

НАВЧАЛЬНО-МЕТОДИЧНИЙ ПОСІБНИК

РЕКОМЕНДАЦІЇ З ПИТАНЬ ОБМЕЖЕННЯ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Київ-2025

Рекомендації з питань обмеження доступу до публічної інформації /
Опришко Л., Губашов Д., за заг. ред. Деркаченко Ю., Юрченко О., Грудницька О.,
Борисенко К., Любива Я. – Київ, 2025. – 76 с.

Посібник підготовлено та виготовлено за сприяння Міністерства цифрової трансформації України й Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та завдяки проекту «Підтримка цифрової трансформації», що фінансувався USAID і UK Dev. Партнер проекту – Фонд Східна Європа.

Створення цього посібника стало можливим завдяки щедрій підтримці американського народу, наданій через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). Зміст є винятковою відповідальністю авторів посібника та не обов'язково відображає погляди USAID чи Уряду Сполучених Штатів.

Цей посібник створений за фінансової підтримки Програми допомоги з міжнародного розвитку від Уряду Великої Британії. Однак висловлені погляди не обов'язково відображають офіційну політику Уряду Великої Британії.



Міністерство
цифрової трансформації
України



Омбудсман України
Ombudsman of Ukraine



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



**UK International
Development**
Partnership | Progress | Prosperity



EURASIA
FOUNDATION



Фонд
Східна
Європа

Зміст

I. Загальні положення	4
II. Підстави обмеження доступу до публічної інформації	6
Закон як підстава для обмеження доступу до публічної інформації	6
Конфіденційна інформація	9
Таємна інформація	10
Службова інформація	11
«Трискладовий тест»	12
Правомірний інтерес в обмеженні доступу до публічної інформації	14
Суспільний інтерес у поширенні інформації	15
Індикатори суспільно необхідної інформації	17
Балансування інтересів	19
III. Застосування «трискладового тесту»	24
IV. Особливості обмеження доступу до інформації у формі відкритих даних	26
V. Документування розпорядником інформації результатів проведення «трискладового тесту»	30
VI. Відповідальність за незаконне обмеження доступу до публічної інформації	31
VII. Додатки	32
Додаток 1	32
Додаток 2	54
Додаток 3	61
Додаток 4	64
Додаток 5	72
Додаток 6	74

I. Загальні положення

Право на інформацію є складником права на свободу вираження поглядів, базовим для забезпечення функціонування демократичної держави. В Україні це право гарантовано на найвищому рівні: конституційному (стаття 34 Конституції України) та міжнародному ([стаття 19 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права](#), [стаття 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод](#) тощо). З огляду на важливість цього права будь-які обмеження в його реалізації дозволяються тільки на підставі закону.

Закон України «[Про доступ до публічної інформації](#)» закріплює загальний принцип відкритості публічної інформації. Водночас він встановлює порядок і підстави обмеження доступу до неї, вимагаючи від розпорядників публічної інформації під час ухвалення відповідних рішень аналізувати інформацію за низкою критеріїв.

Виконання цих вимог викликає практичні труднощі і, як наслідок, нерідко призводить до помилок. Фіксується чимало фактів необґрунтованого обмеження доступу до публічної інформації.

Зокрема, є випадки ненадання інформації на запити та обмеження загального доступу до неї тоді, коли це прямо заборонено законом; обмежується доступ до певної інформації в публічних реєстрах без дотримання вимог частини другої статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації»; безпідставно не надається доступ до інформації, що має суспільний інтерес, на підставі надуманих загроз та/або з мотивів настання негативних наслідків, які не завжди пов'язані причинно-наслідковим зв'язком із можливим оприлюдненням інформації тощо¹.

В умовах воєнного стану до традиційних проблем додалися також ті, що пов'язані із пошуком балансу між потребою обмежувати доступ до інформації задля національної безпеки, територіальної цілісності, громадської безпеки держави та потребами суспільства отримувати достовірну публічну інформацію в час значного поширення дезінформації та пропаганди, здійснювати громадський контроль за діяльністю владних інституцій, убезпечувати життя і здоров'я громадян від численних воєнних загроз тощо. Крім того, неодноразовими є випадки обмеження доступу до публічної інформації на підставі підзаконних нормативно-правових актів, що суперечить Конституції України та законам України «Про доступ до публічної інформації», «Про правовий режим воєнного стану» (зокрема, статті 8 Закону) та іншим.

¹ Див., зокрема, підрозділ «Право на інформацію» розділу 9 «Інформаційні права» Щорічної доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні у 2023 році, реж. доступу: <https://ombudsman.gov.ua/report-2023/>

Безпідставне обмеження доступу до публічної інформації нерідко оскаржується в судовому порядку як у національних судах України, так і в Європейському суді з прав людини. Рішення останнього, якими встановлено порушення статті 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, негативно впливають на авторитет України на міжнародній арені і стають причинами додаткових фінансових виплат із державного бюджету України.

Ці рекомендації підготовлено з метою надати роз'яснення, методичну та консультаційну підтримку розпорядникам інформації (далі – розпорядники), що допоможе їм належно виконувати положення Закону України «[Про доступ до публічної інформації](#)»; формувати єдиний підхід до виконання відповідних правових норм і не допустити безпідставного обмеження доступу до публічної інформації. Крім того, вони покликані допомогти в розв'язанні практичних питань обмеження доступу до публічної інформації перед її оприлюдненням у формі відкритих даних, специфіка якої потребує використання певних методів обмеження доступу.

Рекомендації розроблено відповідно до [Конституції України](#), Закону України від 13 січня 2011 року № 2939-VI «[Про доступ до публічної інформації](#)» (далі – Закон № 2939-VI), Закону України від 02 жовтня 1992 року № 2657-XII «[Про інформацію](#)», постанови Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 року № 835 «[Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних](#)», інших нормативно-правових актів, а також із огляду на судову практику Європейського суду з прав людини та роз'яснення Вищого адміністративного суду України, викладені у постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29 вересня 2016 року № 10 «[Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації](#)».

Рекомендації не містять правових норм, відображають правозастосовну практику і мають рекомендаційний характер. Вони не впроваджують у законодавство України нової термінології. Використані в них терміни «трискладовий тест», «правомірний інтерес» вживаються лише з метою пояснити викладений матеріал.

II. Підстави обмеження доступу до публічної інформації

Підстави обмеження доступу до публічної інформації визначено частиною другою [статті 6](#) Закону № 2939-VI. Із змісту цієї правової норми можна зробити висновок, що доступ до публічної інформації може обмежуватись відповідно до закону за сукупності таких вимог:

1. виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи кримінальним правопорушенням, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя;
2. розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам;
3. шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

Зважаючи на це, рекомендується дотримуватися такої послідовності дій під час вирішення питання про обмеження доступу до публічної інформації:

- визначити закон, який регулює порядок доступу до публічної інформації, і встановити, чи дозволяє він обмежувати доступ до неї;
- проаналізувати інформацію відповідно до трьох критеріїв, зазначених у пунктах 1–3 частини другої [статті 6](#) Закону № 2939-VI, тобто провести «трискладовий тест».

Закон як підстава для обмеження доступу до публічної інформації

Доступ до публічної інформації може обмежуватись лише на підставі закону (частина третя статті 34 Конституції України, частина друга [статті 6](#) Закону № 2939-VI).

Прийняття законів належить до компетенції Верховної Ради України (пункт 3 частини першої статті 85 Конституції України), а також всеукраїнського референдуму у випадках та порядку, визначених [Конституцією України](#) та Законом України «Про всеукраїнський референдум» (частина перша статті 3 Закону України «Про всеукраїнський референдум»). Водночас на всеукраїнському референдумі заборонено вирішувати питання, що скасовують чи обмежують конституційні права і свободи людини і громадянина та гарантії їх реалізації (пункт 2 частини другої статті 3 Закону України «Про всеукраїнський референдум»). Тому право на доступ до публічної інформації може обмежуватись тільки на підставі законів, прийнятих

Верховною Радою України, які відповідають Конституції України (частина третя статті 34, частина перша статті 64 Конституції України).

Підзаконні нормативно-правові акти, такі як положення, порядки, інструкції та правила, мають нижчу юридичну силу. Вони мають відповідати Конституції України, законам, чинним міжнародним договорам України і не можуть містити додаткових підстав для обмеження доступу до публічної інформації, які не передбачені законами. Доступ до публічної інформації не може бути обмежений на основі підзаконних актів, що не відповідають вимогам актів вищої юридичної сили у цій сфері.

Наприклад, Законом України від 24 лютого 2022 року № 2102-IX «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» затверджено Указ Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні». Останній надає повноваження військовому командуванню разом із військовими адміністраціями, органами виконавчої влади, правоохоронними органами та за участю органів місцевого самоврядування запроваджувати і здійснювати передбачені Законом України «Про правовий режим воєнного стану» заходи правового режиму воєнного стану, реалізовувати повноваження, необхідні для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності. Водночас Закон України «Про правовий режим воєнного стану» серед заходів правового режиму воєнного стану (стаття 8 Закону) не містить таких, які б дозволяли обмежувати доступ до публічної інформації. Це означає, що в умовах воєнного стану норми Закону № 2939-VI підлягають виконанню в повному обсязі, додаткових підстав для обмеження доступу до публічної інформації не запроваджено.

Наведене важливо враховувати при підготовці та затвердженні нормативно-правових актів у межах компетенції, а також при ухваленні рішень щодо обмеження доступу до певної публічної інформації.

З огляду на викладене розгляд питання про обмеження доступу до публічної інформації рекомендується починати із визначення законів, якими врегульовано порядок доступу до певної інформації.

Якщо закон не дозволяє обмежувати доступ до публічної інформації, така інформація є відкритою і повинна оприлюднюватись та надаватись у відповідь на запити.

Приклад: до розпорядника надійшов запит на інформацію стосовно заробітної плати посадової особи. Запитувач просить надати інформацію щодо оплати праці (розміру зарплати) Іванівського сільського голови за період з 01.01.2024 до 31.12.2024 з розподілом за місяцями за такою схемою: посадовий оклад + нарахування за ранг + премія + матеріальна допомога = сума нарахована — сума до виплат після сплати податків.

У цьому випадку доцільно звернутись до частини п'ятої [статті 6](#) Закону № 2939-VI, яка забороняє обмежувати доступ, зокрема, до відомостей про володіння,

користування чи розпорядження державним, комунальним майном, у тому числі до копій відповідних документів, умов отримання цих коштів чи майна, прізвищ, імен, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно. Крім того, пункт 2 частини другої [статті 60](#) Закону України «Про запобігання корупції» не дозволяє обмежувати доступ до інформації про розміри, види оплати праці, матеріальної допомоги та будь-яких інших виплат із бюджету особам, зазначеним у пункті 1, пунктах «а» і «в» пункту 2 частини першої [статті 3](#) вказаного закону. Зазначене положення поширюється на сільського голову, як посадову особу місцевого самоврядування (п.п «в» п. 1 частини першої [статті 3](#) Закону України «Про запобігання корупції», частини першої [статті 12](#) Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Таким чином, закон прямо забороняє відносити запитану інформацію до інформації з обмеженим доступом. Тому ця інформація за порядком доступу є відкритою і підлягає оприлюдненню, зокрема наданню на запит.

Якщо закон зобов'язує оприлюднювати публічну інформацію, така інформація є відкритою і доступ до неї не може обмежуватись.

Приклад: до розпорядника надійшов запит про надання копій статутних документів комунального підприємства та фінансової звітності підприємства. Запитувач просить надати копію статуту комунального підприємства «Управління автомобільних шляхів N-ської міської ради» в редакції, чинній на момент подання запиту, та річну фінансову звітність цього підприємства за 2023 рік і квартальну фінансову звітність за перші два квартали 2024 року.

У цьому випадку потрібно звернутись до частини восьмої [статті 78](#) Господарського кодексу України², відповідно до якої обов'язковому оприлюдненню підлягають, зокрема, статут комунального унітарного підприємства в чинній редакції, а також у редакціях, що діяли раніше, та квартальна, річна фінансова звітність комунального унітарного підприємства за останні три роки, включно з (за наявності) видатками на виконання некомерційних цілей державної політики та джерела їх фінансування. Крім того, частина друга [статті 14](#) Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» передбачає, що фінансова звітність підприємств не становить комерційної таємниці, не є конфіденційною інформацією та не належить до інформації з обмеженим доступом, крім випадків, передбачених законом. Підприємства зобов'язані надавати копії фінансової звітності та консолідованої фінансової звітності за запитом юридичних та фізичних осіб у порядку, передбаченому Законом № 2939-VI.

Таким чином, закон прямо передбачає обов'язок розпорядника оприлюднювати запитану інформацію (документи), а також забороняє відносити її до інформації з

² Після втрати чинності Господарським кодексом України 28.08.2025 року необхідно звертатись до статті 60-2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», до якого внесено зміни на підставі Закону України «Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб», <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4196-20#Text>

обмеженим доступом. Тому запитана інформація (документи) підлягає наданню у відповідь на запит.

Орієнтовний перелік законів, якими заборонено обмежувати доступ до інформації або зобов'язано оприлюднювати публічну інформацію, наведено в Додатку 5 до цих рекомендацій.

Якщо є закон, який обмежує доступ до публічної інформації, аналіз потрібно продовжити і визначити, до якого виду інформації з обмеженим доступом (конфіденційна, таємна чи службова) запитані дані належать.

Конфіденційна інформація

Конфіденційною є інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень, та яка може поширюватися у визначеному ними порядку за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов (частина перша [статті 7](#) Закону № 2939-VI).

Наприклад, конфіденційними є дані про національність, освіту, сімейний стан, релігійні переконання, стан здоров'я фізичної особи, а також адреса, дата і місце її народження (частина друга [статті 11](#) Закону України «Про інформацію»)³. Юридична особа може визначити перелік інформації, яка становить її комерційну таємницю, та встановити умови її збереження і поширення (стаття 505 Цивільного кодексу України). Комерційна таємниця є різновидом конфіденційної інформації і не належить до таємної в розумінні [статті 8](#) Закону № 2939-VI ([пункт 5.4](#) постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України (далі — ВАСУ) від 29.09.2016 № 10 «[Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації](#)»).

Із визначення конфіденційної інформації видно, що лише фізична та/або юридична особа має право віднести ті чи інші відомості про неї до конфіденційних. Цього не можуть робити на власний розсуд органи державної влади (зокрема, без статусу юридичної особи), органи місцевого самоврядування, органи військового управління, їхні посадові чи службові особи, інші суб'єкти при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень, або при наданні адміністративних послуг.

Тому під час вирішення питання про те, чи належить певна інформація до конфіденційної, рекомендується перевірити, чи стосується вона фізичної або юридичної особи і чи така особа обмежила доступ до неї та в якій частині. Відповідні застереження (обмеження) можуть міститись у заявах, договорах, наказах тощо.

³ З інформацією про співвідношення понять «конфіденційна інформація» та «персональні дані» можна ознайомитись у посібнику Доступ до публічної інформації для державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування: навчально-методичний посібник для тренерів / Кабанов О.М., Олексіюк Т.О. за заг. ред. Алюшиної Н.О. та Лубінця Д.В. — Київ: ВАІТЕ, 2023. — 144 с, с.112, реж. доступу: [undp-ua-handbook-on-access-to-information.pdf](#)

Якщо особа віднесла певні відомості до конфіденційної інформації, рекомендується також перевірити, чи дотримано при цьому вимоги закону. Якщо закон забороняє відносити інформацію про особу до конфіденційної чи зобов'язує її оприлюднювати певні відомості, така інформація не належить до конфіденційної, навіть якщо особа обмежила до неї доступ.

Наприклад, законом прямо заборонено відносити до конфіденційної інформації персональні дані, що стосуються здійснення особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, посадових або службових повноважень (частина друга [статті 5](#) Закону України «Про захист персональних даних»); прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали бюджетні кошти, здійснюють володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, крім випадків, передбачених частиною другою [статті 23](#) Закону України «Про основи національного спротиву»; інформацію про наявність у фізичних осіб податкового боргу (частина п'ята [статті 6](#) Закону № 2939-VI) тощо.

Інформація може визнаватись конфіденційною також законом (частина друга [статті 21](#) Закону України «Про інформацію»). Орієнтовний перелік законів, якими інформацію віднесено до конфіденційної, наведено в Додатку 6 до цих Рекомендацій.

Розпорядники інформації, які володіють конфіденційною інформацією, можуть поширювати її лише за згодою осіб, які обмежили доступ до інформації, а за відсутності такої згоди — лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини (частина друга [статті 7](#) Закону № 2939-VI).

Наприклад, інформація про зафіксовані відеокамерою підприємства номери приватних транспортних засобів, які було припарковано неподалік від нього, належать до конфіденційної інформації, яка не підлягає розголошенню за звичайних обставин. А втім, ці відомості можуть надавати слідчим, які проводять досудове розслідування злочину, вчиненого неподалік від цього підприємства, оскільки вони сприятимуть розкриттю правопорушення і затриманню винної особи. Таку інформацію можуть надавати і журналістам-розслідувачам, які збирають відповідні матеріали, щоб перевірити озвучені слідчими версії гучних кримінальних правопорушень з метою інформування громадськості про недоліки досудового слідства (як це було, зокрема, у справі про вбивство П. Шеремета) тощо.

Публічна інформація, що містить персональні дані фізичної особи, може оприлюднюватись та надаватись на запит у формі відкритих даних у випадку, коли такі персональні дані знеособлені та захищені відповідно до [Закону України](#) «Про захист персональних даних» (пункт 1 частини третьої [статті 10-1](#) Закону № 2939-VI).

Таємна інформація

Таємною є інформація, доступ до якої обмежується відповідно до частини другої [статті 6](#) Закону № 2939-VI, розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству і державі. До таємної належить інформація, яка містить державну, професійну,

банківську, розвідувальну таємницю, таємницю досудового розслідування та іншу передбачену законом таємницю (частина перша [статті 8](#) Закону № 2939-VI).

Таким чином, лише закон може визначати, які види інформації належать до таємної.

Наприклад, державну таємницю можуть становити лише ті види відомостей, які передбачені Законом України «[Про державну таємницю](#)». Це, зокрема, інформація про зміст стратегічних і оперативних планів та інших документів бойового управління, підготовку та проведення військових операцій, стратегічне та мобілізаційне розгортання військ, а також про інші найважливіші показники, які характеризують організацію, чисельність, дислокацію, бойову і мобілізаційну готовність, бойову та іншу військову підготовку, озброєння та матеріально-технічне забезпечення Збройних Сил України та інших військових формувань; про геодезичні, гравіметричні, картографічні та гідрометеорологічні дані і характеристики, які мають значення для оборони країни; про застосування систем озброєння, підготовку та проведення військових операцій тощо.

