. Цивільний Кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.

145. Цимбалюк В. С. Інформаційне право: концептуальні положення до кодифікації інформаційного законодавства. Київ: Освіта України, 2011. 426 с.

146. Цимбалюк О. В. Право на інформацію та право від інформації: інституційний взаємозв'язок у законодавстві окремих країн Європейського Союзу. *Інформація і право*. 2014. № 3 (12). С. 85. URL: <https://ippi.org.ua/sites/default/files/14tovkes.pdf>.

147. Шевчук Р. М. Діалектичний метод у правознавстві: окремі аспекти. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2012. № 2. С. 25–34.

148. General Data Protection Regulation (GDPR) Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>.

149. “The UN and Freedom of Expression and Information – Critical Perspectives”. Editors: Tarlach McGonagle, Universiteit van Amsterdam and Yvonne Donders, Universiteit van Amsterdam. June 2015. URL:

[https://www.access-info.org/wp-content/uploads/CriticalPerspectivesonRightofAccesstoInfo\\_HelenDarbishire.pdf](https://www.access-info.org/wp-content/uploads/CriticalPerspectivesonRightofAccesstoInfo_HelenDarbishire.pdf).

150. A/77/288: Disinformation and freedom of opinion and expression during armed conflicts – Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression (Dunja Mijatović). URL: <https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/a77288-disinformation-and-freedom-opinion-and-expression-during-armed>.

151. Bondarenko Svitlana, Makeieva Olena, Usachenko Oleksandr, Veklych Vladyslav, Arifkhodzhaieva Tetiana, LERNYK Svitlana. The Legal Mechanisms for Information Security in the context of Digitalization, Journal of Information Technology Management, Special Issue: Digitalization of Socio-Economic Processes, Vol. 14. P. 25–58. URL: [https://scholar.google.com.ua/citations?view\\_op=view\\_citation&hl=ru&user=o3OLIgYAAAAJ&citation\\_for\\_view=o3OLIgYAAAAJ:IjCSPb-OG44C](https://scholar.google.com.ua/citations?view_op=view_citation&hl=ru&user=o3OLIgYAAAAJ&citation_for_view=o3OLIgYAAAAJ:IjCSPb-OG44C).

152. Bouhadana I. The right of Access to Public Information: An Analysis of International Conventions. 2016. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/235040211.pdf>.

153. Chart of signatures and ratifications of Treaty 205. URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treaty=205>.

154. David Goldberg, From Sweden to the Global Stage: FOI as European Human Right? J. Int'l Media & Entertainment Law Vol. 7, No.1 URL: <https://www.swlaw.edu/sites/default/files/2017-06/JIMEL%20V7%2C%20N1%206-Goldberg.pdf>.

155. David Goldberg, Information, (Social) Media And The Civil Service, UNIDEM Campus Seminar, European Commission For Democracy Through Law, (Venice Commission) [CDL-UDT\\_2011\\_012-e](https://www.coe.int/t/CDL-UDT_2011_012-e) (coe.int)

156. Global Principles on National Security and the Right to Information (The Tshwane Principles). URL: <https://www.justiceinitiative.org/uploads/bd50b729-d427-4fbb-8da2-1943ef2a3423/global-principles-national-security-10232013.pdf>.

157. Global RTI Rating. URL: <https://www.rti-rating.org/>.

158. Indicator 16.10.2: Number of countries that adopt and implement constitutional, statutory and/or policy guarantees for public access to information. URL: <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-16-10-02.pdf>.

159. Johannesburg Principles on National Security Freedom of Expressions and Access to Information. URL: <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2018/02/joburg-principles.pdf>.

160. Legal Analysis: Access to Decision-Making Information in Europe. Access Info Europe. URL: [https://www.access-info.org/wp-content/uploads/DMT\\_LegalAnalysis\\_Report.pdf](https://www.access-info.org/wp-content/uploads/DMT_LegalAnalysis_Report.pdf).

161. Mathiesen, Kay, Access to Information as a Human Right (September 7, 2008). URL: <https://ssrn.com/abstract=1264666>.