Інформація вважається державною таємницею з часу опублікування [Зводу відомостей, що становлять державну таємницю](#), до якого внесено цю інформацію, чи змін до нього в порядку, встановленому зазначеним Законом (частина третя [статті 10](#) Закону України «Про державну таємницю»).

Орієнтовний перелік законів, якими ту чи іншу інформацію класифіковано як таємну, наведено в Додатку 6 до цих Рекомендацій.

Незважаючи на те, що лише закон визначає види інформації, які містять таємницю, обмежувати доступ до відповідних відомостей на цій підставі дозволено лише після проведення розпорядником «трискладового тесту», який детальніше описано нижче. На це вказує посилання на приписи частини другої [статті 6](#) Закону № 2939-VI, використане у визначенні поняття «таємна інформація».

Службова інформація

Як службову можна визначити інформацію, яка відповідає вимогам частини другої [статті 6](#) Закону № 2939-VI та належить до одного з двох видів:

1. міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрішню службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень;
2. зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці (частина перша [статті 9](#) Закону № 2939-VI).

Інформація, яка має ці ознаки, не стає службовою автоматично. Посилання на приписи частини другої [статті 6](#) Закону № 2939-VI свідчить про те, що вона повинна пройти «трискладовий тест», який детальніше описано нижче.

Відомості, які містяться у внутрішній службовій кореспонденції, доповідних записках, рекомендаціях можуть бути належними до службової інформації за наявності одночасно двох умов:

1. вони повинні бути пов'язані із розробленням напряму діяльності установи, та/або зі здійсненням органами державної влади контрольних, наглядових функцій, та/або з процесом ухвалення рішень;
2. обмеження доступу до публічної інформації встановлюють на період, який передувє публічному обговоренню викладених у них питань та/або ухваленню рішень.

Тому після винесення на публічне обговорення питань, задля вирішення яких обмежувався доступ до інформації, а також після ухвалення відповідних рішень інформація вже не може вважатись службовою.

Встановлюючи приналежність інформації до службової, розпорядник повинен чітко визначити, до якого різновиду службової інформації, визначеного частиною першою [статті 9](#) Закону № 2939-VI, вона належить. Якщо інформація не належить до жодного із зазначених різновидів, вона не є службовою, а тому до неї не може бути обмежено доступ на цій підставі.

Поняття, правові основи організації та здійснення контррозвідувальної діяльності регулюється Законом України «Про контррозвідувальну діяльність», оперативно-розшукової — Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність», а сфера оборони України визначається Законом України «Про оборону України». Інформація, зібрана органами державної влади і органами місцевого самоврядування в межах їх повноважень, визначених законом у сфері оборони, контррозвідувальної чи оперативно-розшукової діяльності, може бути віднесена до службової інформації після проведення «трискладового тесту», якщо вона не є державною таємницею.

Закон № 2939-VI дозволяє органам державної влади, органам місцевого самоврядування, іншим суб'єктам владних повноважень складати «Переліки відомостей, що становлять службову інформацію». Внесення певних видів відомостей до таких переліків може служити лише орієнтиром для визначення інформації, якій може бути надано статус службової. Проте віднести конкретні відомості до службової інформації дозволено лише після проведення «трискладового тесту», передбаченого частиною другою [статті 6](#) Закону № 2939-VI.

«Трискладовий тест»

Наявність закону, що обмежує доступ до публічної інформації, свідчить про необхідність протестувати цю інформацію відповідно до вимог частини другої статті 6 Закону № 2939-VI, що передбачає проведення «трискладового тесту».

На підставі аналізу норм Закону № 2939-VI «трискладовий тест» — це сукупність вимог, передбачених пунктами 1-3 частини другої [статті 6](#) Закону № 2939-VI.

Проведення «трискладового тесту» включає такі дії:

- визначення правомірного інтересу в обмеженні доступу до публічної інформації;
- встановлення ймовірності заподіяння істотної шкоди зазначеному інтересу внаслідок розголошення інформації;
- оцінювання ситуації щодо того, чи буде шкода від оприлюднення інформації переважати суспільний інтерес в її отриманні.

Це тестування передбачає визначення та врахування інтересів, які конкурують між собою: законний інтерес в обмеженні доступу до публічної інформації (пункт 1 частини другої [статті 6](#) Закону № 2939-VI) та суспільного інтересу в отриманні інформації (пункт 3 частини другої [статті 6](#) Закону № 2939-VI). На потребу враховувати останній під час проведення «трискладового тесту» вказує й частина перша [статті 29](#) Закону України «Про інформацію», яка дозволяє поширювати інформацію з обмеженим доступом, якщо вона є суспільно необхідною і право громадськості знати цю інформацію переважає потенційну шкоду від її поширення.

На підставі цього та з метою комплексного якісного оцінювання інформації, рекомендується визначати обидва конкуруючі інтереси на початковому етапі проведення «трискладового тесту».

З огляду на це та визначені Законом № 2939-VI вимоги до «трискладового тесту», рекомендується під час його проведення отримати відповіді на такі запитання:

- чи існує передбачений законом (пунктом 1 частини другої [статті 6](#) Закону № 2939-VI) інтерес в обмеженні доступу до публічної інформації (далі — правомірний інтерес) і якщо так, то який;
- чи існує до інформації суспільний інтерес і якщо так — який;
- чи існує ймовірність заподіяння шкоди одному чи кільком правомірним інтересам унаслідок розголошення інформації;
- чи буде шкода від оприлюднення інформації істотною;
- чи існує причинно-наслідковий зв'язок між шкодою та поширенням інформації;

- чи буде шкода від оприлюднення інформації переважати суспільний інтерес в її отриманні.

Правомірний інтерес в обмеженні доступу до публічної інформації

Обмеження доступу до публічної інформації дозволено лише в інтересах:

- національної безпеки, територіальної цілісності;
- громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи кримінальним правопорушенням;
- охорони здоров'я населення;
- захисту репутації або прав інших людей;
- запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно;
- підтримання авторитету і неупередженості правосуддя (частина третя [статті 34](#) Конституції України, частина друга [статті 10](#) Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі — Конвенція або ЄКПЛ), пункт 1 частини другої [статті 6](#) Закону № 2939-VI).

Цей перелік є вичерпним і розширеному тлумаченню не підлягає ([стаття 18](#) Конвенції).

З огляду на аналіз частини другої [статті 6](#) Закону № 2939-VI можна зробити висновок, що лише задля задоволення наведених інтересів, прямо визначених законом, можуть запроваджуватись обмеження доступу до публічної інформації. Обмежувати доступ до інформації в інших інтересах заборонено.

Наприклад, порушуватиме закон таке обмеження доступу до публічної інформації, метою якого є приховування недоліків у діяльності органів державної влади та/або органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, перешкоджання поширенню критичних матеріалів, зокрема, стосовно ухвалених ними управлінських рішень тощо.

Обмежуючи доступ до публічної інформації, необхідно чітко визначити один чи кілька правомірних інтересів, задоволення яких потребує нерозголошення інформації. Для цього рекомендується насамперед звернутись до законів, які регулюють порядок доступу до публічної інформації.

Наприклад, преамбула Закону України «Про державну таємницю» передбачає, що зазначений закон регулює суспільні відносини з метою захисту національної безпеки України. Отже, у цьому випадку правомірним інтересом буде національна безпека України.

Іншим прикладом може бути частина перша [статті 1](#) Закону України «Про захист персональних даних», відповідно до якої зазначений закон захищає основоположні права і свободи людини і громадянина, серед яких право на невтручання в особисте життя у зв'язку з обробкою персональних даних. Тобто в цьому випадку правомірним інтересом є репутація та/або права інших людей.

А втім, не кожен спеціальний закон чітко вказує на правомірні інтереси в обмеженні доступу до публічної інформації. У такому разі необхідно самостійно визначити правомірний інтерес.

Наприклад, Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань» має на меті врегулювання відносин, що виникають у сфері державної реєстрації юридичних осіб, їхньої символіки (у випадках, передбачених законом), громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, фізичних осіб - підприємців та відокремлених підрозділів юридичної особи, утвореної відповідно до законодавства іноземної держави. Втім, зазначена мета не пояснює інтерес в обмеженні доступу до інформації про реєстраційні номери облікових карток платників податків та паспортні дані, що містяться в Єдиному державному реєстрі (частина перша статті 11 цього Закону). Проте, проаналізувавши характер зазначеної інформації можна дійти висновку, що правомірний інтерес в обмеженні доступу до неї полягатиме в захисті репутації або прав інших людей.

Суспільний інтерес у поширенні інформації

Поняття суспільного інтересу розкривається у [статті 29](#) Закону України «Про інформацію», яка передбачає, що інформація з обмеженим доступом може бути поширена, якщо вона є суспільно необхідною, тобто є предметом суспільного інтересу, і право громадськості знати цю інформацію переважає потенційну шкоду від її поширення.

Предметом суспільного інтересу вважається:

- інформація, яка свідчить про загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності України;
- забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов'язків;
- свідчить про можливість порушення прав людини, введення громадськості в оману;
- свідчить про шкідливі екологічні та інші негативні наслідки діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб тощо.

Наведений перелік суспільно необхідної інформації не є вичерпним і відображає лише деякі важливі категорії відомостей. Більше інформації з цього питання викладено в [п. 6.4](#) постанови Пленуму ВАСУ від 29.09.2016 № 10 «[Про практику](#)

застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації», де наведено приклади суспільно необхідної інформації.

Наприклад, до інформації, яка може вважатись суспільно необхідною, віднесено відомості, поширення яких сприяє:

- дискусії з питань, що хвилюють суспільство чи його частину, необхідності роз'яснення питань, які важливі для актуальної суспільної дискусії;
- з'ясуванню та розумінню причин, які лежать в основі рішень, які ухвалює державний орган, орган місцевого самоврядування, його службова чи посадова особа;
- посиленню підзвітності і підконтрольності влади суспільству загалом, зокрема, через забезпечення прозорості процесу підготовки й ухвалення владних рішень;
- дієвому контролю за надходженням і витрачанням публічних коштів, розпорядженням державним або комунальним майном, розподіленням соціальних благ;
- запобіганню розтраті, привласненню публічних коштів і майна, запобіганню незаконному особистому збагаченню публічних службовців;
- захисту навколишнього середовища, виявленню завданої або можливої шкоди екології, обізнаності суспільства про дійсний стан довкілля та чинники, які на нього впливають;
- виявленню ризиків для здоров'я людей, для громадської безпеки і порядку, запобігання їм та їх наслідкам;
- виявленню шкідливих для людини наслідків діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб;
- інформуванню про діяльність органів публічної влади (державних органів, органів місцевого самоврядування), про їхні внутрішні правила, організацію роботи тощо;
- інформуванню про діяльність та поведінку публічних осіб, тобто осіб, які обіймають посади публічної служби та/або користуються публічними ресурсами, а також, у ширшому значенні, осіб, які відіграють певну роль у громадському житті – у політиці, економіці, мистецтві, соціальній сфері, спорті чи в будь-якій іншій сфері;
- викриттю недоліків у діяльності органів публічної влади, їхніх працівників;
- виявленню порушень прав людини, зловживання владою, корупційних правопорушень, неетичної поведінки публічних службовців, невиконання (чи неналежного, недбалого виконання) ними своїх обов'язків, дискримінації за будь-якою ознакою;

- інноваціям, науковим дослідженням;
- економічному розвитку, підприємницькій діяльності, інвестиціям;
- виявленню фактів введення громадськості в оману.

Таким чином, виключного переліку питань суспільного інтересу не існує і не може існувати з огляду на різноманітність життєвих ситуацій та обставин, які породжують законний інтерес суспільства цікавитись тими чи іншими відомостями. Тому розпорядник інформації самостійно оцінює, чи існує до публічної інформації суспільний інтерес. У разі, якщо запит на інформацію містить обґрунтування суспільного інтересу (що є правом запитувача, а не його обов'язком), рекомендується під час оцінювання враховувати наведені в ньому аргументи.

Індикатори суспільно необхідної інформації

Важливими орієнтирами, які допомагають визначити суспільний інтерес до інформації, є правові позиції Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ). У своїх рішеннях він наголошував, що суспільні інтереси поширюються на питання, які впливатимуть на суспільство такою мірою, що в нього можуть з'явитись правомірні підстави цікавитися ними, які привертають його увагу або викликають серйозне занепокоєння, особливо через те, що вони впливають на добробут громадян та на життя суспільства. Крім того, цей інтерес охоплює питання, які можуть викликати суттєві суперечності щодо важливих проблем суспільного життя або проблеми, про які суспільство зацікавлене мати інформацію. Проте суспільний інтерес не можна зводити до жаги публіки отримувати інформацію про приватне життя інших осіб або до бажання аудиторії отримувати сенсаційні повідомлення чи навіть підглядати за іншими⁴.

Вирішуючи питання про те, чи є певна інформація предметом суспільного інтересу, необхідно враховувати поточну ситуацію в країні чи певній громаді (місті, районі, селі тощо).

Наприклад, під час виборчої кампанії інтерес до кандидатів на виборні посади значно зростає, оскільки вони борються за владу і конкурують між собою за прихильність виборців. В таких умовах виборці потребують більшого обсягу інформації про кандидатів, в тому числі й відомостей, які відносяться до сфери їхньої приватності. Зокрема, виборців може законно цікавити інформація про освіту, професійний досвід і трудовий шлях кандидатів, оскільки вона допомагає розумінню того, чи може кандидат ефективно виконувати свою роботу, на яку він претендує. Зазначені відомості можуть відображатись у автобіографіях, поданих кандидатами під час реєстрації до ЦВК України, а тому зростає інтерес і до цих документів.

⁴ Див., зокрема, рішення ЄСПЛ від 8.11.2016 у справі «Угорський Гельсінський Комітет проти Угорщини» (Magyar Helsinki Bizottsag v. Hungary)» [ВП], заява № 18030/11, §162 <https://hudoc.echr.coe.int/eng>

Важливі індикатори суспільно необхідної інформації наведено в згаданій постанові Пленуму ВАСУ, яка рекомендує брати до уваги такі обставини:

- особу запитувача. Якщо інформацію запитує журналіст або особа, яка, користуючись сучасними засобами комунікації, створює майданчик для суспільного обговорення важливих питань, систематично інформує суспільство про суспільні події, представник громадської організації, це є додатковим аргументом на користь наявності суспільного інтересу до запитуваної інформації;
- кількість осіб (фізичних чи юридичних), яких стосується запитувана інформація. Наприклад, інформація про структуру тарифу оплати комунальних послуг стосується кожного члена територіальної громади, на яку поширюється відповідне рішення. Тому чим більша кількість осіб, на чії права, обов'язки та інтереси впливає запитувана інформація, тим більший суспільний інтерес до неї;
- наявність суспільної дискусії на момент отримання розпорядником інформації запиту (стосується актуальної дискусії, яка ведеться, наприклад, у медіа, парламенті чи місцевій раді);
- час, який минув із моменту створення інформації / документа: чим більше часу минає з моменту створення інформації / документа, тим меншою здебільшого є потенційна шкода від розголошення і, відповідно, тим більша перевага надається розкриттю інформації;
- чим менша ймовірність завдання шкоди, тим більша перевага надається розкриттю інформації;
- якщо інформація стосується публічного діяча або особи, яка претендує обійняти публічну посаду, то це додатковий аргумент на користь розкриття інформації. Такі відомості можуть бути обмежені в доступі лише через серйозні обставини та високу ймовірність завдання істотної шкоди⁵;
- лише дуже серйозні аргументи на користь суспільного інтересу в розголошенні інформації можуть переважити можливу шкоду інтересам захисту права на невтручання в особисте життя та захисту персональних даних, коли йдеться про так звані вразливі персональні дані (про расове або етнічне походження, політичні, релігійні або світоглядні переконання, членство в політичних партіях та професійних спілках, засудження до

⁵ Публічними діячами в цьому контексті можуть вважатись особи, які обіймають посади публічної служби (посади в державних органах, органах місцевого самоврядування) або користуються державними ресурсами, а також усі ті, хто відіграє певну роль у суспільному житті (у галузі політики, економіки, мистецтва, соціальній сфері, спорті чи в будь-якій іншій галузі). Чим вищою є посада публічної служби, яку займає особа або на яку претендує особа, тим меншою є можливість обмеження доступу до інформації про неї.

кримінального покарання, а також про здоров'я, статеве життя, біометричні або генетичні дані).

Зазначені обставини рекомендується враховувати, визначаючи наявність або відсутність суспільного інтересу до публічної інформації. Водночас потрібно мати на увазі, що цей перелік не є вичерпним, а наведені індикатори не повинні тлумачитись вузько.

Наприклад, застосовуючи індикатор «часу створення інформації / документа» і надаючи пріоритет в оприлюдненні відомостей, створених давніше, не можна обмежувати доступ до актуальної суспільно важливої інформації, зокрема, до наборів динамічних даних⁶. Останні дозволяють отримувати актуальну інформацію в режимі реального часу, як-от: відомості про якість повітря, місцеперебування громадського транспорту, публічні закупівлі або бюджетні трансакції. Значна цінність таких даних викликана саме їх актуальністю, що дозволяє створювати сервіси (для даних про рух транспорту), контролювати органи влади зі сторони громадськості (для даних про закупівлі або трансакції чи про якість атмосферного повітря).

Правомірний інтерес в обмеженні доступу до публічної інформації та суспільний інтерес в її оприлюдненні конкурують між собою. Тому, як видно із змісту [пункту 2](#) та [пункту 3](#) частини другої [статті 6](#) Закону № 2939-VI, їх потрібно врівноважити (збалансувати).

Балансування інтересів

Балансування інтересів потребує надання відповіді на питання про те, чи може розголошення інформації завдати істотної шкоди правомірним інтересам і чи буде шкода від оприлюднення такої інформації переважати суспільний інтерес в її отриманні.

Істотна шкода

Можливість заподіяння істотної шкоди правомірним інтересам унаслідок розголошення інформації є однією з підстав обмеження доступу до інформації. Тому важливо визначити ймовірність її настання.

Якщо буде зроблено висновок, що шкода від оприлюднення інформації відсутня або малоімовірна, — доступ до таких відомостей не підлягає обмеженню. Якщо ж існує велика ймовірність заподіяння шкоди — аналіз потрібно продовжити.

Наприклад: розголошення повної адреси, за якою проживає конкретна фізична особа, із зазначенням номера її квартири, а в невеликих містах чи селах — номера будинку, що дозволяє визначити точне місце проживання особи, може призвести до

⁶ Набір динамічних даних (даних у реальному часі) — набір даних, який містить інформацію, яка постійно змінюється та невідкладно оновлюється більше ніж один раз на день. Доступ до наборів динамічних даних (даних у реальному часі) забезпечується тільки через інтерфейси прикладного програмування (API).

втручання в її приватне життя і завдати йому шкоди. Водночас оприлюднення інформації лише про місто, район, село, у якому проживає особа, не дозволяє точно визначити місце розташування її помешкання, а тому не може заподіяти шкоди її приватності. Не буде шкоди і в разі розкриття відомостей про номери квартир, будинків, вулиці, де розташовані певні житлові приміщення, якщо ця інформація надається в знеособленому виді і не дозволяє встановити конкретних власників чи користувачів житла.

Закон дозволяє обмежувати доступ до публічної інформації, лише якщо ймовірна шкода для правомірних інтересів буде істотною ([пункт 3](#) частини другої [статті 6](#) Закону № 2939-VI). Якщо відсутні підстави вважати зазначену шкоду істотною, інформація підлягає оприлюдненню.

Законодавство України не містить критеріїв, які б допомогли відрізнити істотну шкоду від неістотної. З огляду на це наводимо приклад застосування наведеної вимоги закону.

Наприклад: розголошення закладом охорони здоров'я інформації про певне захворювання в конкретного пацієнта може призвести до надмірного втручання у сферу його приватного життя і підірвати довіру до медичного закладу та лікарів, а значить, — зашкодити подальшому його лікуванню. Це, своєю чергою, негативно впливатиме на результат лікування, а також на здоров'я пацієнта. Крім того, розголошення діагнозу може вплинути на соціальні зв'язки пацієнта, зруйнувавши їх. Таким чином, існує висока ймовірність заподіяння фізичної та моральної шкоди такому пацієнту і така шкода буде істотною, оскільки настануть негативні наслідки для його здоров'я. Тому зазначені відомості не підлягають розголошенню.

Однак оприлюднення інформації про діагнози пацієнтів, які звернулись до медичного закладу в певний період часу, у знеособленому виді (коли неможливо встановити діагноз окремого пацієнта) не завдасть жодної шкоди правомірним інтересам. А тому така інформація може оприлюднюватись, зокрема, надаватись на запити.

Причинно-наслідковий зв'язок між поширенням інформації та шкодою

Між розголошенням інформації та шкодою повинен існувати безпосередній причинно-наслідковий зв'язок. Тобто ймовірна істотна шкода має бути наслідком розголошення інформації, а не дії інших чинників.

Наприклад: територіальне управління Державного бюро розслідувань (далі — ДБР) відмовилось надати інформацію про щомісячні грошові виплати, включно з окладом, преміями, надбавками та всіма іншими виплатами одного зі слідчих. Така відмова обґрунтовувалась тим, що витік цієї інформації може надати змогу заінтересованим організаціям, групам або особам використовувати її на користь організованої злочинної діяльності та підвищити її вплив на діяльність ДБР. Така відмова була визнана судом безпідставною, оскільки не підтверджувалась жодними доказами. Між оприлюдненням зазначеної інформації та можливістю вчинення тиску на працівника ДБР немає безпосереднього причинно-наслідкового зв'язку.

Відсутність безпосереднього причинно-наслідкового зв'язку між шкодою та розголошенням публічної інформації є ознакою того, що доступ до публічної інформації обмеженню не підлягає.

Що переважає: шкода чи суспільний інтерес

На цьому етапі потрібно оцінити обставини, проаналізовані вище, а саме: ймовірність заподіяння шкоди, її істотність та причинно-наслідковий зв'язок між шкодою та розголошенням інформації, та визначити, що переважає: шкода від оприлюднення публічної інформації чи суспільний інтерес в її отриманні. Для цього рекомендується порівняти можливі негативні наслідки від розголошення інформації та від позбавлення суспільства доступу до неї.

Під час аналізу рекомендується брати до уваги контекст, який впливає на оцінку ситуації (наприклад, проведення виборів, існування правового режиму воєнного стану тощо), а також потреби певної громади, трудового колективу та інших в отриманні інформації.

Наприклад, запровадження воєнного стану, проведення загальної мобілізації чоловіків віком від 18 до 60 років та заборона останнім виїжджати за межі України підвищили увагу до законності перетину кордону особами чоловічої статі відповідного віку, зокрема, депутатами парламенту, місцевих рад та особами, які обіймають високі державні посади. Оскільки існує потреба належного громадського контролю за виконанням відповідних вимог закону всіма громадянами України та задля недопущення зловживань у цій сфері, суспільний інтерес в отриманні інформації про виїзд публічних осіб за межі України переважатиме пов'язану із розголошенням зазначеної інформації шкоду від втручання в їхнє приватне життя.

Проведення виборів, як уже зазначалось, підвищує інтерес суспільства до кандидатів на виборні посади, а відповідно — до відомостей, викладених ними у автобіографіях, поданих під час реєстрації. Широке використання нечесних виборчих практик, зокрема реєстрації «кандидатів-двійників», підвищує інтерес суспільства до фотографій та інших відомостей про кандидатів, які дозволяють протидіяти зловживанню такими політтехнологіями. Тому наявність зазначених обставин буде вказувати на перевагу суспільного інтересу в отриманні копій автобіографій та фотографій кандидатів над правомірним інтересом держави в захисті їхнього приватного життя.

Рекомендується також враховувати, чи оприлюднювалась відповідна публічна інформація на законних підставах раніше. Якщо вона вже перебуває в загальному доступі внаслідок її правомірного розкриття (частина третя [статті 6](#) Закону № 2939-VI), перевага повинна надаватись суспільному інтересу в її отриманні.

Наприклад, на сайті Верховної Ради України оприлюднено фотографії народних депутатів України всіх скликань, а також відомості про дату їх народження, освіту, членство в політичній партії, місце проживання тощо. Тому повторне оприлюднення цієї інформації в інтересах суспільства переважатиме над правомірним інтересом держави в захисті їхньої приватності.

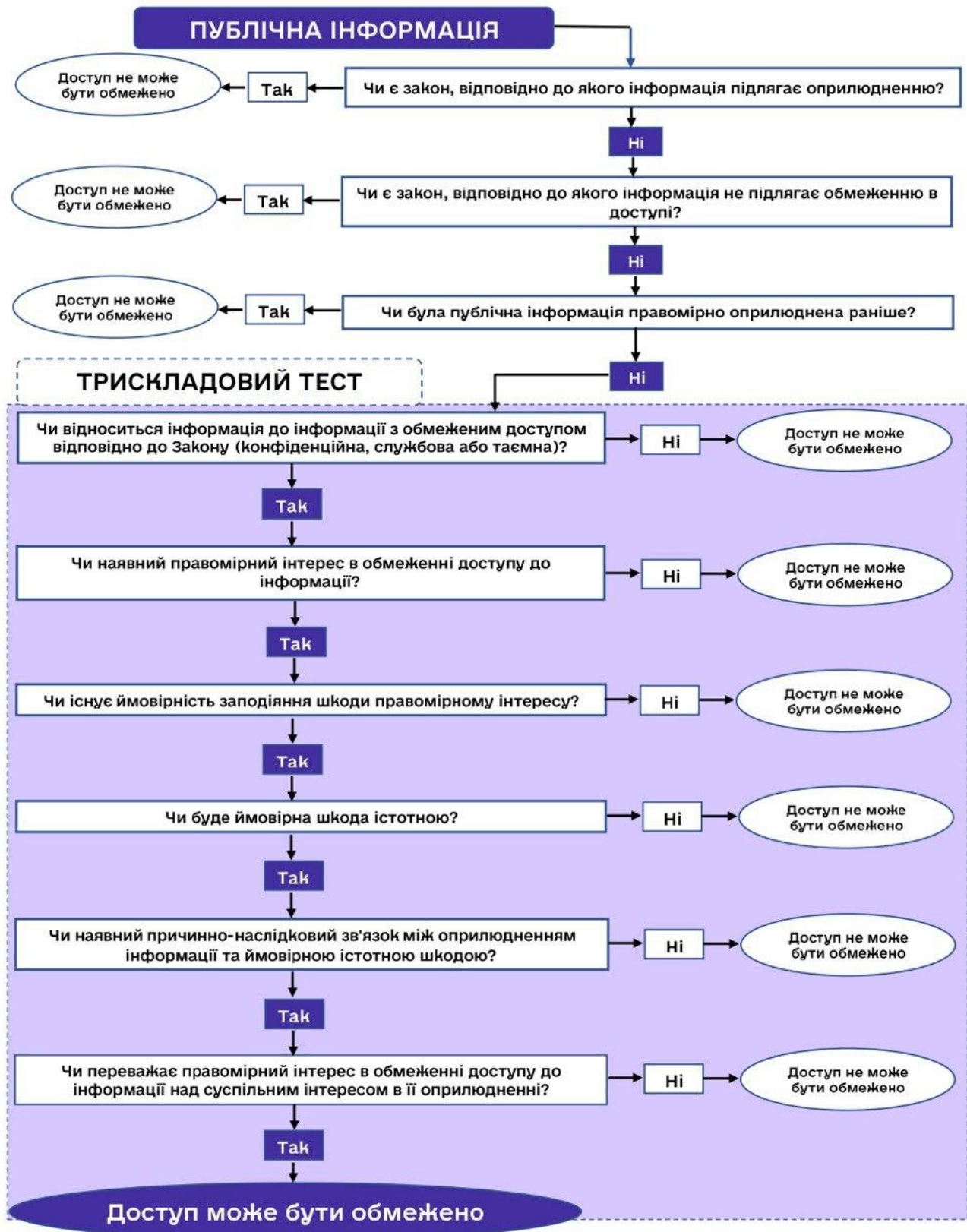
Суспільний інтерес може переважати, коли йдеться про інформацію, яка викриває порушення закону або стосується відомостей, що свідчать про серйозну загрозу здоров'ю чи безпеці людей та/або довкіллю.

Наприклад, інтерес в оприлюдненні суспільно важливої інформації про факт затримання судді, а ще більше – голови суду, у зв'язку з підозрою у вчиненні корупційного правопорушення може переважати над правомірним інтересом в обмеженні доступу до такої інформації задля підтримання авторитету та неупередженості правосуддя. Це пов'язано з тим, що дії судді мають ознаки злочину, порушують присягу судді і, зокрема, його обов'язок здійснювати правосуддя об'єктивно, безсторонньо, неупереджено, незалежно, справедливо та кваліфіковано, підкоряючись лише закону. Водночас розкриття цієї інформації продемонструє суспільству нетерпимість до фактів корупції і сприятиме підтримці довіри до судової влади з боку громадськості. Зокрема, суспільний інтерес в оприлюдненні зазначеної інформації переважив інші правомірні інтереси в обмеженні доступу до неї після затримання у травні 2023 року голови Верховного Суду у зв'язку з одержанням неправомірної вигоди. Суспільний інтерес в оприлюдненні інформації про наявність на певній території епідемії (пандемії) тяжкого захворювання може переважати над правомірним інтересом обмежити до неї доступ задля забезпечення громадського порядку і запобігання паніці. Адже шкода для здоров'я людей від приховування такої інформації може бути значно більшою, ніж від оприлюднення.⁷

Вирішуючи питання про те, чи переважає шкода від оприлюднення інформації, чи суспільний інтерес в її отриманні, рекомендовано враховувати практику ЄСПЛ з цього питання. Приклади відповідних рішень із їх аналізом наведено в Додатку 2.

⁷ Див., до прикладу, позачергове засідання Пленуму Верховного Суду 16.05.2023 <https://www.youtube.com/watch?v=Pkiy8xp5c6U>; заяву Ради суддів України стосовно подій навколо Голови ВС Всеволода Князева // Судова влада України, 16.05.2023, <https://court.gov.ua/archive/1423499/>

Послідовність дій під час обмеження доступу до публічної інформації можна продемонструвати за допомогою такої схеми:



III. Застосування «трискладового тесту»

«Трискладовий тест» слід застосовувати в усіх випадках обмеження доступу до публічної інформації. Зокрема, його потрібно проводити під час ухвалення рішень про віднесення публічної інформації до конфіденційної, таємної чи службової, її оприлюднення та надання на запити, обмеження доступу до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень тощо.

Проведення «трискладового тесту» є необхідним у випадку відмови в наданні інформації на запит через її належність до категорії з обмеженим доступом (частина друга [статті 6](#), пункт 2 частини першої [статті 22](#) Закону № 2939-VI).

Інформація з обмеженим доступом має надаватися, якщо більше немає законних підстав для її обмеження, які існували раніше (частина четверта статті 6 Закону № 2939-VI). Тому «трискладовий тест» слід провести також щодо інформації, якій вже надано статус конфіденційної, таємної чи службової, щоб перевірити, чи потребує вона збереження цього статусу.

«Трискладовий тест» слід застосовувати до кожного різновиду запитуваної інформації (документа). Тому якщо запит стосується кількох різних за порядком доступу видів інформації (як відкритої, так і з обмеженим доступом) або різних видів інформації з обмеженим доступом, «трискладовий тест» необхідно проводити для кожного з них.

Якщо під час проведення «трискладового тесту» буде встановлено, що можлива істотна шкода від оприлюднення частини інформації (документа) переважає суспільний інтерес в її отриманні, інша частина інформації (документа) повинна оприлюднюватись та надаватись на запити.

Обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ; якщо документ містить інформацію з обмеженим доступом, для ознайомлення надається інформація, доступ до якої необмежений (частина восьма [статті 6](#) Закону № 2939-VI). Тому якщо запитувач просить надати йому копію документа, що містить як відкриту публічну інформацію, так і інформацію з обмеженим доступом, йому необхідно надати копію такого документа, заретушувавши чи в інший спосіб вилучивши з неї публічну інформацію з обмеженим доступом.

Для вилучення інформації з обмеженим доступом із паперових копій документів рекомендується використовувати ретушування.

Наприклад, якщо запитувач просить надати копію поданої кандидатом в народні депутати під час реєстрації до Центральної виборчої комісії України автобіографії, яка містить конфіденційну інформацію про нього (повну адресу його місця проживання, особистий номер телефону тощо), запитувачу мають надати цей документ, проте вилучити з нього за допомогою ретушування конфіденційні відомості.

Інформацію з обмеженим доступом, що зафіксована на фото та відео, в аудіо- та графічних матеріалах, рекомендується вилучати за допомогою таких методів:

- вилучення інформації з обмеженим доступом з фотографій та графічних матеріалів шляхом ретушування;
- затемнення інформації з обмеженим доступом на відео;
- внесення змін до аудіоматеріалу з метою унеможливлення ідентифікації особи за голосом або за допомогою інших звуків.

IV. Особливості обмеження доступу до інформації перед її оприлюдненням у формі відкритих даних

«Трискладовий тест» щодо інформації, яка зберігається у базах даних і підлягає оприлюдненню та наданню на запит у формі відкритих даних проводять у тій самій послідовності, що описана вище, проте ураховують специфіку таких відомостей.

Зокрема, перед проведенням «трискладового тесту» необхідно вивантажити інформацію, що зберігається в базах даних, щоб перетворити її у форму відкритих даних.

Після цього рекомендується визначити, які відомості в базах даних за порядком доступу є відкритими, а які належать до категорії з обмеженим доступом. При цьому треба оцінювати всю інформацію, зафіксовану в документах, зокрема, відображену в окремих записах та даних відповідної бази даних.

Якщо в результаті «трискладового тесту» буде встановлено, що база даних містить інформацію, доступ до якої потрібно обмежити, доцільно звернутись до рекомендацій із питань вибору методів захисту інформації, наведених далі. У такому випадку слід враховувати, що інформацію у формі відкритих даних нерідко використовують для аналітичних робіт та з науковою метою. Тому обмеження доступу до такої інформації, за можливості, не повинно створювати надмірних перешкод для проведення досліджень.

Отже, рекомендується при обиранні оптимального методу обмеження доступу до публічної інформації розглянути можливість застосувати ті з них, які найменше обмежують доступ до публічної інформації. А потім поступово переходити до тих, які обмежують доступ більше, якщо попередні не спроможні належно захистити інформацію з обмеженим доступом.

Зокрема, рекомендовано обирати спосіб обмеження доступу до публічної інформації в такій послідовності:

- обмежити доступ тільки до окремих атрибутів⁸, окремих записів, (наприклад, щодо реєстраційного номера облікової картки платника податків (РНОКПП) фізичної особи-підприємця, персональних даних фізичної особи тощо), використовуючи способи знеособлення інформації⁹;

⁸ Атрибут — це поійменована власна характеристика суб'єкта, яка описує дані, але не належить до них, наприклад назва стовпчика в електронній таблиці або базі даних // «Стандарт ISO/IEC 2382:2015(en), Інформаційні технології — словник» <https://www.iso.org/obp/ui/en/#iso:std:iso-iec:2382:ed-1:v2:en>

⁹ Процес знеособлення — процес усунення зв'язку між атрибутами, що ідентифікують суб'єкт та самим суб'єктом // «Стандарт ISO/IEC 20889 Privacy enhancing data deidentification terminology and classification of techniques» <https://cdn.standards.iteh.ai/samples/69373/f0200837a1484de9891b77fb7688e24b/ISO-IEC-20889-2018.pdf>

- обмежити доступ до окремих записів в електронній таблиці, ієрархічній моделі даних¹⁰ тощо (зокрема, у рядках або записах батьківських категорій в ієрархічній моделі даних), використовуючи способи знеособлення інформації;
- обмежити доступ до інформації щодо окремих атрибутів (колонок / стовпчиків в електронній таблиці або значень ключів в ієрархічних моделях даних), використовуючи способи знеособлення інформації.

У разі вилучення частини або певного типу (виду)¹¹ інформації з бази даних про це треба прямо зазначити в інформації, що надається (її метаданих¹²), або у відповідному документі. У випадку знеособлення інформації¹³ в наборі даних треба чітко вказати, у якому місці та яку саме інформацію знеособлено. Під час знеособлення рекомендовано надавати перевагу тим способам, які зберігають структуру, зміст та розподіл інформації.