162. Maxwell Lucy, Access to Information in Order to Speak Freely: is this a right under the European Convention? (OxHRH Blog, 19 January 2017) <https://ohrh.law.ox.ac.uk/access-to-information-in-order-to-speak-freely-is-this-a-right-under-the-european-convention>.

163. Oleksiyuk T. Tromsø Convention provisions as the legal guarantees for accessing official digital information. *EGOV-CeDEM-ePart – 2023: materials of the international conference (Budapest, September 4–7, 2023)*. Budapest, Hungary: CEUR Workshop Proceedings, 2023. URL: <https://ceur-ws.org/Vol-3449/>.

164. Openness by Design, The UK Information Commissioner's Strategic Plan, 2019/20 – 2021/22. URL: [https://ico.org.uk/media/2615190/openness\\_by\\_-design\\_strategy\\_201906.pdf](https://ico.org.uk/media/2615190/openness_by_-design_strategy_201906.pdf).

165. Regulation (EC) No 1049 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3A114546>.

166. Regulation (EU) 2018/1807 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 on a framework for the free flow of non-personal data in the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32018R1807>.

167. Regulation (EU) 2022/868 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2022 on European data governance and amending Regulation (EU) 2018/1724 (Data Governance Act). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32022R0868>.

168. Report submitted by Albania pursuant to Article 14, paragraph 1 of the Council of Europe Convention on Access to Official Documents (CETS No.205). URL: <https://rm.coe.int/report-submitted-by-albania/1680ad340d>.

169. Report submitted by Armenia pursuant to Article 14, paragraph 1 of the Council of Europe Convention on Access to Official Documents (CETS No.205). URL: <https://rm.coe.int/report-submitted-by-armenia-/1680aa2e3e>.

170. Report submitted by Estonia pursuant to Article 14, paragraph 1 of the Council of Europe Convention on Access to Official Documents (CETS No.205). URL: <https://rm.coe.int/council-of-europe-group-on-access-to-information-aig-report-submitted-/1680a8eb14>.

171. Report submitted by Finland pursuant to Article 14, paragraph 1 of the Council of Europe Convention on Access to Official Documents (CETS

No. 205). URL: <https://rm.coe.int/council-of-europe-group-on-access-to-information-aig-report-submitted-/1680a8eaf5>.

172. Report submitted by Hungary pursuant to Article 14, paragraph 1 of the Council of Europe Convention on Access to Official Documents (CETS No. 205). URL: <https://rm.coe.int/report-submitted-by-hungary-/1680aa67b0>.

173. Report submitted by Iceland pursuant to Article 14, paragraph 1 of the Council of Europe Convention on Access to Official Documents (CETS No. 205). URL: <https://rm.coe.int/council-of-europe-group-on-access-to-information-aig-report-submitted-/1680a8eb19>.

174. Report submitted by Norway pursuant to Article 14, paragraph 1 of the Council of Europe Convention on Access to Official Documents (CETS No. 205). URL: <https://rm.coe.int/council-of-europe-group-on-access-to-information-aig-report-submitted-/1680a8eb17>.

175. Report submitted by Sweden pursuant to Article 14, paragraph 1 of the Council of Europe Convention on Access to Official Documents (CETS No. 205). URL: <https://rm.coe.int/council-of-europe-group-on-access-to-information-aig-report-submitted-/1680a8eaf3>.

176. Report submitted by the Republic of Moldova pursuant to Article 14, paragraph 1 of the Council of Europe Convention on Access to Official Documents (CETS No.205). URL: <https://rm.coe.int/report-submitted-by-the-republic-of-moldova/1680acc33a>.

177. Report, Group of specialists on Access to Official Information, (DH-S-AC), 2nd meeting Strasbourg, 21–23 October 1998. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806964f3>.

178. Rules of Procedure of the Council of Europe Access Info Group Council of Europe Convention on Access to Official Documents (CETS No. 205). URL: Adopted on 17 November 2022 AIG/RoP(2022)01

<https://rm.coe.int/rules-of-procedure-of-the-council-of-europe-access-info-group-eng/1680a90bd3>.

179. The Tashkent Declaration on Universal Access to Information, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000383211>.