Для захисту інформації з обмеженим доступом рекомендується використовувати ці методи в такій послідовності:

- псевдонімізація¹⁴ — заміна елементів або категорій інформації, які мають бути захищені, на псевдонім або кодоване посилання. Псевдонімізація — це спосіб знеособлення інформації, який одночасно усуває асоціацію з суб'єктом даних та додає асоціацію між певним набором характеристик, що стосуються суб'єкта даних, і одним або декількома псевдонімами¹⁵. Один і той самий

¹⁰ Ієрархічна модель даних — модель даних, в якій використовується представлення бази даних у виді деревоподібної (ієрархічної) структури, що складається з об'єктів (даних) різних рівнів, які побудовані відповідно до певних правил // «Стандарт ISO/IEC 2382:2015(en) Інформаційні технології — словник», <https://www.iso.org/obp/ui/en/#iso:std:iso-iec:2382:ed-1:v2:en>

¹¹ Тип (вид) інформації — конкретна категорія інформації (наприклад: конфіденційна, медична, службова, фінансова, інформація щодо слідства, інформація для підрядників, інших органів, безпекова інформація), визначена організацією або в деяких випадках конкретним законом, постановою, розпорядженням, наказом або іншим нормативно правовим актом тощо // «Стандарти категоризації безпеки Федеральна інформація та інформаційні системи. Відділ комп'ютерної безпеки. Лабораторія інформаційних технологій. Національний інститут стандартів і технологій. Гейтерсберг» <https://nvlpubs.nist.gov/nistpubs/FIPS/NIST.FIPS.199.pdf>

¹² Метадані — це додаткова інформація про дані, яка їх детально описує та занурює в контекст їх створення, використання, структури. В Українському законодавстві поняття метаданих визначається Законом України «Про національну інфраструктуру геопросторових даних», та звучить, як: «метадані - відомості про геопросторові дані та/або сервіси, що надають можливість їх пошуку та використання». Очевидно, що поняття метаданих стосується не тільки геопросторової інформації, але і загалом даних.

¹³ Знеособлення персональних даних — вилучення відомостей, які дають змогу прямо чи опосередковано ідентифікувати особу, стаття 1 Закону України «Про захист персональних даних».

¹⁴ Псевдонімізацію визначають також як обробку персональних даних у спосіб, що не дозволяє ідентифікацію суб'єкта персональних даних без використання додаткової інформації, яка повинна зберігатися окремо із вжиттям усіх необхідних технічних та організаційних заходів, які не дають можливості відтворити зв'язок із суб'єктом персональних даних або ідентифікувати його.

¹⁵ Псевдонім — персональний ідентифікатор, який відрізняється від звичайно використовуваного персонального ідентифікатора і використовується з псевдонімізованими даними для забезпечення узгодженості набору даних, що зв'язує всю інформацію про суб'єкта, не розкриваючи самого суб'єкта.

елемент завжди замінюється однаковим елементом — замінником. Наприклад, інформація про людину може кодуватись першими двома літерами її прізвища, імені та по батькові з додаванням року народження (ГУДЕОЛ1992), що унеможлиблює встановлення використаних для шифрування персональних даних і не дає можливості ідентифікувати конкретну особу;

- узагальнення даних — зменшення деталізації даних (інформації) для приховування їх первинного змісту¹⁶ (зокрема, зміна дати народження на роки народження, адреси — на населені пункти або регіони проживання тощо);
- синтез даних — змішування елементів даних або створення нових даних на основі похідних у спосіб, який забезпечує збереження значень, але безвідносно до певної особи чи осіб¹⁷. До цього способу належать три окремі прийоми захисту інформації:
 1. внесення «шуму» в дані — додавання невеликої кількості варіацій у вибрані дані (наприклад, надання інформації про вікову групу (25–34 роки) замість дати чи року народження);
 2. заміна даних — обмін певними полями даних одного запису з тими ж полями даних іншого подібного запису (наприклад, обмін поштовими індексами двох записів);
 3. зміна даних на середнє значення — зміна вибраного значення даних на середнє значення для всієї групи даних (наприклад, зміна відомостей про реальні доходи, отримані кожним конкретним працівником, що обіймає певну посаду, на отриманий відповідною категорією працівників середній дохід).
- приховування інформації — вилучення, видалення, ретушування всієї інформації або її частини¹⁸. Для того, щоб дані мали аналітичну цінність, рекомендовано використовувати часткове вилучення персональних даних, наприклад, вилучення імені та адреси проживання, з оприлюдненням дати народження, статі, професії особи тощо.

Обраний псевдонім може бути пов'язано із суб'єктом у зворотний або у незворотний спосіб; також це може бути випадковий псевдонім. Псевдонім зазвичай надійно приховує первинне значення та не дозволяє його отримати. Такі псевдонімні дані функціонально є анонімними // «Стандарт ISO/IEC 20889 Privacy enhancing data deidentification terminology and classification of techniques»

<https://cdn.standards.iteh.ai/samples/69373/f0200837a1484de9891b77fb7688e24b/ISO-IEC-20889-2018.pdf>

¹⁶ Посібник із захисту конфіденційності персональних даних, яка ідентифікує особу (PII)
<https://nvlpubs.nist.gov/nistpubs/legacy/sp/nistspecialpublication800-122.pdf>

¹⁷ Посібник із захисту конфіденційності персональних даних, яка ідентифікує особу (PII)
<https://nvlpubs.nist.gov/nistpubs/legacy/sp/nistspecialpublication800-122.pdf>

¹⁸ Посібник із захисту конфіденційності персональних даних, яка ідентифікує особу (PII)
<https://nvlpubs.nist.gov/nistpubs/legacy/sp/nistspecialpublication800-122.pdf>

Під час роботи з публічною інформацією у формі відкритих даних рекомендується враховувати [рекомендації, розроблені Міністерством цифрової трансформації України за підтримки проекту «Прозорість та підзвітність у державному управлінні та послугах»](#).

V. Документування розпорядником результатів проведення «трискладового тесту»

Закон № 2939-VI вимагає, щоб відмова в задоволенні запиту на інформацію була мотивованою (пункт 3 частини другої [статті 22](#) Закону № 2939-VI). Тому результати проведення «трискладового тесту» мають бути відображені у відповіді на запит, у якому відмовлено в наданні публічної інформації (пункт 2 частини першої Закону № 2939-VI).

У зазначених випадках текст відповіді на запит рекомендується викладати так, щоб із відмови в доступі до публічної інформації було видно:

- до якого виду інформації з обмеженим доступом віднесено запитувану інформацію;
- якому з перелічених у пункті 1 частини другої [статті 6](#) Закону № 2939-VI інтересів відповідає обмеження, а також чому обмеження доступу відповідає зазначеному інтересу (інтересам);
- у чому конкретно полягає шкода правомірному інтересу (інтересам); яким є причинно-наслідковий зв'язок між наданням доступу та можливим настанням шкоди; чому ця шкода є істотною; яка ймовірність настання шкоди внаслідок надання доступу до інформації (пункт 2 частини другої [статті 6](#) Закону № 2939-VI);
- чому шкода від надання інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні (пункт 3 частини другої [статті 6](#) Закону № 2939-VI).

Наявність висновків розпорядника щодо кожної з наведених підстав «трискладового тесту» вважатиметься належним обґрунтуванням ухваленого ним рішення щодо відмови в наданні публічної інформації.

Приклади оформлення відповідей на запити, у яких обґрунтовується відмова в доступі до публічної інформації з урахуванням вимог «трискладового тесту», наведено в Додатку 1.

Для внутрішнього контролю за проведенням працівниками розпорядника «трискладового тесту» під час обмеження доступу до публічної інформації рекомендується використовувати покроковий алгоритм проведення «трискладового тесту» (Додаток 3). Приклад застосування покрокового алгоритму при проведенні «трискладового тесту» наведено у Додатку 4.

VI. Відповідальність за незаконне обмеження доступу до публічної інформації

За необґрунтоване віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом, безпідставну відмову в задоволенні запиту на інформацію, за обмеження доступу до інформації або віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом, якщо це прямо заборонено законом, та низку інших порушень Закону № 2939-VI винних у цьому осіб можуть притягнути до юридичної відповідальності (пункт 6 частини першої [статті 3](#), [стаття 24](#) Закону № 2939-VI).

Зокрема, [стаття 212-3](#) Кодексу України про адміністративні правопорушення встановлює адміністративну відповідальність за такі порушення Закону № 2939-VI, як необґрунтоване віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом, ненадання відповіді на запит на інформацію, ненадання інформації, неправомірна відмова в наданні інформації, несвоєчасне або неповне надання інформації, надання недостовірної інформації (частина друга); за обмеження доступу до інформації або віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом, якщо це прямо заборонено законом (частина четверта); за повторне вчинення протягом року будь-якого з порушень, передбачених частинами першою-восьмою зазначеної статті, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню (частина восьма).

Незаконна відмова в доступі журналіста до інформації є підставою для притягнення винних у цьому осіб до кримінальної відповідальності відповідно до частини першої [статті 171](#) Кримінального кодексу України.

Наслідком неправомірного обмеження доступу до публічної інформації може стати й відшкодування матеріальної та моральної шкоди в порядку, визначеному законом (частина друга [статті 24](#) Закону № 2939-VI).

Крім того, посадова чи службова особа розпорядника, винна в невиконанні чи неналежному виконанні покладених на неї обов'язків щодо забезпечення виконання вимог Закону № 2939-VI, може бути притягнута до дисциплінарної відповідальності.

Водночас посадові та службові особи не підлягають юридичній відповідальності за розголошення інформації про правопорушення або відомостей, що стосуються серйозної загрози здоров'ю чи безпеці громадян, довкіллю, якщо особа при цьому керувалася добрими намірами та мала обґрунтоване переконання, що інформація є достовірною, що вона містить докази правопорушення або стосується істотної загрози здоров'ю чи безпеці громадян, довкіллю, навіть якщо буде встановлено, що така посадова особа порушила свої обов'язки ([стаття 11](#) Закону № 2939-VI).

VII. Додатки

Додаток 1

Приклади практичного застосування вимог Закону № 2939-VI

У цьому Додатку наведено приклади застосування «трискладового тесту» щодо різних видів публічної інформації. Ці приклади наводяться для того, щоб показати, як проводити «трискладовий тест» на практиці. Взяті для аналізу ситуації є гіпотетичними, хоча і враховують питання, які нерідко постають в реальному житті. Правові позиції, описані в цих прикладах, базуються лише на обставинах, окреслених в умовах завдання. Тому їх не можна механічно використовувати в схожих ситуаціях, які мають свої особливості. Важливо пам'ятати, що найменша зміна тих чи інших умов (обставин), які аналізуються під час проведення «трискладового тесту» (наприклад, зміна контексту, поведінки тих чи інших осіб, їх правового статусу, рівня публічності тощо), може привести до іншого результату «трискладового тесту», ніж у наведених прикладах.

Приклад № 1. Запит на доступ до конфіденційної інформації

Суть запиту: до Адміністрації Держприкордонслужби надійшов запит, у якому журналіст просить надати інформацію про те, чи виїжджав народний депутат України пан Х. із території України під час воєнного стану в період 01.04.2023 до 30.09.2023 року і, якщо так, коли, у якому пункті пропуску та разом із ким (членами сім'ї та/або з іншими особами, їх прізвища, імена, по батькові), коли він повернувся в Україну. У запиті зазначає, що народний депутат в цей період не голосував у Верховній Раді України, у медіа опубліковано його фотографії на пляжі одного із європейських курортів, у зв'язку з чим існує потреба у перевірці зазначених відомостей для точного інформування читачів та глядачів.

Аналіз інформації:

1. Закон, який регулює порядок доступу до публічної інформації

На час подання запиту відсутні закони, які зобов'язують оприлюднювати запитану інформацію або забороняють обмежувати доступ до неї.

Додатковий критерій перевірки: чи оприлюднювалася правомірно запитана інформація раніше. Якщо відповідь так — інформаційний запит слід задовольняти відповідно до частини третьої статті 6 Закону № 2939-VI. Якщо відповідь ні — аналіз продовжується.

Стаття 32 Конституції України передбачає, що ніхто не може зазнавати втручання в його особисте і сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією України. Крім того, частина друга [статті 7](#) Закону № 2939-VI дає право розпорядникам поширювати конфіденційну інформацію лише за згодою осіб, які обмежили доступ до неї, а за відсутності такої згоди — лише в інтересах національної безпеки, економічного

добробуту та прав людини. Крім того, частина друга [статті 21](#) Закону України «Про інформацію» до конфіденційної інформації відносить відомості про фізичну особу, а також інформацію, яка визнана конфіденційною на підставі закону. Зміст частини другої [статті 5](#) Закону України «Про захист персональних даних» вказує на те, що персональні дані можуть належати до конфіденційної інформації про особу на підставі закону, крім тих, які стосуються здійснення особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, посадових або службових повноважень. Частина друга [статті 14](#) цього ж закону передбачає, що поширення персональних даних без згоди суб'єкта персональних даних або уповноваженої ним особи дозволяється у випадках, визначених законом, і лише (якщо це потрібно) в інтересах національної безпеки, економічного добробуту, прав людини та для проведення Всеукраїнського перепису населення.

Як зазначено в підзаконному акті – [Положенні про базу даних «Відомості про осіб, які перетнули державний кордон України, в'їхали на тимчасово окуповану територію України або виїхали з такої території»](#) (далі – База даних), затвердженому наказом МВС України 27.09.2022 року № 614, інформація (відомості) про осіб, які перетнули державний кордон України, в'їхали на тимчасово окуповану територію України або виїхали з такої території, що обробляється в Базі даних, є інформацією з обмеженим доступом, а саме конфіденційною інформацією (персональними даними); збирання, зберігання, використання та захист інформації, що міститься в Базі даних, здійснюються відповідно до законодавства (пункт 13 Положення).

Таким чином, запитана інформація належить до конфіденційної.

З іншого боку, вимоги [статті 29](#) Закону України «Про інформацію» дозволяють поширювати інформацію з обмеженим доступом, якщо вона є суспільно необхідною, тобто є предметом суспільного інтересу, і право громадськості знати цю інформацію переважає потенційну шкоду від її поширення.

2. «Трискладовий тест»

2.1. Правомірний інтерес в обмеженні доступу до запитаної публічної інформації полягає в потребі запобігти розголошенню конфіденційної інформації про особу, захистити репутацію народного депутата України Х. та осіб, які з ним виїжджали за кордон.

2.2. Суспільний інтерес в оприлюдненні запитаної публічної інформації полягає в тому, що вона може вказувати на неналежне виконання своїх обов'язків депутатом паном Х., порушення ним законодавства України під час воєнного стану та введення громадськості в оману; вона потрібна для публічного обговорення в медіа ефективності роботи парламенту та для оцінювання способу життя цього народного депутата.

Водночас персональні дані тих, з ким народний депутат України Х. перетинав кордон, та відомості про характер відносин між цими особами не впливають на суспільне життя країни. На час розгляду запиту відсутня інформація про неправомірність їхніх дій під час перетину кордону. Ця інформація не має значення

для обговорення питань ефективності роботи парламенту та народного депутата України Х. Тому до зазначених відомостей суспільного інтересу немає.

2.3. Балансування конкуруючих інтересів:

2.3.1. Ймовірність заподіяння шкоди правомірним інтересам: розголошення запитаної інформації приведе до втручання у приватне життя народного депутата Х. та осіб, які з ним перетинали кордон, оскільки ці відомості стануть відомими іншим людям і будуть широко обговорюватись у медіа. Крім того, оприлюднення інформації може поставити під загрозу репутацію народного депутата України Х. через ймовірні звинувачення у порушенні законодавства України, зокрема, правил перетину кордону під час воєнного стану. Розголошення запитаної інформації може завдати моральної шкоди: страждань і переживань.

2.3.2. Істотність шкоди: у разі заподіяння народному депутатові України Х. шкоди, вона не буде істотною. Обираючи політичну діяльність, він свідомо відкрив частину свого життя широкій аудиторії і зараз перебуває під прискіпливою увагою своїх виборців та українського суспільства загалом. Крім того, сфера приватності пана Х. значно вужча, ніж у звичайних людей. Розголошення запитаної про нього інформації розкриє лише один незначний аспект його життя: дати та кількість перетинів кордону України протягом квітня-вересня 2023 року та місце розташування відповідних пунктів пропуску.

Оприлюднення інформації стосовно осіб, які разом із Х. перетинали державний кордон України, матиме значно більший вплив на їхнє приватне життя, оскільки відсутні підстави вважати їх публічними особами. Тому існує велика ймовірність заподіяння їм шкоди внаслідок розголошення обставин їхнього життя та подальшого його обговорення в медіа. Ця шкода буде істотною, оскільки зазначені особи можуть зазнати страждань і переживань, які негативно вплинуть на їхнє здоров'я, приватне життя та соціальні зв'язки.

2.3.3. Причинно-наслідковий зв'язок між шкодою та оприлюдненням інформації: між оприлюдненням зазначеної інформації та описаною шкодою існує безпосередній причинно-наслідковий зв'язок, оскільки запитані відомості стануть відомі широкому загалу саме внаслідок оприлюднення цієї інформації у відповідь на запит.

2.3.4. Що переважає від оприлюднення інформації: шкода чи суспільний інтерес: ураховуючи контекст війни, заборону на виїзд за межі території України чоловікам віком від 18 до 60 років, особливу роль парламенту та народних депутатів у суспільстві, рівень публічності народного депутата, наявність у медіа повідомлень про його перебування у запитуваний період на європейському курорті, незначний обсяг запитуваної інформації, яка не може заподіяти йому істотної шкоди, — суспільний інтерес в оприлюдненні зазначеної інформації переважатиме правомірний інтерес в обмеженні доступу до неї.

Водночас надання інформації про осіб, які разом із народним депутатом України Х. перетинали державний кордон України, може завдати істотної шкоди їх

приватному життю, проте суспільного інтересу до неї немає. Тому шкода від оприлюднення запитаної інформації про них переважатиме суспільний інтерес в її отриманні.

Висновок: на запит потрібно надати інформацію про дати виїздів за кордон та в'їздів на територію України народного депутата України Х. за період з 01.04.2023 до 30.09.2023 року та зазначити пункти пропуску при перетині державного кордону України. У наданні іншої інформації слід відмовити. У відповіді треба навести аргументи щодо кожного з елементів «трискладового тесту».

Приклад відповіді на запит:

Розглянувши Ваш запит на інформацію від *дата та вхідний номер* та керуючись частиною другою статті 7 Закону України «Про доступ до публічної інформації», частиною другою статті 21 Закону України «Про інформацію», частиною другою статті 5, частиною другою статті 14 Закону України «Про захист персональних даних», статтею 29 Закону України «Про інформацію», пунктом 13 Положення про базу даних «Відомості про осіб, які перетнули державний кордон України, в'їхали на тимчасово окуповану територію України або виїхали з такої території» повідомляємо про відмову в його задоволенні в частині надання інформації щодо осіб, які разом із народним депутатом України Х. перетинали державний кордон України в період з 01.04.2023 до 30.09.2023 на підставі пункту 2 частини першої статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» з огляду на наступне.

Відповідно до пункту 2 частини першої статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» розпорядник інформації має право відмовити в задоволенні запиту, у разі коли запитувана інформація належить до категорії інформації з обмеженим доступом згідно з частиною другою статті 6 цього Закону.

Пунктом 1 частини першої статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» конфіденційна інформація визначена як один із видів інформації з обмеженим доступом.

Згідно з частиною другою статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до закону при дотриманні сукупності таких вимог: 1) виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя; 2) розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам; 3) шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

З огляду на зазначене вище доступ до відомостей про осіб, які разом із народним депутатом Х. перетинали державний кордон України у період з 01.04.2023 до 30.09.2023 року, а також інформація про характер відносин між ними та паном Х. обмежується з метою захисту прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно.

Правомірний інтерес в обмеженні доступу до цієї інформації полягає в потребі захистити їхнє право на особисте та сімейне життя. Водночас суспільного інтересу до цих відомостей не виявлено, оскільки така інформація стосується осіб, які не є публічними; вона не має значення для обговорення питань ефективності роботи парламенту і народного депутата Х. та дотримання останнім вимог законодавства України під час воєнного стану.

У статті 32 Конституції України визначено, що ніхто не може зазнавати втручання в його особисте і сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією України.

Отже, оприлюднення інформації про згаданих осіб може заподіяти їм істотної моральної шкоди через втручання у їхнє приватне життя та обговорення його у медіа, що може негативно вплинути на їхнє здоров'я та соціальні зв'язки. А це вказує на те, що шкода від оприлюднення цієї інформації переважає інтерес суспільства в її отриманні.

Окремо слід зазначити, що така інформація не була оприлюднена раніше, а її розголошення не сприятиме захисту Ваших прав або прав інших осіб, національній безпеці чи економічному добробуту.

Водночас, ураховуючи наявний суспільний інтерес, надаємо інформацію щодо дат виїздів за кордон України та в'їздів на територію України народного депутата України Х. за період з 01.04.2023 до 30.09.2023 року та зазначаємо відповідні пункти пропуску під час перетину державного кордону України (*далі викладається вказана інформація*).

Особа, відповідальна за розгляд запиту, – (ПІБ та посада особи).

Відповідно до частини першої статті 23 Закону України «Про доступ до публічної інформації» рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації можуть бути оскаржені до керівника розпорядника, вищого органу або суду.

Приклад № 2. Запит на доступ до таємної інформації

Суть запиту: запитувач просить надати інформацію про кількість захисних споруд цивільного захисту (бомбосховищ) у м. N, їх види, місце розташування та їхніх балансоутримувачів (з контактними даними), а також відомості про кількість, місце розташування та характеристики споруд, призначених для укриття особового складу військових підрозділів Збройних Сил України у м. N.

Контекст: запит подано під час дії правового режиму воєнного стану, запровадженого у зв'язку з російською збройною агресією проти України.

Аналіз інформації:

1. Закон, який регулює порядок доступу до публічної інформації:

Для відповіді на запит на інформацію про кількість захисних споруд цивільного захисту (бомбосховищ) у м. N, їх види, місце розташування та їхніх балансоутримувачів (з контактними даними) рекомендується звернутись до:

- частини сімнадцятої [статті 32](#) Кодексу цивільного захисту України, яка надає військовим адміністраціям у період дії воєнного стану право встановлювати порядок використання за призначенням об'єктів фонду захисних споруд цивільного захисту та, зокрема, зобов'язує забезпечувати цілодобовий безперешкодний доступ до них населення за відповідними сигналами цивільного захисту;
- пункту 18 частини першої [статті 8](#) Закону України «Про правовий режим воєнного стану», який покладає на військове командування та військові адміністрації обов'язок встановити порядок використання за призначенням об'єктів фонду захисних споруд цивільного захисту всіх форм власності та відомчої належності, який має забезпечити цілодобовий безперешкодний доступ до них населення, а також організовувати укриття в ньому в разі можливості (за наявності вільних місць, можливості доступу сторонніх осіб) усіх категорій населення, інформувати населення про об'єкти зазначеного фонду;
- підпунктів 3-4 «Вимог щодо утримання та експлуатації захисних споруд цивільного захисту», затверджених наказом Міністерства внутрішніх справ України 09 липня 2018 року № 579, які зобов'язують оприлюднювати інформацію про місце розташування споруд фонду захисних споруд, позначаючи їх за допомогою табличок (написів) та покажчиків руху до них та відомості про номер споруди, її балансоутримувача, місце зберігання ключів, особу, відповідальну за утримання та експлуатацію сховища в мирний час, її місцезнаходження і номер телефону, які повинні зазначатись на відповідних табличках. У нічний час таблички позначення захисної споруди і входи мають бути освітлені або дубльовані світловими покажчиками.

Висновок № 1: інформація про кількість захисних споруд цивільного захисту (бомбосховищ) у м. N, їх види, місце розташування та їхніх балансоутримувачів (з контактними даними) підлягає оприлюдненню відповідно до закону, а тому її потрібно надати на запит. «Трискладовий тест» стосовно цієї інформації не проводиться.

Далі треба звернутись до закону, який регулює порядок доступу до відомостей про кількість, місце розташування та характеристики споруд, призначених для укриття особового складу військових підрозділів Збройних Сил України у м. N.

Рекомендується взяти до уваги абзац третій пункту 1 частини першої [статті 8](#) Закону України «Про державну таємницю», яким до державної таємниці у сфері оборони віднесено інформацію про показники, які характеризують організацію, чисельність, дислокацію, бойову і мобілізаційну готовність, бойову та іншу військову підготовку, озброєння та матеріально-технічне забезпечення Збройних Сил України та інших військових формувань; врахувати пункт 1.4.3 [Зводу відомостей, що становлять](#)

[державну таємницю](#), яким до державної таємниці віднесено відомості про дислокацію, систему охорони, оборони, організаційно-штатну структуру, чисельність особового складу військових частин (установ) в особливий період (на воєнний час)¹⁹.

Таким чином, інформація про місце розташування та характеристики споруд, призначених для укриття особового складу військових підрозділів Збройних Сил України у м. Н може розкрити місця можливої дислокації військових підрозділів ЗСУ, їх чисельність, бойову і мобілізаційну готовність. Зазначена інформація належить до державної таємниці, і її оприлюднення заборонено законом.

З іншого боку, [стаття 29](#) Закону України «Про інформацію» дозволяє поширювати інформацію з обмеженим доступом, якщо вона є суспільно необхідною, тобто є предметом суспільного інтересу, і право громадськості знати цю інформацію переважає потенційну шкоду від її поширення.

Додатковий критерій перевірки: чи оприлюднювалася правомірно запитана інформація раніше (частина третя статті 6 Закону № 2939-VI). Оскільки інформація таємна, відповідь – ні.

[2. «Трискладовий тест»](#)

2.1. Правомірний інтерес в обмеженні доступу до запитаної публічної інформації полягає в захисті національної безпеки, територіальної цілісності та громадської безпеки. Під час воєнних дій пункти можливої дислокації особового складу ЗСУ є потенційною мішенню і можуть бути уражені ракетами та/або іншою зброєю, що негативно вплине на обороноздатність держави та безпеку її громадян.

Суспільний інтерес в оприлюдненні запитаної публічної інформації полягає в потребі громадського контролю за використанням державного та комунального майна; неналежний стан згаданих споруд може загрожувати життю та здоров'ю особового складу ЗСУ.

2.3. Балансування конкуруючих інтересів:

2.3.1. Ймовірність заподіяння шкоди правомірним інтересам: оприлюднення інформації про кількість, місце розташування та характеристики споруд, призначених для укриття особового складу військових підрозділів Збройних Сил України у м. Н може призвести до їх ураження збройними силами країни-агресора та/або іншими особами, які діють для користі останньої.

2.3.2. Істотність шкоди: у результаті розголошення інформації може бути заподіяно шкоду життю та здоров'ю значної кількості людей, завдано їм страждань і переживань, пошкоджено та знищено їхнє майно, тощо. Крім того, може знизитись обороноздатність держави. Ця шкода буде істотною, оскільки зазначені наслідки

¹⁹ У цих Рекомендаціях надалі ми виходимо з припущення, що відомості, наведені у цьому прикладі, віднесено до державної таємниці з присвоєнням їй відповідного грифу секретності.

можуть призвести до серйозних людських жертв, втрати значних матеріальних цінностей та інших негативних масштабних наслідків.

2.3.3. Причинно-наслідковий зв'язок між шкодою та оприлюдненням інформації: між поширенням зазначеної інформації та описаною шкодою існує безпосередній причинно-наслідковий зв'язок, оскільки розголошення інформації дозволить зробити її легкодоступною для збройних сил країни-агресора і дасть їм можливість точно навести засоби ураження на зазначені об'єкти.

2.3.4. Що переважає від оприлюднення інформації, шкода чи суспільний інтерес: громадський контроль за використанням державного майна має велике значення для його збереження та підвищення ефективності його використання (як у мирний час, так і під час війни). Він дозволяє зберегти значні державні кошти, уникнути зайвих витрат і, як результат, підвищити обороноздатність країни. Але від оприлюднення зазначеної інформації відповідні споруди можуть зруйнувати, завдати серйозної шкоди життю, здоров'ю та майну людей. Отже, шкода від оприлюднення зазначеної інформації перевищуватиме суспільний інтерес у її розкритті.

Висновок № 2: треба відмовити в наданні інформації про кількість, місце розташування та характеристики споруд, призначених для укриття особового складу військових підрозділів Збройних Сил України у м. N.

3. Загальний висновок: інформація про кількість захисних споруд цивільного захисту (бомбосховищ) у м. N, їх види, місце розташування та їхніх балансоутримувачів (з контактними даними) підлягає оприлюдненню відповідно до закону, а тому її потрібно надати на запит. Проте у наданні відомостей про кількість, місце розташування та характеристики споруд, призначених для укриття особового складу військових підрозділів Збройних Сил України у м. N необхідно відмовити.

Приклад відповіді на запит:

Розглянувши Ваш запит на інформацію від *дата та вхідний номер* та керуючись частиною другою статті 6, статтею 8 Закону України «Про доступ до публічної інформації», абзацом третім пункту 1 частини першої статті 8 Закону України «Про державну таємницю», пунктом 1.4.3 Зводу відомостей, що становлять державну таємницю, статтею 29 Закону України «Про інформацію» повідомляємо про відмову в його задоволенні в частині надання інформації про кількість, місце розташування та характеристики споруд, призначених для укриття особового складу військових підрозділів Збройних Сил України у м. N на підставі пункту 2 частини першої статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» з огляду на таке.

Відповідно до пункту 2 частини першої статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» розпорядник інформації має право відмовити в задоволенні запиту, у разі коли інформація, що запитується, належить до категорії інформації з обмеженим доступом відповідно до частини другої статті 6 цього Закону.

Пунктом 1 частини першої статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» таємна інформація визначена як один із видів інформації з обмеженим доступом.

Згідно з частиною другою статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до закону при дотриманні сукупності таких вимог: 1) виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя; 2) розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам; 3) шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

Зазначена запитувана інформація належить до державної таємниці відповідно до абзацу третього пункту 1 частини першої статті 8 Закону України «Про державну таємницю», яким до державної таємниці у сфері оборони віднесено інформацію про показники, які характеризують організацію, чисельність, дислокацію, бойову і мобілізаційну готовність, бойову та іншу військову підготовку, озброєння та матеріально-технічне забезпечення Збройних Сил України та інших військових формувань; пункту 1.4.3 Зводу відомостей, що становлять державну таємницю, яким до державної таємниці віднесено відомості про дислокацію, систему охорони, оборони, організаційно-штатну структуру, чисельність особового складу військових частин (установ) в особливий період (на воєнний час) та наказу №хх. Вона є таємною відповідно до статті 8 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Обмеження доступу до цієї інформації зумовлено інтересами національної безпеки, територіальної цілісності та громадської безпеки. Її оприлюднення може призвести до знищення чи пошкодження зазначених споруд збройними силами країни-агресора та особами, які діють для її користі, що призведе до значних людських жертв, втрати майна, моральних страждань і переживань потерпілих. Знизиться також обороноздатність держави. Тому така шкода буде істотною. Ця шкода буде наслідком оприлюднення інформації, оскільки запитані відомості стануть легкодоступними для збройних сил країни-агресора, що дасть можливість точно навести засоби ураження на зазначені об'єкти.

Громадський контроль за використанням державного майна має велике значення для його збереження та ефективності його використання, як у мирний час, так і під час війни. Він дозволяє зберегти значні державні кошти та уникнути зайвих витрат і покращує обороноздатність країни. Але оприлюднення запитаної інформації може призвести до знищення чи руйнування відповідних споруд, заподіяння шкоди життю та здоров'ю людей, їх майну тощо. Тому шкода від оприлюднення зазначеної інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

З огляду на це відомості про кількість, місце розташування та характеристики споруд, призначених для укриття особового складу військових підрозділів Збройних Сил України, у м. Н не підлягають оприлюдненню та наданню на запити.

Водночас на запит надається інформація про кількість захисних споруд цивільного захисту (бомбосховищ) у м. N, їх види, місце розташування та відомості про їхніх балансоутримувачів (з контактними даними) як така, що не належить до інформації з обмеженим доступом.

Особа, відповідальна за розгляд запиту, – (ПІБ та посада особи).

Відповідно до частини першої статті 23 Закону України «Про доступ до публічної інформації» рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації можуть бути оскаржені до керівника розпорядника, вищого органу або суду.

Додаток: інформація про кількість захисних споруд цивільного захисту (бомбосховищ) у м. N, їх види, місце розташування та відомості про їхніх балансоутримувачів (з контактними даними) на ___ арк. в 1 прим.

Приклад № 3. Запит на доступ до службової інформації

Суть запиту: до розпорядника надійшов запит, у якому запитувач – громадський активіст, просить повідомити, (1) чи державний службовець ХНІ склав іспит на визначення рівня володіння державною мовою 3.0 (для виконання службових обов'язків) і, якщо так, який у нього рівень володіння державною мовою, чи видано йому відповідний державний сертифікат, коли саме. Крім того він просить повідомити (2) прізвища, імена, по батькові та місце роботи осіб, які входили до складу іспитової комісії, яка приймала у нього іспит, та прізвище екзаменатора, який безпосередньо перевіряв іспитову роботу, а також надати копію виконаної вказаним державним службовцем іспитової роботи.

Аналіз інформації:

1. Закон, який регулює порядок доступу до публічної інформації

Запит складається з двох частин і стосується інформації, яка має різний порядок доступу.

Перша частина запиту стосується інформації про те, чи склав іспит на визначення рівня володіння державною мовою 3.0 (для виконання службових обов'язків) державний службовець ХНІ, який цей рівень та чи видано йому відповідний сертифікат і коли саме.

Зазначена інформація за порядком доступу є відкритою і обмеженню не підлягає, на що вказує частина друга [статті 5](#) Закону України «Про захист персональних даних», відповідно до якої персональні дані, що стосуються здійснення особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, посадових або службових повноважень не належить до конфіденційної інформації. Крім того, вільне володіння державною мовою є обов'язковою умовою вступу на державну службу ([стаття 20](#) Закону України «Про державну службу», [стаття 9](#) Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної», пункт 7 [Порядку ведення Реєстру державних сертифікатів про рівень володіння державною мовою](#), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 2 червня 2021 р.

№ 584). Тому якщо до посади, пов'язаної з виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування, встановлені кваліфікаційні чи інші обов'язкові для обіймання цієї посади вимоги, такі як освіта, досвід роботи, знання іноземної мови, відсутність судимості тощо, така інформація не є конфіденційною ([пункт 5.8](#) постанови Пленуму ВАСУ від 29.09.2016 № 10 «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації»).

Висновок № 1: зазначена інформація є відкритою, оскільки закон забороняє обмежувати до неї доступ. Тому вона підлягає наданню на запит.

Інша частина запиту стосується надання відомостей про прізвища, імена, по батькові та місце роботи осіб, які входили до складу іспитової комісії, яка приймала іспит у державного службовця ХНІ, прізвище екзаменатора, який безпосередньо перевіряв його іспитову роботу, та надання копії виконаної держслужбовцем іспитової роботи.

Для надання відповіді на запит у цій частині розпорядник може брати до уваги [Перелік відомостей, що становлять службову інформацію, в Національній комісії зі стандартів державної мови](#), затверджений наказом Національної комісії зі стандартів державної мови 08 липня 2022 року № 66-ос (у редакції наказу Національної комісії зі стандартів державної мови від 27 червня 2023 року № 48-ос) (далі – Перелік). Пункти 1.1 та 1.4 цього Переліку до службової інформації відносять відомості про персональний склад іспитових комісій, сформованих для перевірки завдань кожного претендента, та інформацію, що міститься в матеріалах, які надаються для аналізу або перевірки. Проте самого лише внесення зазначених відомостей до Переліку недостатньо для обмеження доступу до них. Статус службової інформації може отримати лише за результатами «трискладового тесту», а тому розпорядник повинен пересвідчитись, що такий проводився. Якщо гриф «для службового користування» зазначеній інформації надано без проведення «трискладового тесту», такі відомості не належать до службової інформації і підлягають наданню на запит. Якщо за результатами «трискладового тесту» зазначені відомості віднесено до службової інформації, – підготовка відповіді на запит потребує продовження аналізу інформації²⁰.

Запитувані відомості належать до службової інформації відповідно до пункту 1 частини першої [статті 9](#) Закону України «Про доступ до публічної інформації» як такі, що пов'язані із здійсненням Національною комісією зі стандартів державної мови її контрольних функцій.

Таким чином, ця інформація є службовою, тобто належить до інформації з обмеженим доступом.

З іншого боку, [стаття 29](#) Закону України «Про інформацію» дозволяє поширювати інформацію з обмеженим доступом, якщо вона є суспільно необхідною, тобто є

²⁰ У цих Рекомендаціях надалі ми виходимо з припущення, що зазначені відомості було віднесено до службової інформації за результатами проведення «трискладового тесту».