180. Treaty on the Functioning of the European Union, Article 15 (2).  
URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>.

## Додаток А

## СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

*Статті у вітчизняних наукових фахових виданнях:*

1. Олексіюк Т. М. Правове регулювання цифрового доступу до офіційних документів в Україні. *Право України*. 2022. № 9. С. 9–20.
2. Олексіюк Т. М. Міжнародні стандарти soft law як орієнтири для балансування права на інформацію та захисту національної безпеки. *Право України*. 2023. № 4. С. 86–96.
3. Олексіюк Т. М. Суспільно-необхідна інформація: у пошуку балансу прав через призму практики верховного суду та ЄСПЛ. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 6. С. 756–759. URL: [http://www.lsej.org.ua/6\\_2023/180.pdf](http://www.lsej.org.ua/6_2023/180.pdf).
4. Олексіюк Т. М. Питання правового статусу запитувача публічної інформації як суб'єкта відносин у сфері доступу до публічної інформації. *Право і суспільство*. 2023. № 2. Т. 2. С. 342–348.
5. Олексіюк Т. М. Розвиток законодавства про доступ до публічної інформації в Україні: міжнародні стандарти та перспективи. *Право та державне управління*. 2023. № 2. С. 439–446.

*Статті у наукових виданнях,**що індексуються в наукометричній базі Scopus:*

6. Oleksiyuk Tetyana, Ptashchenko Olena, Krasnoshchok Viktor, Grytsyshen Dymytrii, Sergiienko Larysa. Development of Information Policy of Ukraine under Martial Law. *Review of Economics and Finance*. 2023. Vol. 21. P. 1432–1437. URL: <https://refpress.org/ref-vol21-a157/>.

*Статті у наукових періодичних виданнях**інших держав з юридичних наук:*

7. Oleksiyuk T. Access to Official Information for Countering Disinformation: Key Findings and Steps for Ukrainian Policymakers. *UA: Ukraine Analytica*. 2023. Vol. 1 (30). P. 88–96. URL: [https://ukraine-analytica.org/wp-content/uploads/UA\\_Analytica\\_1\\_30\\_2023.pdf](https://ukraine-analytica.org/wp-content/uploads/UA_Analytica_1_30_2023.pdf).

*Тези доповідей на науково-практичних конференціях:*

8. Олексіюк Т. Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів: як впливає війна на доступ до публічної інформації? Актуальні питання розвитку юридичної науки та практики – вплив воєнних дій:

матеріали Міжнародної науково-практичної конференції присвяченої Дню науки ННІ права Київського національного університету імені Тараса Шевченка (м. Київ, 12 травня 2022 року). Київ, 2022. С. 144–146.

9. Oleksiyuk Tetyana. Access to official information in times of war: how digital solutions protect the democratic values. Quo vadis Digital Democracy? Strengthening and Preserving Democracy in the Digital Age: International Conference of the Research Association of Nordrhein-Westfalen Digital Society (Bonn, Germany, 29 September – 1 October 2022). Bonn, Germany, 2022. P. 17–18. URL: [http://konferenz-datafizierte-gesellschaft.de/wp-content/uploads/2022/09/Konferenzprogramm\\_lang-1.pdf](http://konferenz-datafizierte-gesellschaft.de/wp-content/uploads/2022/09/Konferenzprogramm_lang-1.pdf).

10. Олексіюк Т. Міжнародні стандарти та підходи до забезпечення права на доступ до інформації в умовах воєнного часу. *Забезпечення прав людини в умовах воєнного стану в Україні*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 15 грудня 2022 р.). Київ, 2022. С. 64–66.

11. Олексіюк Т. Законодавство України на шляху до європейських стандартів доступу до інформації у цифрових форматах: від Конвенції Tromsø до Data Governance Act. *Актуальні питання розвитку юридичної науки і практики в умовах воєнного стану та мирної розбудови*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 5 травня 2023 р.). Київ, 2023. С. 660–661.

12. Oleksiyuk T. Tromsø Convention provisions as the legal guarantees for accessing official digital information. *EGOV-CeDEM-ePart – 2023: materials of the international conference* (Budapest, September 4–7, 2023). Budapest, Hungary: CEUR Workshop Proceedings, 2023. URL: <https://ceur-ws.org/Vol-3449/>.