предметом суспільного інтересу, і право громадськості знати цю інформацію переважає потенційну шкоду від її поширення.

Додатковий критерій перевірки: чи оприлюднювалася правомірно запитана інформація раніше. Якщо відповідь так – інформаційний запит слід задовольняти відповідно до частини третьої статті 6 Закону № 2939-VI. Якщо відповідь ні – аналіз продовжується.

2. «Трискладовий тест»

2.1. Правомірний інтерес в обмеженні доступу до запитаної публічної інформації полягає в потребі захистити репутацію та інші права державного службовця ХНІ та екзаменаторів, які брали участь у проведенні іспиту.

2.2. Суспільний інтерес в оприлюдненні запитаної публічної інформації полягає у здійсненні громадського контролю за дотриманням умов призначення осіб на посади державної служби і можливе введення громадськості в оману через низький рівень володіння державною мовою паном ХНІ.

2.3. Балансування конкуруючих інтересів:

2.3.1. Ймовірність заподіяння шкоди правомірним інтересам: поширення зазначеної інформації може призвести до приниження репутації державного службовця ХНІ, оскільки його контрольна робота стане предметом широкого суспільного обговорення; помилки, яких він припустився (якщо такі були), можуть стати приводом для насмішок і знущань. Широке обговорення роботи екзаменаторів може принизити їх репутацію і завдати їм душевних страждань; оприлюднення інформації про екзаменаторів може створити корупційний тиск на них.

2.3.2. Істотність шкоди: зазначеним особам може бути завдано значних душевних страждань і переживань, які негативно вплинуть на їхнє здоров'я (моральна шкода).

Незважаючи на те, що пан ХНІ обіймає посаду державного службовця, яка передбачає дещо вищий рівень його відкритості та підзвітності суспільству, ніж у звичайних громадян, його посада належить до категорії «В» і йому надано 8 ранг державного службовця. З огляду на це він не має значного впливу на життя громади, а отже, межі його допустимої критики є значно вужчими, ніж у політиків і високопосадовців. Тому оприлюднення його іспитової роботи і подальше її публічне обговорення та критика можуть завдати йому істотної шкоди.

Екзаменатори, які брали участь у проведенні іспиту, також не є публічними особами, і на час підготовки відповіді на запит відсутні дані про їх протиправну чи недоброчесну поведінку під час іспиту. Тому межі їх допустимої критики є дуже вузькими. Крім того, оприлюднення прізвищ, імен, по батькові та відомостей про місце роботи екзаменаторів дасть можливість їх ідентифікувати і може підвищити корупційний тиск на них під час перевірки іспитових робіт інших осіб. Адже цих фахівців залучають до проведення іспитів на регулярній основі, а можливість їх замінити є обмеженою.

2.3.3. Причинно-наслідковий зв'язок між шкодою та оприлюдненням інформації: між шкодою та оприлюдненням згаданої інформації є безпосередній причинно-наслідковий зв'язок, оскільки душевні страждання і переживання будуть викликані широким обговоренням запитаної інформації після її надання на запит.

2.3.4. Що переважає від оприлюднення інформації, шкода чи суспільний інтерес: для відповіді на це питання треба врахувати, що будь-які помилки в екзаменаційних роботах пана ХНІ (якщо такі були) не пов'язані із безпосереднім виконанням ним посадових обов'язків державного службовця. Крім того, не всі помилки дають підстави для висновку про низький рівень володіння державною мовою, який унеможлиблює роботу на посаді державної служби. Рівень знань претендента під час іспиту оцінюють фахівці, які мають відповідний рівень знань української мови та володіють методикою оцінювання.

Публічне обговорення іспитових робіт великою аудиторією має зовсім іншу природу. Нефахове середовище переважно не оцінює відповідний рівень знань. Обговорення іспитової роботи може перетворитися на банальне глузування з помилок і, як наслідок, призведе до цькування пана ХНІ. Така критика буде надмірною, оскільки, як уже зазначалось, пан ХНІ не обіймає високої державної посади і свідомо не виставляв своє приватне життя для громадського обговорення.

Громадськість і медіа дійсно мають право дискутувати щодо проблем, пов'язаних із державною службою і, зокрема, публічно звертати увагу на недостатній рівень знань української мови у державних службовців. Критичні зауваження сприяють виявленню таких недоліків і їх усуненню. Водночас неоприлюднення іспитової роботи не може перешкодити таким обговоренням. Предметом дискусії можуть стати інші відомі громадськості факти, зокрема ті, на які посиляється запитувач, стверджуючи, що у ХНІ низький рівень знань української мови.

За таких умов оприлюднення іспитової роботи не може зробити конструктивного внеску в суспільну дискусію щодо рівня знань української мови в державних службовців. Проте вона може призвести і, ймовірно, призведе до глузування з ХНІ і його цькування. Тому в наданні копії цієї іспитової роботи потрібно відмовити, оскільки шкода від оприлюднення цієї інформації перевищує суспільний інтерес в її отриманні.

Не можуть зробити внеску в суспільну дискусію із зазначеного питання й відомості про склад іспитової комісії, яка приймала іспит у ХНІ, та, зокрема, про прізвище екзаменатора, який перевіряв його іспитову роботу. Але оприлюднення цих відомостей може привести до розголошення персональних даних цих осіб, обговорення виставлених ними оцінок, що сприятиме корупційному тиску на них. За таких умов шкода від оприлюднення інформації перевищуватиме суспільний інтерес в її отриманні, а тому в задоволенні запиту в цій частині потрібно відмовити.

Висновок № 2: у наданні копії іспитової роботи пана ХНІ та відомостей про склад іспитової комісії, яка приймала у нього іспит, про прізвище екзаменатора, який безпосередньо перевіряв його іспитову роботу, потрібно відмовити.

3. *Загальний висновок:* на запит треба надати інформацію про складання іспиту на визначення рівня володіння державною мовою 3.0 (для виконання службових обов'язків) державним службовцем ХНІ, про наявний у нього рівень володіння державною мовою та про дату видачі йому відповідного державного сертифікату. У наданні інформації про прізвища, імена, по батькові та місця роботи осіб, які залучались до складу іспитової комісії, що приймала іспит у ХНІ, про прізвище екзаменатора, який безпосередньо перевіряв іспитову роботу ХНІ, а також у наданні копії виконаної ХНІ іспитової роботи потрібно відмовити.

Приклад відповіді на запит:

Розглянувши Ваш запит на інформацію від дата та вхідний номер та керуючись частиною другою статті 6, статтею 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації», статтею 29 Закону України «Про інформацію» повідомляємо про відмову в його задоволенні в частині надання інформації про прізвища, імена, по батькові та місця роботи осіб, які залучались до складу іспитової комісії, що приймала іспит у ХНІ, про прізвище екзаменатора, який безпосередньо перевіряв іспитову роботу ХНІ, а також у наданні копії виконаної ХНІ іспитової роботи на підставі пункту 2 частини першої статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» з огляду на таке.

Відповідно до пункту 2 частини першої статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» розпорядник інформації має право відмовити в задоволенні запиту, у разі коли інформація, що запитується, належить до категорії інформації з обмеженим доступом відповідно до частини другої статті 6 цього Закону.

Пунктом 1 частини першої статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» службова інформація визначена як один із видів інформації з обмеженим доступом.

Згідно з частиною другою статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до закону при дотриманні сукупності таких вимог: 1) виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя; 2) розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам; 3) шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

У Національній комісії зі стандартів державної мови до службової інформації віднесено відомості про персональний склад іспитових комісій, сформованих для перевірки завдань кожного претендента та відомості, що містяться у матеріалах, які надаються для аналізу або перевірки. Зазначені відомості належать до службової інформації відповідно до пункту 1 частини першої статті 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації», оскільки зазначена інформація пов'язана із здійсненням Національною комісією зі стандартів державної мови її контрольних функцій.

Правомірний інтерес в обмеженні доступу до зазначеної інформації зумовлений потребою захисту репутації та прав державного службовця ХНІ та екзаменаторів, які брали участь у проведенні іспиту для нього. Водночас ураховано й те, що існує суспільний інтерес в оприлюдненні запитуваних відомостей, який полягає у потребі громадського контролю за дотриманням умов призначення осіб на посади державної служби і недопущення введення громадськості в оману щодо рівня знань української мови державними службовцями.

Аналіз запитуваної інформації показав, що шкода від її розголошення перевищує суспільний інтерес в її отриманні. Це обґрунтовується таким.

Поширення цієї інформації може призвести до приниження репутації державного службовця ХНІ, оскільки його контрольна робота може стати предметом широкого суспільного обговорення, а помилки, яких він припустився (якщо такі були), – приводом для насмішок і знущань, що ймовірно завдасть йому моральної шкоди. Ця шкода буде істотною, оскільки ХНІ не належить до державних службовців високого рівня (обіймає посаду державної служби категорії «В» і йому надано 8 ранг державного службовця) і через покладені на нього посадові обов'язки не має значного впливу на життя громади. За таких умов межі його допустимої критики значно вужчі, ніж у політиків і високопосадовців.

Екзаменаторам, які брали участь у проведенні іспиту, також може бути завдано моральної шкоди в результаті розголошення їхніх персональних даних та обговорення виставлених ними оцінок. Ці особи не є публічними, немає ознак їх неправомірної чи недоброчесної поведінки під час іспиту, а тому межі їх допустимої критики є дуже вузькими. Отже, публічне обговорення зазначених питань може завдати їм значної моральної шкоди. Крім того, оприлюднення прізвищ, імен, по батькові та відомостей про місце роботи екзаменаторів може дозволити їх ідентифікувати і підвищити корупційний тиск на них під час перевірки іспитових робіт інших осіб. Адже цих фахівців залучають до проведення іспитів на регулярній основі, а можливість їх заміни є обмеженою. За таких умов існує велика ймовірність заподіяння їм істотної шкоди.

Між описаною шкодою та оприлюдненням цієї інформації є безпосередній причинно-наслідковий зв'язок, оскільки моральна шкода може виникнути в результаті публічного обговорення інформації, отриманої на запит.

Поважаючи право громадськості і медіа обговорювати проблеми, пов'язані з недостатнім рівнем знань української мови у державних службовців, визнаючи, що критичні зауваження сприяють виявленню зазначених недоліків і їх усуненню, водночас звертаємо увагу, що неоприлюднення іспитової роботи ХНІ не може перешкодити таким обговоренням. Предметом дискусії можуть стати інші відомі громадськості факти, зокрема ті, на які посилається запитувач у своєму запиті на інформацію. За таких умов оприлюднення іспитової роботи не може зробити конструктивного внеску в суспільну дискусію щодо рівня знань української мови в державних службовців. Проте вона може призвести до глузувань із ХНІ і його цькування. За таких умов копія цієї іспитової роботи не може бути надана на запит.

Не можуть зробити внесок у суспільну дискусію й відомості про склад комісії, яка приймала іспит у ХНІ, та, зокрема, про прізвище екзаменатора, який безпосередньо перевіряв його іспитову роботу. Водночас оприлюднення цих відомостей може привести до безпідставного розголошення персональних даних зазначених осіб та обговорення виставлених ними оцінок, а також сприятиме корупційному тиску на них. За таких умов шкода від оприлюднення інформації перевищуватиме суспільний інтерес в її отриманні.

З огляду на викладене в цій частині запит не підлягає задоволенню.

Водночас надаємо інформацію про складання державним службовцем ХНІ іспиту на визначення рівня володіння державною мовою 3.0 (для виконання службових обов'язків), про наявний у нього рівень володіння державною мовою та про дату видачі йому відповідного державного сертифіката як таку, доступ до якої не підлягає обмеженню (далі викладається зазначена інформація).

Особа, відповідальна за розгляд запиту, – (ПІБ та посада особи).

Відповідно до частини першої статті 23 Закону України «Про доступ до публічної інформації» рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації можуть бути оскаржені до керівника розпорядника, вищого органу або суду.

Приклад № 4. Запит на доступ до інформації, яка стосується наборів даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних

Суть запиту: запитувач просить надати списки громадян, які потребують поліпшення житлових умов (квартирний облік) у повному обсязі (далі – Списки) у виді наборів даних, які підлягають оприлюдненню в формі відкритих даних.

Аналіз інформації:

1. Закон, який регулює порядок доступу до публічної інформації

Із змісту частини другої [статті 21](#) Закону України «Про інформацію», частини другої [статті 5](#) та частини другої [статті 14](#) Закону України «Про захист персональних даних» вбачається, що інформація про фізичних осіб (зокрема, і про їх персональні дані) належить до конфіденційної інформації, яка може поширюватись у визначеному цими особами порядку за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов, а без їхньої згоди – у випадках, визначених законом, і лише (якщо це потрібно) в інтересах національної безпеки, економічного добробуту, прав людини та для проведення Всеукраїнського перепису населення.

З іншого боку, [стаття 29](#) Закону України «Про інформацію» дозволяє поширювати інформацію з обмеженим доступом, якщо вона є суспільно необхідною, тобто є предметом суспільного інтересу, і право громадськості знати цю інформацію переважає потенційну шкоду від її поширення.

Потрібно також брати до уваги частину четверту [статті 10-1](#) Закону України «Про доступ до публічної інформації», пункт 1 [Положення про набори даних, які підлягають](#)

[оприлюдненню у формі відкритих даних](#), які зобов'язують розпорядників оприлюднювати за замовчуванням усю публічну інформацію у формі відкритих даних, яка перебуває в їх володінні, *крім інформації, яка законом віднесена до інформації з обмеженим доступом*, а також інформації, яка не підлягає оприлюдненню згідно із Законом України «Про доступ до публічної інформації».

До Єдиного державного реєстру громадян, які потребують поліпшення житлових умов, як видно із [форми](#) подання відповідної інформації, вносять відомості стосовно фізичних осіб, які потребують поліпшення житлових умов:

- a) реєстраційний номер облікової картки платника податків із Державного реєстру фізичних осіб – платників податків або номер та серія паспорта (для фізичних осіб, які через свої релігійні або інші переконання відмовляються від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків, офіційно повідомили про це відповідні органи державної влади та мають відмітку в паспорті);
- b) прізвище, ім'я, по батькові, дата народження (дд.мм.рр), місце роботи / навчання, дані паспорта громадянина України, зокрема серія та номер, у разі його відсутності дані посвідки на постійне проживання, для дітей-сиріт, яким не виповнилося 16 років, – дані свідоцтва про народження; відомості про місце проживання із зазначенням повної адреси житлового приміщення та дати реєстрації за місцем проживання суб'єкта обліку та всіх членів його сім'ї;
- c) інші відомості, а саме: дані про житлове приміщення особи за місцем проживання: його загальну та житлову площу, кількість кімнат, кількість зареєстрованих осіб тощо; номер та дату реєстрації заяви про взяття на облік, відомості про прийняття на облік: номер відповідної справи, номер рішення, дата зарахування на облік, підстава, категорія черги, поточний номер в черзі, у разі існування пільг – інформація про них та інші відомості (див. згадану форму²¹).

Відомості, перелічені у пунктах «а», «b» і частково «с» належать до конфіденційної інформації про особу.

Додатковий критерій перевірки: чи оприлюднювалась правомірно запитана інформація раніше. Можлива відповідь: частково оприлюднена (наприклад, за [посиланням](#)). За таких умов оприлюднена інформація має надаватись на запит відповідно до частини третьої [статті 6](#) Закону № 2939-VI, а стосовно інших відомостей - проводиться "трискладовий тест".

²¹ Для цього прикладу ми обмежимося наведеною інформацією з форми, оскільки її достатньо для роз'яснення алгоритму дій.

2. «Трискладовий тест»

2.1. *Правомірний інтерес в обмеженні доступу до запитаної публічної інформації* полягає в захисті репутації або прав інших людей, інформацію про яких внесено до зазначених Списків.

2.2. *Суспільний інтерес в оприлюдненні запитаної публічної інформації* полягає в забезпеченні громадського контролю за розпорядженням комунальним майном (квартирами) з метою запобігання зловживанням у цій сфері, зокрема під час взяття на пільгову чергу осіб, які не мають для цього законних підстав, надання житла з порушенням черговості тощо. Такий контроль потрібен для зменшення корупційних ризиків і недопущення введення громадськості в оману.

2.3. *Балансування конкуруючих інтересів:*

2.3.1. *Ймовірність заподіяння шкоди правомірним інтересам:* поширення всієї інформації, внесеної до Списків, окрім тієї, що вже оприлюднена на вебсайті розпорядника, призведе до серйозного втручання у приватне життя осіб, які перебувають на квартирному обліку, і зробить загальновідомими ті обставини, які мають для них дуже особистий характер.

2.3.2. *Істотність шкоди:* особи, інформацію про яких внесено до Списків, переважно є звичайними громадянами, які не перебувають на державній службі, хоча частина з них — державні службовці, посади яких віднесено до категорії «В». Розголошення обставин їхнього приватного життя може завдати їм значних душевних страждань і заподіяти моральну шкоду, яка для них буде істотною.

2.3.3. *Причинно-наслідковий зв'язок між шкодою та оприлюдненням інформації:* шкода для вказаних осіб буде заподіяна внаслідок оприлюднення інформації, а саме надання її на запит, оскільки більша частина запитаних відомостей ще ніде не оприлюднювалась; загальнодоступність цієї інформації може привести до публічного обговорення обставин їхнього приватного життя, що може завдати їм страждань і переживань.

2.3.4. *Що переважає від оприлюднення інформації: шкода чи суспільний інтерес:* вирішуючи це питання, треба враховувати, що, подаючи документи для внесення до Списків, відповідні особи усвідомлюють, що вони претендують на безоплатне отримання вартісного комунального майна, за розподілом якого пильнує громадськість. Тому вони повинні розуміти, що з моменту звернення із заявою про прийняття їх на квартирний облік, вони відкривають частину свого приватного життя громадськості для контролю за законністю розпорядження комунальним майном.

Оприлюднення інформації про прізвище, ім'я, по батькові черговиків та дати їх взяття на квартирний облік допоможе громадськості відстежувати рух осіб у черзі, що сприятиме прозорішому розподілу квартир серед претендентів. Поширення на вебсайті розпорядника (наприклад: [Список громадян, які потребують поліпшення житлових умов та перебувають на квартирному обліку за місцем проживання в загальній черзі](#)) відомостей про прізвище, ім'я, по батькові осіб, внесених до Списку, а

також відомостей про кількість членів сім'ї, які перебувають з ним/нею на обліку, дату прийняття на облік та дату набуття пільги не може обмежуватись, оскільки розпорядник правомірно їх оприлюднив раніше (частина третя [статті 6](#) Закону № 2939-VI) і наступне їх поширення вже не може більше зашкодити.

Проте не підлягають розголошенню відомості про реєстраційний номер облікової картки платника податків із Державного реєстру фізичних осіб – платників податків або номер та серію паспорта, дату народження, місце роботи / навчання, дані паспорта громадянина України, зокрема серія та номер, а в разі його відсутності – дані посвідки на постійне проживання, для дітей-сиріт, яким не виповнилося 16 років, – дані свідоцтва про народження; відомості про місце проживання із зазначенням повної адреси житлового приміщення та дати реєстрації за місцем проживання суб'єкта обліку та всіх членів його сім'ї, оскільки безпосередньо до них немає суспільного інтересу. Громадськість може стежити за рухом черги та виділенням квартир і за відсутності такої інформації. Контролювати це можна за сукупністю інших відомостей, які надаються на запит й описані вище. За таких умов цю інформацію у відповідних стовпцях (рядках) таблиць треба знеособити, зробивши відповідну позначку про внесені зміни.

Оприлюднення відомостей про житлове приміщення особи, взятої на квартирний облік за місцем проживання, а саме: про його загальну та житлову площу, кількість кімнат, кількість зареєстрованих осіб; номер реєстрації заяви про взяття на облік, номер відповідної облікової справи, номер рішення, підставу зарахування на облік не може завдати істотної шкоди приватному життю відповідних громадян. Це пов'язано з тим, що сам факт перебування у Списках уже свідчить про потребу особи в поліпшенні її житлових умов, а зазначена інформація лише деталізує умови реалізації нею свого права. Проте оприлюднення такої інформації може посилити громадський контроль за рішеннями про взяття на квартирний облік та за законністю внесення громадян до пільгових Списків. Тому ця інформація підлягає наданню на запит як така, що має суспільний інтерес.

Стосовно оприлюднення відомостей про існування у осіб, внесених до Списків, пільг, які дають право першочергово чи позачергово отримати житло, треба зазначити таке. Серед пільгових категорій громадян є, зокрема, діти з інвалідністю, діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування, особи, які мають інвалідність I і II груп, тяжкі форми деяких хронічних захворювань, наприклад заражені вірусом імунодефіциту людини, сім'ї, що виховують дітей із інвалідністю і самотні матері (батьки) тощо.

З огляду на це оприлюднення відомостей про пільги може розкрити чутливу інформацію про приватне життя осіб, внесених до Списків. З іншого боку, наявність пільги дає право першочергово чи позачергово отримати житло, а тому законність внесення осіб до відповідної черги є предметом суспільного інтересу і оприлюднення такої інформації сприятиме запобіганню і протидії корупції у цій сфері.

За таких умов, для того щоб мінімізувати оприлюднення чутливої інформації про приватне життя осіб, але дати можливість здійснювати громадський контроль за

законністю внесення особи до певного Списку, у стовбці (рядку) таблиці, де відображається інформація про пільги, відомості про саму пільгу доцільно замінити посиланням на правову норму, яка її надає. Такий підхід дасть можливість задовольнити обидва конкуруючі інтереси.

3. *Висновок*: запит підлягає частковому задоволенню. Потрібно надати Списки у виді наборів даних, які підлягають оприлюдненню в формі відкритих даних, у яких знеособлено відомості про реєстраційний номер облікової картки платника податків із Державного реєстру фізичних осіб – платників податків або номер та серію паспорта, дату народження, місце роботи / навчання, дані паспорта громадянина України, зокрема серію та номер, у разі його відсутності – дані посвідки на постійне проживання, для дітей-сиріт, яким не виповнилося 16 років, – дані свідоцтва про народження; відомості про місце проживання із зазначенням повної адреси житлового приміщення та дати реєстрації за місцем проживання суб'єкта обліку та всіх членів його сім'ї. Крім того, у стовбці (рядку) таблиці, до якого внесено інформацію про пільги, якими користуються особи під час взяття на квартирний облік, зазначені відомості рекомендовано замінити посиланням на правову норму, якою ці пільги встановлено. Решту інформації оприлюднити.

Приклад відповіді на запит:

Розглянувши Ваш запит на інформацію від *дата та вхідний номер* та керуючись частиною другою статті 6, статтею 7, частинами третьою та четвертою статті 10-1 Закону України «Про доступ до публічної інформації», частиною другою статті 21, статтею 29 Закону України «Про інформацію», частиною другою статті 5 та частиною другою статті 14 Закону України «Про захист персональних даних», пунктом 1 Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, Переліком наборів даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних органами місцевого самоврядування, Порядком ведення Єдиного державного реєстру громадян, які потребують поліпшення житлових умов повідомляємо про відмову в його задоволенні в частині надання інформації про реєстраційний номер облікової картки платника податків із Державного реєстру фізичних осіб – платників податків або про номер та серію паспорта, дату народження, місце роботи / навчання, дані паспорта громадянина України, в тому числі серію та номер, у разі його відсутності, – дані посвідки на постійне проживання, для дітей-сиріт, яким не виповнилося 16 років, – дані свідоцтва про народження; відомості про місце проживання із зазначенням повної адреси житлового приміщення та дати реєстрації за місцем проживання суб'єкта обліку та всіх членів його / її сім'ї стосовно осіб, які перебувають у списках громадян, які потребують поліпшення житлових умов (далі – Списки) на підставі пункту 2 частини першої статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» з огляду на таке.

Відповідно до пункту 2 частини першої статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» розпорядник інформації має право відмовити в задоволенні запиту, якщо інформація, що запитується, належить до категорії інформації з обмеженим доступом відповідно до частини другої статті 6 цього Закону.

Пунктом 1 частини першої статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» конфіденційна інформація визначена як один із видів інформації з обмеженим доступом.

Згідно з частиною другою статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до закону при дотриманні сукупності таких вимог: 1) виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя; 2) розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам; 3) шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

Правомірний інтерес в обмеженні доступу до цієї інформації полягає в захисті репутації та прав осіб, інформацію про яких внесено до зазначених Списків.

Під час підготування цієї відповіді враховано можливе існування суспільного інтересу до запитаної інформації, який може полягати в потребі забезпечити громадський контроль за дотриманням житлового законодавства України органами місцевого самоврядування, зокрема, у частині розпорядження комунальним майном (квартирами), з метою запобігти зловживанням у цій сфері, зменшити корупційні ризики і не допустити введення громадськості в оману.

Оцінивши ці конкуруючі інтереси, зроблено висновок, що оприлюднення такої конфіденційної інформації призведе до надмірного втручання у приватне життя відповідних осіб і може завдати їм істотної моральної шкоди, оскільки вони не є впливовими публічними особами, а межі їх допустимої критики є вузькими. Шкода може бути завдана внаслідок надання інформації на запит, оскільки такі відомості раніше ніде не оприлюднювались.

З огляду на викладене зазначену інформацію в таблицях знеособлено, про що зроблено відповідну позначку. Такий підхід дає можливість громадськості відстежувати рух черги та виділення квартир завдяки оприлюдненню та наданням на запит відомостям про прізвище, ім'я та по батькові черговиків, кількість членів сім'ї, які разом із ними перебувають на черзі, та відомостям про дату взяття їх на квартирний облік.

Щодо оприлюднення відомостей про пільги осіб, внесених до Списків, які дають право першочергово чи позачергово отримати житло, зазначимо таке. Серед пільгових категорій громадян є, зокрема, діти з інвалідністю, діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування, особи, які мають інвалідність I і II груп, тяжкі форми деяких хронічних захворювань, наприклад заражені вірусом імунодефіциту людини, сім'ї, що виховують дітей із інвалідністю і одинокі матері (батьки) тощо. Отже, оприлюднення відомостей про пільги може розкрити чутливу інформацію про приватне життя осіб, внесених до Списків. З іншого боку, наявність пільги дає право

першочергово чи позачергово отримати житло, а тому законність внесення осіб до відповідної черги є предметом суспільного інтересу.

За таких умов, щоб мінімізувати оприлюднення чутливої інформації про приватне життя осіб, але дати можливість здійснювати громадський контроль за законністю внесення особи до певного Списку (загальної черги чи пільгової), у стовбці (рядку) таблиці, де відображається інформація про пільги, відомості про саму пільгу замінено посиланням на правову норму, яка її надає.

Решта запитаної інформації надається в незміненому виді.

Отже, на запит надаються списки громадян, які потребують поліпшення житлових умов (квартирний облік) у виді наборів даних, що підлягають оприлюдненню в формі відкритих даних, за винятком зазначеної інформації, яка є конфіденційною і такою, що не підлягає розголошенню.

Особа, відповідальна за розгляд запиту, – (ПІБ та посада особи).

Відповідно до частини першої статті 23 Закону України «Про доступ до публічної інформації» рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації можуть бути оскаржені до керівника розпорядника, вищого органу або суду.

Додаток: набір даних на __ арк. в 1 прим.

Додаток 2

Інформаційна довідка щодо рішень Європейського суду з прав людини у справах про доступ до інформації

Справа «Центр демократії та верховенства права проти України» (заява №10090/16, рішення від 26.03.2020) стосується запиту, поданого до Центральної виборчої комісії України про надання копій автобіографій шести народних депутатів – лідерів найпопулярніших політичних партій, обраних до Верховної Ради України 26.10.2014 року. Зазначені автобіографії подавались до ЦВК під час виборів.

ЦВК відмовила у наданні копій цих документів, надіславши запитувачу лише інформацію про політиків, яка оприлюднена на її вебсайті. Відмова мотивована потребою захисту права на повагу до приватного життя та відсутністю згоди цих політиків на розголошення запитаних відомостей.

Щодо законності обмеження доступу до інформації ЄСПЛ визнав, що відомості про освіту належать до конфіденційної інформації про особу (Закон України «Про інформацію»), на відміну від інформації про трудову діяльність, яка до такої прямо не віднесена. ЄСПЛ зауважив, що тогочасний закон про вибори кваліфікував усю інформацію, що подавалась кандидатами в народні депутати до ЦВК, як відкриту.

ЄСПЛ встановив, що *правомірний інтерес в обмеженні доступу до запитаної інформації* полягав у потребі захисту прав осіб на приватність, а *суспільний інтерес до інформації* був зумовлений зацікавленістю громадськості знати про досвід та добросовісність провідних політиків – дуже відомих громадських діячів.

Вирішуючи питання щодо *необхідності обмеження доступу до запитаної інформації в демократичному суспільстві* ЄСПЛ врахував *контекст*: автобіографії подавались до ЦВК під час парламентських виборів, а запит подано одразу після їх завершення. Крім того, перед цим в Україні здійснювались скандали щодо фальсифікації документів про освіту колишніх міністрів соціальної політики, юстиції, транспорту, колишнього глави Адміністрації Президента України та інших. ЄСПЛ зауважив, що *аргументом на користь обмеження доступу* є те, що запитана інформація є конфіденційною, а обрані народні депутати не надали згоди на поширення відомостей про них. Проте *на користь оприлюднення інформації* вказувало те, що запит стосувався політичних лідерів, у більшості випадків у державній сфері, дуже відомих публічних діячів, які подали свої автобіографії під час виборів з метою участі в останніх і таким чином неминуче піддавши свою кваліфікацію та документи ретельній перевірці з боку громадськості. ЄСПЛ взяв до уваги, що чинне на той момент національне законодавство про вибори відносило інформацію, яку вони подали до ЦВК, до «відкритої», а з боку розпорядника та судів не було надано жодних пояснень щодо ступеня потенційного негативного впливу на приватне життя політиків, особливо двох із них, які з власної волі оприлюднили автобіографії на вебсайтах своїх партій.

Оскільки шкоди для приватного життя цих політиків виявлено не було, а до запитаних відомостей у контексті виборів та післявиборчий період існував суспільний інтерес і на користь цього суспільного інтересу було значно більше аргументів, ЄСПЛ зробив висновок, що обмеження доступу до відомостей про освіту та трудову діяльність відомих політиків не було необхідним в демократичному суспільстві, а отже, було порушено права заявників на інформацію.

Справа «Торбіч проти України» (заяви №41713/13 та № 29980/15, рішення від 28.03.2024) стосується запиту до ЦВК із проханням надати копії автобіографій та фотографій кандидатів у народні депутати від Рівненської області під час парламентської виборчої кампанії 2012 року. Потреба в отриманні цієї інформації пов'язувалась із поширенням використанням нечесної виборчої політтехнології реєстрації кандидатів-двійників.

ЦВК відмовила в наданні копії автобіографій, оскільки вони містять конфіденційну інформацію, а саме: адреси, номери телефонів та відомості про склад сім'ї кандидатів. Щодо фотографій було зазначено, що вони не можуть поширюватись без згоди кандидатів. ЦВК також зазначила, що під час виготовлення агітаційних плакатів кандидати не зобов'язані використовувати ту саму фотографію, яку подали до неї, і що вона не контролює, які біографічні відомості про кандидатів розміщують на плакатах.

Щодо законності обмеження доступу до інформації ЄСПЛ висловив міркування, аналогічні наведеним у справі «Центр демократії та верховенства права проти України». Додатковим аргументом було посилання на Закони України «Про інформацію» та «Про доступ до публічної інформації», які дозволяли розголошувати конфіденційну інформацію (наприклад, персональні дані), якщо вона становила суспільний інтерес і якщо право громадськості знати її переважувало потенційну шкоду від її поширення.

ЄСПЛ встановив, що *правомірний інтерес в обмеженні доступу до запитаної інформації* полягав у потребі захисту прав кандидатів у народні депутати на приватність, а *суспільний інтерес* був зумовлений поточним виборчим процесом, під час якого існувала ймовірність використання нечесної виборчої технології «кандидатів-двійників».

Вирішуючи питання про те, чи було обмеження в доступі до інформації *«необхідним в демократичному суспільстві»*, ЄСПЛ урахував контекст парламентських виборів та відсутність належного контролю з боку ЦВК за доброчесністю поведінки кандидатів у народні депутати, *аргументи на користь обмеження доступу до інформації*, а саме: її конфіденційний характер та кандидатський статус осіб, про яких вона збиралась, які на той час ще не були народними депутатами, відсутність згоди останніх на поширення зазначених відомостей (копій документів) та часткове оприлюднення інформації про них на вебсайті ЦВК. Було взято до уваги й *аргументи на користь оприлюднення інформації*: запит стосувався важливих для виборців відомостей про кандидатів у народні депутати; останні, реєструючись на виборах, неминуче виставили себе на публічний

огляд; незважаючи на те, що вони не були відомими політиками, інформація про них могла бути навіть важливішою, бо вони менш відомі громадськості; існування згаданих нечесних виборчих практик та відсутність відповідного контролю з боку ЦВК за достовірністю оприлюдненої інформації про кандидатів.

Зваживши викладені аргументи, ЄСПЛ зробив висновок, що доводи на користь суспільного інтересу та оприлюднення запитаної інформації (документів) переважають правомірні інтереси в захисті приватності кандидатів з вищенаведених міркувань. Він підкреслив, що відсутність контролю з боку ЦВК за змістом плакатів про кандидатів могла сама по собі стати ймовірною підставою для сумнівів заявників у точності інформації, наданої ними в різних джерелах, і, таким чином, за обставин цієї справи, вимагала поширення інформації з першоджерела. ЄСПЛ звернув увагу на те, що національні органи влади розглядали інформацію, яка міститься в автобіографіях, як єдиний блок і не робили жодних спроб знайти спосіб задовольнити потреби запитувачів без розголошення конфіденційних даних кандидатів. А втім, запитувачам можна було надати копії автобіографій та фотографій, поданих до ЦВК, у яких конфіденційні персональні дані були б видалені з метою гарантування прав кандидатів за статтею 8 Конвенції (право на повагу до приватного і сімейного життя).

З огляду на це Європейський Суд визнав, що загальна відмова надати заявникам копії автобіографій та фотографій кандидатів у контексті виборчої кампанії не була «необхідною в демократичному суспільстві» і вирішив, що було порушено статтю 10 Конвенції.

[Справа «Лещенко проти України»](#) (заяви № 14220/13 та № 72601/13) стосується двох заяв до ЄСПЛ журналіста інтернет-видання «Українська правда» С. Лещенка, у яких стверджувалось про порушення його права на доступ до публічної інформації.

У першій заяві йшлося про запит 2011 року, у якому він просив надати копії документів, пов'язаних із відчуженням «Межигір'я» на користь п. Януковича. Місцева райдержадміністрація та Адміністрація Президента України відмовили йому в цьому. Вони зазначили, що запит на інформацію міг розглядатися як втручання в особисте життя особи, а це порушує статтю 32 Конституції України.

Розглядаючи питання *законності обмеження доступу до інформації*, ЄСПЛ звернув увагу на те, що заявник наполягав на застосуванні Закону України «Про доступ до публічної інформації», частина п'ята статті 6 якого унеможливлювала будь-які обмеження на доступ до запитаної ним інформації. Натомість національні органи влади та суди посилалися на більш загальні положення національного законодавства щодо права на приватне життя. Він погодився, що *правомірний інтерес в обмеженні доступу до запитаної інформації* полягав у потребі захистити приватне та сімейне життя тодішнього Президента України, тоді як *суспільний інтерес* стосувався придбання тодішнім Президентом України майна, яке раніше перебувало в державній власності.

У цій справі значну увагу було приділено питанню передбачуваності українського законодавства. ЄСПЛ зауважив, що розпорядники публічної інформації та українські

суди застосовували правові норми вибірково, не надаючи відповідей на аргументи запитувача і належним чином не обґрунтовуючи ухвалених рішень. Він зробив висновок, що національні суди остаточно не встановили незастосовності Закону України «Про доступ до публічної інформації» до відповідних відомостей і не зазначили, чому вважали частину п'яту статті 6 цього Закону такою, що не підлягає застосуванню. Українські суди посилалися на дуже загальні положення законодавства щодо захисту приватності, а не на цілком конкретну правову норму, яка передбачала надання інформації про передачу державного майна тодішньому Президентові України, і регулювала питання, яке безсумнівно має значний суспільний інтерес. З огляду на це ЄСПЛ зауважив, що навіть якщо припустити, що втручання було «встановлене законом» і мало законну мету захистити права інших осіб, наведені причини дають підстави стверджувати, що національні органи влади не навели «достатніх» причин для втручання, яке не було пропорційним законній меті.

Таким чином, було встановлено порушення права заявника на інформацію.