*Публікації, які додатково відображають  
результати дослідження:*

13. Олексіюк Т. Доступ до публічної інформації в Україні: досягнення та виклики від прийняття закону до сьогодні», 2019 рік (англійською та українською). URL: [http://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/library/democratic\\_governance/access-to-public-information-in-Ukraine.html](http://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/library/democratic_governance/access-to-public-information-in-Ukraine.html).

14. Олексіюк Тетяна, Опришко Людмила, Буртник Христина, Барвіцький Віктор, Кабанов Олексій. Рекомендації Уповноваженого ВРУ з прав людини з питань додержання конституційного права людини і громадянина на доступ до інформації: посібник / Рада Європи F-67075

Strasbourg CEDEX, 2020. 336 с. URL: <https://rm.coe.int/recomendations-final-10-02-21/1680a165f7>.

15. Олексіюк Т. М. Огляд правових підходів «Право на інформацію: міжнародні стандарти, практика ЄСПЛ та національне регулювання у воєнний час» Огляд правових підходів. Серія: Свобода слова і національна безпека. Київ: УНЦПД, 2022. 21 с.

16. Олексіюк Тетяна, Ващук-Огданська Оксана, Барвіцький Віктор. Рекомендації Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з питань додержання права на доступ до інформації: poradnik для територіальних громад, 2022. 83 с. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/rekomendatsiyi-upovnovazhenoho-verkhovnoyi-rady-ukrayiny-z-prav-lyudyny-z-pytan-doderzhannya-prava-na-dostup-do-informatsiyi>.

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

## Додаток Б

043613

Приватне акціонерне товариство  
«Вищий навчальний заклад  
«МІЖРЕГІОНАЛЬНА  
АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ  
ПЕРСОНАЛОМ»



The Private Joint-Stock Company  
«Higher Education Institution  
«Interregional  
Academy  
of Personnel Management»

Україна, 03039, Київ-39, вул. Фрометівська, 2,  
Тел. +38 (044) 490-95-00, maup.com.ua  
e-mail: iapm@iapm.edu.ua

2, Frometivs'ka Str., 03039 Kyiv, Ukraine,  
Tel. +38 (044) 490-95-00, maup.com.ua  
e-mail: iapm@iapm.edu.ua

“ 07 ” вересня 20 23 № 8415/4

## Довідка

про використання результатів дисертаційного дослідження  
Олексіюк Тетяни Миколаївни на тему: «Доступ до публічної інформації в  
Україні у контексті Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних  
документів» у науково-дослідній роботі ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна  
Академія управління персоналом»

Результати дисертаційного дослідження Олексіюк Т. М. на тему «Доступ до публічної інформації в Україні у контексті Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів» використовуються для проведення наукових досліджень у галузі адміністративного права для поглиблення теоретичних наукових розробок в межах виконання плану наукових досліджень ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом» на 2014-2018 рр. за темою «Теоретико-методологічні засади становлення української державності і соціальна практика: політичні, юридичні, економічні та психологічні проблеми» (державний реєстраційний номер 0113 U 007698) та загального плану науково-дослідної роботи ПрАТ «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом» на 2019–2024 рр.: «Дослідження теоретико-методологічних основ розвитку української державності в контексті світових модернізаційних процесів формування національних громадянських суспільств: політичний, юридичний, економічний, соціальний, психологічний та управлінський аспекти» (ДР № 0119U100492), а також для впровадження цих результатів у законодавство.

Ректор ПрАТ «Вищий навчальний заклад

«Міжрегіональна Академія управління

персоналом», доктор економічних наук,

професор



Гончаренко М.Ф.





**УПОВНОВАЖЕНИЙ**  
**Верховної Ради України з прав людини**

вул. Інститутська, 21/8, м. Київ, 01008

E-mail: [hotline@ombudsman.gov.ua](mailto:hotline@ombudsman.gov.ua)

тел. (044) 298-70-33

30.11.2023 № 10977.2/23/01

На № \_\_\_\_\_ від \_\_\_\_\_. 20\_\_

**Щодо впровадження результатів  
дисертаційного дослідження**

Результати дисертаційного дослідження Олексіюк Тетяни Миколаївни на тему «Доступ до публічної інформації в Україні у контексті Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів» (спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право) використовувалися в ході законопроектної роботи Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Олексіюк Тетяна Миколаївна тривалий час надає експертну підтримку Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в частині аналізу поточних законодавчих ініціатив з питань доступу до публічної інформації і є активним членом Експертної ради при представнику Уповноваженого з інформаційних прав.

Результати дослідження Олексіюк Тетяни Миколаївни використовуються для розробки пропозицій щодо гармонізації чинного законодавства України до стандартів Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів (Конвенції Тромсе), зокрема у частині узгодження термінології Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів та Закону України «Про доступ до публічної інформації», усунення колізій у чинному законодавстві, а також застосування підходів Конвенції до обмеження доступу до публічної інформації.

**Уповноважений Верховної Ради  
України з прав людини**



**Дмитро ЛУБІНЕЦЬ**

3097

**ЗАТВЕРДЖУЮ**

**Ректор Приватного  
акціонерного товариства**

**«Вищий навчальний заклад**

**«Міжрегіональна Академія**

**управління персоналом»**

**М. Ф. Гончаренко**

**2020 року**



**АКТ**

«18» грудня 2020 р.

м. Київ

Про впровадження в освітній процес ПрАТ ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом» основних результатів дисертації Олексіюк Тетяни Миколаївни «Доступ до публічної інформації в Україні у контексті Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

**Уклала комісія у складі:**

|                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Голови:         | завідувача кафедри адміністративного, фінансового та банківського права Навчально-наукового інституту права ім. князя Володимира Великого, доктора юридичних наук, доцента, Муравйова Кирила Володимировича.                                                                                                                                                                                                                                             |
| Членів комісії: | завідувача кафедри управління безпекою, правоохоронної та антикорупційної діяльності Навчально-наукового інституту права ім. князя Володимира Великого, доктора юридичних наук, професора Заросило Володимира Олексійовича;<br>заступника завідувача кафедри адміністративного, фінансового та банківського права Навчально-наукового інституту права ім. князя Володимира Великого, кандидата юридичних наук, доцента Бортника Валентина Анатолійовича. |

Про те, що деякі результати наукового дослідження Олексіюк Т. М. «Доступ до публічної інформації в Україні у контексті Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів» впроваджені у освітній процес Міжрегіональної Академії управління персоналом.

Зокрема, наукові напрацювання Олексіюк Т. М. внесені до лекційного матеріалу з дисциплін «Інформаційне право», «Адміністративне процесуальне право», «Права людини» та активно використовуються під час підготовки семінарських занять, написання підручників і посібників.

**Голова комісії**

**К. В. Муравйов**

**Члени комісії**

**В. О. Заросило**

**В. А. Бортник**



ВИЩА ШКОЛА АДВОКАТУРИ  
НАЦІОНАЛЬНОЇ АСОЦІАЦІЇ АДВОКАТІВ УКРАЇНИ

04070, м. Київ, вул. Борисоглібська, 3, 2-й поверх  
IBAN UA203052990000026004016800884  
в Столичній філії ПАТ КБ "ПРИВАТБАНК", м. Київ МФО 380269  
Код ЄДРПОУ 40217097

Вих. № 135/0/02-2 від 20 листопада 2023 року

***Щодо впровадження результатів  
дисертаційного дослідження***

Результати дисертаційного дослідження Олексіюк Т.М. на тему «Доступ до публічної інформації в Україні у контексті Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів» (спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право) використовувалися у навчальних та просвітніх заходах Вищої школи адвокатури НААУ.

Олексіюк Т.М. тривалий час є членом Комітету Національної асоціації адвокатів України з медіа та рекламного законодавства, бере активну участь у роботі Комітету та докладає значних зусиль до навчання адвокатів у межах Вищої школи адвокатури НААУ.

Вона розробила та провела низку навчальних заходів з підвищення кваліфікації для адвокатів – членів Національної асоціації адвокатів України, зокрема провела тренінги та вебінари із питань правового регулювання доступу до публічної інформації, застосування обмежень у доступі до публічної інформації, застосування адвокатами стандартів Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів (Конвенції Тромсе), практики Європейського суду з прав людини у справах з доступу до публічної інформації.

З повагою,  
Директор ВША НААУ

Савва КУЗЬМЕНКО

**Програма тренінгу для суддів окружних адміністративних судів  
«Доступ до публічної інформації у світлі Конвенції Ради Європи про  
доступ до офіційних документів» від 9 лютого 2022 року**



**НАЦІОНАЛЬНА ШКОЛА СУДДІВ УКРАЇНИ**

**ХАРКІВСЬКЕ РЕГІОНАЛЬНЕ ВІДДІЛЕННЯ**

**ОДЕСЬКЕ РЕГІОНАЛЬНЕ ВІДДІЛЕННЯ**

**ПРОГРАМА**

**тренінгу для суддів окружних адміністративних судів  
“Доступ до публічної інформації у світлі  
Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів”  
(тривалістю 8 академічних годин)  
у програмі “Zoom”**

**9 лютого 2022 року – середа**

**Мета тренінгу:** отримати знання, суддівські навички та розуміння соціального контексту здійснення правосуддя в адміністративних провадженнях, що стосуються доступу до публічної інформації в контексті узгодженого застосування норм чинного законодавства України та положень Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів.

**Викладачі (тренери) онлайн-тренінгу:**

- **Тетяна ОЛЕКСЮК** – експертка проекту “Європейський Союз та Рада Європи працюють разом для підтримки свободи медіа в Україні”
- **Сергій УХАНЕНКО** – суддя Верховного Суду у складі Касаційного цивільного суду, кандидат юридичних наук
- **Зоя КОНОНЕНКО** – суддя Другого апеляційного адміністративного суду
- **Лариса ТРОФІМОВА** – суддя Черкаського окружного адміністративного суду, кандидатка юридичних наук
- **Олександр ІЩЕНКО** – заступник начальника відділу науково-методичного забезпечення діяльності судів та органів суддівського врядування, кандидат юридичних наук
- **Катерина СЛЮСАРЕВА** – провідна наукова співробітниця відділу науково-методичного забезпечення діяльності судів та органів суддівського врядування.

**09:30–10:00    Реєстрація суддів**

- 10:00–10:10 **Привітання, знайомство та правила проведення онлайн-тренінгу**  
*Лілія ГУЦАЛ – директорка Харківського регіонального відділення*  
**Модератори:**  
*Галина СМІРНОВА, Олександр ПЩЕНКО*
- 10:10–10:30 **Право знати для Вас – це...**  
*Мозковий штурм з пленарним обговоренням та презентацією стандартів*  
*Модераторка (тренерка): Лариса ТРОФІМОВА*
- 10:30–11:00 *Презентація Power Point лекції.*  
**Право на інформацію в системі прав людини. Засоби захисту права на інформацію на національному та міжнародному рівні**  
*Викладачка (тренерка): Тетяна ОЛЕКСІЮК*
- 11:00–11:20 **Презентація судового кейсу**  
*Модераторка (тренерка): Лариса ТРОФІМОВА*
- 11:20–11:30 Перерва
- 11:30–12:15 *Презентація Power Point лекції.*  
**Підходи до застосування норм міжнародних договорів, ратифікованих Україною, та норм національного законодавства: у пошуку балансу між правом на інформацію та правом на приватність**  
*Викладачка (тренерка): Тетяна ОЛЕКСІЮК*
- 12:15–13:00 *Презентація Power Point лекції.*  
**Судова практика Верховного Суду в справах про доступ до публічної інформації**  
*Викладач (тренер): Сергій УХАНЕНКО*
- 13:00–14:00 Перерва
- 14:00–14:40 *Презентація Power Point лекції.*  
**Застосування Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів при вирішенні спорів щодо права на інформацію. Існуючі та потенційні колізійні питання у практиці врегулювання інформаційних спорів на національному рівні**  
*Викладачка (тренерка): Тетяна ОЛЕКСІЮК*
- 14:40–14:50 **Запитання–відповіді**  
*Модератори: Зоя КОНОНЕНКО, Олександр ПЩЕНКО*
- 14:50–15:00 *Презентація Power Point лекції.*  
**Презентація практичного завдання та методики проведення його обговорення в малих групах**  
*Модераторка: Тетяна ОЛЕКСІЮК*
- 15:00–15:10 Перерва
- 15:10–15:40 **Робота в малих групах із вирішення практичного завдання (онлайн)**  
*Модераторки: Тетяна ОЛЕКСІЮК, Зоя КОНОНЕНКО, Олександр ПЩЕНКО, Катерина СЛЮСАРЕВА*
- 15:40–16:00 **Презентація результатів обговорення завдання та коментарі тренерів**

16:00–16:30 *Викладачки (тренерки): Тетяна ОЛЕКСІЮК, Зоя КОНОНЕНКО*  
**Підбиття підсумків. Зворотний зв'язок.**  
*Модератори: Тетяна ОЛЕКСІЮК, Олександр ЩЕНКО, Лілія ГУЦАЛ*

## Додаток В

Проект

вноситься \_\_\_\_\_

## Закон України

**«Про внесення змін до Закону України «Про доступ до публічної інформації» щодо узгодження з положеннями Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів»**

Верховна Рада України **п о с т а н о в л я є**:

Внести наступні зміни до **Закону України «Про доступ до публічної інформації»**:

1) у статті 6:

а) частину восьму викласти у такій редакції:

«Обмеженню у доступі підлягає інформація, а не документ. Якщо документ містить інформацію з обмеженим доступом, для ознайомлення надається інформація, доступ до якої необмежений. Розпорядник повинен чітко позначити пропуски в документі, зумовлені вилученням частини запитуваної інформації, як інформації з обмеженим доступом, із зазначенням кількості вилучених слів чи рядків.»;

2) у статті 13:

а) частину четверту викласти в такій редакції:

«4. Усі розпорядники інформації незалежно від нормативно-правового акта, на підставі якого вони діють, при вирішенні питань щодо доступу до інформації мають керуватися цим Законом. Не вважаються розпорядниками публічної інформації посадові особи розпорядників інформації, визначених у частині першій цієї статті.»;

3) у статті 14:

а) пункт 5 частини першої викласти в такій редакції:

«5) мати спеціальні структурні підрозділи або призначати відповідальних осіб для забезпечення доступу запитувачів до інформації та оприлюднення інформації та забезпечувати навчання посадових осіб щодо дотримання законодавства про доступ до публічної інформації»;

б) частину першу доповнити пунктом 7 такого змісту:

«7) сприяти запитувачу в ідентифікації публічної інформації чи документа, за винятком надання тлумачення, перекладу або вузькоспеціалізованих технічних чи юридичних пояснень»;

4) у статті 19:

а) частину другу викласти в такій редакції:

«Запитувач має право звернутися до розпорядника інформації із запитом на інформацію незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи ні, без пояснення причини подання запиту. Запитувач може залишатися анонімним, окрім випадків, коли розкриття особи є необхідним для опрацювання запиту.»;

5) статтю 20 доповнити частиною четвертою такого змісту:

«Розпорядник повинен надати доступ до інформації у формі, у якій просить запитувач (шляхом ознайомлення, надання документа чи його копії, надання даних в електронній формі, зокрема у формі відкритих даних, аудіо- чи відеозапису, усно тощо). Якщо розпорядник не володіє і не зобов'язаний відповідно до законодавства володіти інформацією у запитуваній формі, а переведення інформації в запитувану форму вимагає надмірних зусиль з його боку, він надає її у наявній формі»;

6) у статті 22:

а) частину другу викласти в такій редакції:

«Відповідь розпорядника інформації про те, що інформація може бути одержана запитувачем із загальнодоступних джерел, або відповідь не по суті запиту вважається неправомірною відмовою у наданні інформації. Розпорядник може надати доступ до публічної інформації шляхом повідомлення запитувачеві прямого посилання на інформацію, розміщену на офіційному веб-сайті розпорядника, лише за умови відповідної згоди запитувача.».