Друга заява С. Лещенка стосувалась його звернення до Конституційного Суду України (далі – КСУ) із запитом про надання копії конституційного подання щодо відповідності Закону України «Про засади державної мовної політики» Конституції України. Заявник зазначав, що як журналіст інтернет-видання «Українська правда» працював над журналістськими розслідуваннями та публікаціями і потребував відповідної інформації, яка становила великий суспільний інтерес.

Секретаріат КСУ відмовив надати йому копії подання, зазначивши, що запитані відомості стосувалися здійснення конституційного провадження на стадіях, які передували ухваленню рішення.

Оцінюючи законність обмеження доступу до інформації, ЄСПЛ взяв до уваги твердження заявника про те, що відмова в задоволенні його запиту на інформацію була незаконною. Адже в правилах КСУ, які передбачають обмеження доступу до документів, конституційні подання прямо не вказувалися як такі, доступ до яких мав обмежуватися. Крім того, заявник стверджував, що самі правила та положення Закону України «Про доступ до публічної інформації», на яких вони ґрунтувалися, застосовувалися лише до матеріалів, створених КСУ, а не до будь-яких матеріалів, поданих до суду, як-от конституційні подання. З цим погодився й апеляційний суд, хоча його рішення згодом скасував Вищий адміністративний суд України. ЄСПЛ знайшов ці доводи небезпідставними і зауважив, що в нього виникли сумніви щодо того, чи було тлумачення відповідних положень національного законодавства національними судами «передбачуваним». Проте він вирішив продовжити проведення тесту на балансування конкуруючих інтересів.

ЄСПЛ встановив, що *правомірний інтерес в обмеженні доступу до запитаної інформації* полягав у захисті прав на приватне життя осіб, які звернулись із конституційним поданням, та в підтриманні авторитету і неупередженості судової влади, тоді як *суспільний інтерес* становило саме конституційне подання щодо перевірки конституційності змін до мовної політики, внесених Законом України «Про засади державної мовної політики».

Розглядаючи питання про «необхідність обмеження доступу до публічної інформації в демократичному суспільстві» ЄСПЛ урахував контекст, а саме ті факти, що 03 липня 2012 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про засади державної мовної політики», який змінив правила використання української, російської та інших мов, розширивши сфери суспільного життя, в яких дозволялось використання російської мови; що цей закон та регульовані ним питання викликали бурхливі публічні дискусії; що п'ятдесят один народний депутат подав до КСУ два подання щодо відповідності цього закону Конституції України. Він також взяв до уваги *аргументи на користь обмеження доступу до інформації*. Вони зводились до того, що обмеження доступу до інформації стосувалося лише періоду, який передувало ухваленню рішення Конституційним Судом України, а необмежений доступ до матеріалів конституційного провадження вважався загрозою незалежності КСУ. Крім того, він врахував *аргументи на користь оприлюднення інформації*, які полягали в тому, що запит стосувався конституційного подання про перевірку конституційності змін до мовної політики, внесених Законом України «Про засади державної мовної політики», який викликав значну суспільну дискусію.

Висновок, зроблений ЄСПЛ за результатами розгляду справи, був таким: він зауважив, що національні органи влади не навели достатніх підстав для висновку про потребу підтримання авторитету та неупередженості судової влади та що обмеження доступу було потрібним для захисту цих важливих інтересів; доводи, що конституційні подання були частиною матеріалів справи і використовувалися під час підготування рішень Конституційного Суду України, були загальними, і з них не вбачалось жодних конкретних наслідків, які стали б результатом поширення інформації; національні органи влади розглядали лише питання законності відмови, але не її пропорційності; крім того, ніщо не свідчило, що вони на будь-якому етапі провадження вживали врівноважувальних заходів, оцінюючи те, чи переважала можлива шкода від поширення інформації суспільний інтерес у її оприлюдненні. З огляду на це було визнано, що право заявника на доступ до публічної інформації порушено.

Відсутність належного балансування правомірного та суспільного інтересів до публічної інформації Європейським Судом встановлено також у справах: «[Юрій Чумак проти України](#)» (заява № 23897/10, рішення від 18.03.2021), «[Володимир Торбіч проти України](#)» (заява № 14957/13, рішення від 13.07.2023), «[Жох проти України](#)» (заява № 29319/13, рішення 28.09.2023), «[Аврамчук проти України](#)» (заява № 65906/13, рішення від 5.10.2023), «[Східноукраїнський центр громадських ініціатив проти України](#)» (заява № 18036/13 та 13 інших заяв, рішення від 5.10.2023), «[Романенко проти України](#)» (заяви № 51010/13 та № 2843/16, рішення від 18.04.2024).

[Справа «Saure v. Germany \(no. 2\)»](#) (заява № 6091/16, рішення від 28.03.2023) натомість описує випадок, який може бути прикладом належного балансування конкуруючих інтересів (хоча в ній ЄСПЛ також встановив часткове порушення статті 10 Конвенції). Ця справа стосувалась запиту заявника (журналіста), який просив Міністерство юстиції землі Бранденбург надати відомості про суддів і прокурора цієї землі, які раніше співпрацювали з Міністерством безпеки колишньої Німецької Демократичної Республіки (НДР).

Контекст: після возз'єднання Німеччини суддям і прокурорам, які працювали в колишній Німецькій Демократичній Республіці, була надана можливість подати заяву на інтеграцію в судову систему нових земель. Усіх кандидатів перевіряли, включно з Федеральним уповноваженим, відповідальним за перевірку документів Служби державної безпеки колишньої НДР (Bundesbeauftragter für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR — «Федеральний уповноважений»). Деякі судді та прокурори, які співпрацювали з Міністерством державної безпеки НДР, були інтегровані в судову систему Бранденбурга, оскільки їхня співпраця не була настільки тісною, щоб узяти під сумнів їхню придатність працювати на посаді. Загалом менше як половина з майже трьохсот суддів і трохи більше за половину з приблизно двохсот прокурорів, які працювали в Бранденбурзі в листопаді 1989 року, були інтегровані в судову систему землі Бранденбург в об'єднаній Німеччині.

У цій справі ЄСПЛ звернув увагу, що національні органи влади розкрили інформацію про те, скільки суддів і в яких судах працювало, які категорії справ вони розглядали, не надаючи відомостей про їхні імена та прізвища. Він відзначив ґрунтовну аргументацію, наведену німецьким адміністративним судом, який, відхиляючи інформаційний запит заявника щодо розкриття імен суддів та прокурора, визнав, що інтереси осіб у нерозголошенні інформації переважають інтереси заявника як журналіста та громадськості в її розкритті. Національний суд врахував такі аспекти: (i) роль і значення преси в демократичному суспільстві та важливість для її представників мати доступ до інформації для ефективного виконання цієї ролі, зокрема, через отримання інформації, яка не є загальнодоступною, як-от внутрішня робота адміністрацій і процеси, що там відбуваються; (ii) суспільний інтерес до запитуваної інформації; (iii) розголошення інформації стосувалося фактів особистого життя відповідних осіб і могло призвести до тяжких наслідків для їхнього професійного життя, де існував ризик, що їх поточні або минулі рішення буде піддано публічній критиці тільки через їхню минулу співпрацю з Міністерством державної безпеки НДР, та щодо їхнього особистого життя; (iv) відповідні особи обіймали важливі державні посади, але ніколи не привертали уваги громадськості; (v) інформаційний запит не стосувався професійної поведінки відповідних осіб у зв'язку з їх поточними функціями; (vi) потенційна співпраця з Міністерством державної безпеки НДР відбулася понад 20 років тому, і відповідні особи не приховували цього, коли було розглянуто їхні заяви про інтеграцію в судову систему землі Бранденбург і встановлено, що їхня співпраця з Міністерством державної безпеки НДР не була настільки тісною, щоб унеможливити їхню інтеграцію в судову систему Бранденбурга; (vii) це рішення, ухвалене землею Бранденбург понад 20 років тому, зобов'язало її, як роботодавця відповідних суддів і прокурорів, не розголошувати їхню особу, принаймні, якщо не було професійної неправомірної поведінки.

ЄСПЛ погодився з таким висновком і зазначив, що національні органи вивчили значну кількість елементів, коли збалансовували інтереси «за» та «проти» розкриття інформації. Він також зауважив, що публічне обговорення питання про співпрацю згаданих осіб із Міністерством державної безпеки НДР та про їхню наступну роботу в судах у системі юстиції землі Бранденбург було можливим на основі інформації, оприлюдненої органами влади, без відомостей про імена відповідних осіб. ЄСПЛ

підтримав національну владу в тому, що розкриття імен суддів і прокурора цілком може призвести до систематичної публічної критики їхніх судових рішень — як минулих, так і нинішніх. Оскільки національні органи влади встановили, що не було ознак професійної неправомірної поведінки з боку відповідних осіб, така систематична публічна критика судових рішень, не пов'язана з професійною поведінкою суддів або відповідного прокурора, не тільки матиме серйозні наслідки для професійного життя відповідних осіб, а й для повноважень судової системи загалом.

Ці додаткові міркування вказують на перевагу нерозголошення імен відповідних осіб над розголошенням і, таким чином, підкріплюють висновок національних органів влади.

Отже, ЄСПЛ вирішив, що наведені національними органами влади причини були не тільки доречними, але й достатніми, щоб показати, що відмова розкрити імена суддів і прокурора була «необхідною в демократичному суспільстві».

Додаток 3

Покроковий алгоритм проведення «трискладового тесту»

1. Інформація про суб'єктів відносин у сфері доступу до публічної інформації:

1.1. Розпорядник: _____

1.2. ПІБ відповідальної особи, посада, контактні дані: _____

1.3. Запитувач, контактні дані, його статус (якщо відомий: журналіст, медіа, науковий співробітник тощо): _____

2. Загальний опис запитованої інформації: _____

3. Закон як підстава для обмеження доступу до публічної інформації:

3.1 Норми законів, які регулюють порядок доступу до публічної інформації (слід зазначити норми законів, які обмежують доступ до публічної інформації та/або надають право поширювати запитану інформацію): _____

3.2 Порядок доступу до запитованої публічної інформації. Надайте відповідь на питання:

3.2.1. Закон забороняє обмежувати доступ до інформації (так чи ні);

3.2.2. Закон зобов'язує оприлюднювати інформацію (так чи ні);

3.2.3. Чи оприлюднювалася правомірно запитана інформація раніше (так чи ні);

3.2.4. Закон зобов'язує обмежувати доступ до інформації (так чи ні);

(У разі позитивної відповіді на питання 3.2.1, 3.2.2 та 3.2.3 інформацію слід оприлюднювати та надавати на запити. Позитивна відповідь на питання 3.2.4 вказує на те, що аналіз слід продовжити).

3.3 Інформація, доступ до якої обмежено законом (необхідно коротко описати інформацію, доступ до якої обмежується законом), та її різновид (конфіденційна, таємна чи службова): _____

4. «Трискладовий тест»

4.1. Правомірний інтерес в обмеженні доступу до інформації (слід зазначити, у яких інтересах обмежено доступ до публічної інформації: в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи кримінальним правопорушенням, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя):

4.2. Суспільний інтерес в оприлюдненні інформації (слід зазначити, чи існує суспільний інтерес до інформації і який саме. Довідково: суспільно необхідною є, зокрема, але не виключно, інформація, яка свідчить про загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності України; забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов'язків; свідчить про можливість порушення прав людини, введення громадськості в оману, шкідливі екологічні та інші негативні наслідки діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб тощо):

4.3. Балансування конкуруючих інтересів:

4.3.1. Оцінити ймовірність заподіяння шкоди правомірним інтересам (слід визначити, чи матиме місце така шкода, яка ймовірність її заподіяння: висока чи низька):

4.3.2. Визначити істотність шкоди (слід зазначити, якою буде ймовірна шкода: істотною чи неістотною, та обґрунтувати відповідь):

4.3.3. Причинно-наслідковий зв'язок між шкодою та оприлюдненням інформації (слід зазначити, чи такий зв'язок існує і обґрунтувати висновок):

4.3.4. Що переважає в разі оприлюднення інформації: шкода чи суспільний інтерес (слід надати відповідь на питання та обґрунтувати її):

5. Висновок (слід зазначити, чи підлягає запит задоволенню, повністю чи частково, якщо частково – в якій частині):

Додаток 4

Приклад застосування покрокового алгоритму при проведенні «трискладового тесту»

1. Інформація про суб'єктів відносин у сфері доступу до публічної інформації:

1.1. Розпорядник: N-міська рада

1.2. ПІБ відповідальної особи, посада, контактні дані: Петренко Петро Петрович

1.3. Запитувач, контактні дані, його статус (якщо відомий: журналіст, медіа, науковий співробітник тощо): Коваленко Іван Іванович

2. Загальний опис запитуваної інформації: запитувач просить надати неперсоналізовану інформацію із реєстру територіальної громади у формі повного витягу з бази даних (первинні неагреговані дані)

3. Закон як підстава для обмеження доступу до публічної інформації:

3.1 Норми законів, які регулюють порядок доступу до публічної інформації (слід зазначити норми законів, які обмежують доступ до публічної інформації та/або надають право поширювати запитану інформацію):

Статті 32 та 34 Конституції України, закони України «Про захист персональних даних» (статті 5, 14), «Про інформацію» (статті 11, 21), «Про доступ до публічної інформації» (частина друга статті 6, стаття 7), «Про надання публічних (електронних публічних) послуг щодо декларування та реєстрації місця проживання в Україні» (статті 23, 25-27).

3.2 Порядок доступу до запитуваної публічної інформації. Надайте відповідь на питання:

3.2.1. Закон забороняє обмежувати доступ до інформації (так чи ні);

ні

3.2.2. Закон зобов'язує оприлюднювати інформацію (так чи ні);

ні

3.2.3. Чи оприлюднювалася правомірно запитана інформація раніше (так чи ні);

ні

3.2.4. Закон зобов'язує обмежувати доступ до інформації (так чи ні);

так

(У разі позитивної відповіді на питання 3.2.1, 3.2.2 та 3.2.3 інформацію слід оприлюднювати та надавати на запити. Позитивна відповідь на питання 3.2.4 вказує на те, що аналіз слід продовжити).

3.3 Інформація, доступ до якої обмежено законом (необхідно коротко описати інформацію, доступ до якої обмежується законом), та її різновид (конфіденційна, таємна чи службова): _____

Інформація із реєстру територіальної громади у формі повного витягу з бази даних містить такі відомості, які відносяться до конфіденційної інформації, а саме:

1) прізвище, власне ім'я, по батькові (за наявності);

2) дата та місце народження;

3) стать;

4) адреса задекларованого/зареєстрованого місця проживання (перебування);

5) контактні дані: номер телефону, адреса електронної пошти, інші засоби зв'язку (за наявності);

6) відомості про громадянство;

7) унікальний номер запису в Єдиному державному демографічному реєстрі (за наявності);

8) реєстраційний номер облікової картки платників податків із Державного реєстру фізичних осіб – платників податків або повідомлення про відмову від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків (для фізичних осіб, які через свої релігійні переконання відмовляються від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків та повідомили про це відповідний контролюючий орган і мають відмітку в паспорті);

9) реквізити паспортного документа особи, довідки про звернення за захистом в Україні, а для дитини віком до 14 років – реквізити свідоцтва про народження або документа про реєстрацію народження, виданого компетентним органом іноземної держави і легалізованого у встановленому порядку, якщо інше не передбачено міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України;

10) реквізити паспортного документа іноземця або документа, що посвідчує особу без громадянства, чи рішення про визнання особою без громадянства, видане центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері реєстрації фізичних осіб (для осіб, які реєструють або

декларують місце свого проживання на підставі посвідки на постійне проживання або посвідки на тимчасове проживання);

11) реквізити свідоцтва про смерть особи або документа про реєстрацію смерті, виданого компетентним органом іноземної держави і легалізованого у встановленому порядку, якщо інше не передбачено міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України;

12) дата декларування / реєстрації місця проживання (перебування) особи;

13) реквізити документа, на підставі якого здійснювалося декларування або реєстрація місця проживання (перебування) особи, зняття особи з реєстрації місця проживання (перебування), скасування реєстраційної дії. Зазначена інформація не вноситься у разі декларування або реєстрації місця проживання (перебування) особи на підставі заяви особи, яка є власником (співвласником) житла, або якщо декларування або реєстрація місця проживання (перебування) особи здійснюється за згодою власника (співвласників) житла чи уповноваженої особи житла;

14) попереднє місце проживання із зазначенням адреси житла (якщо попереднє місце проживання (перебування) особи було зареєстровано або задекларовано);

15) дата зняття особи із задекларованого або зареєстрованого місця проживання (перебування);

16) дата зміни задекларованого або зареєстрованого місця проживання (перебування) особи;

17) дата скасування відомостей про задеклароване або зареєстроване місце проживання (перебування) особи;

18) прізвище, власне ім'я, по батькові (за наявності) законного представника (представників), представника особи та відомості про документи, що підтверджують повноваження особи як законного представника (представника), крім випадків, якщо законними представниками дитини є її батьки чи один із батьків;

19) контактні дані законного представника (законних представників), представника: номер телефону, адреса електронної пошти, інші засоби зв'язку (за наявності);

20) інформація про уповноважену особу житла (прізвище, власне ім'я, по батькові (за наявності) та посада), яка надала згоду на декларування або реєстрацію місця проживання (перебування) особи у випадках, встановлених законом;

21) ...

22) відомості про військовий облік (окремий номер запису в Єдиному державному реєстрі призовників, військовозобов'язаних та резервістів (за наявності) або відомості, зазначені у військово-обліковому документі відповідно до переліку, встановленого Кабінетом Міністрів України.

4. «Трискладовий тест»

4.1. Правомірний інтерес в обмеженні доступу до інформації (слід зазначити, у яких інтересах обмежено доступ до публічної інформації: в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи кримінальним правопорушенням, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя): захист «прав інших людей», а саме права на повагу до особистого, сімейного життя осіб, інформацію про яких внесено до зазначеного реєстру, їхнього житла (захист права на приватність)

4.2. Суспільний інтерес в оприлюдненні інформації (слід зазначити, чи існує суспільний інтерес до інформації і який саме. Довідково: суспільно необхідною є, зокрема, але не виключно, інформація, яка свідчить про загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності України; забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов'язків; свідчить про можливість порушення прав людини, введення громадськості в оману, шкідливі екологічні та інші негативні наслідки діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб тощо): _____

- викриття недоліків у діяльності органів державної влади (місцевого самоврядування), їхніх посадових чи службових осіб;
 - проведення якісних наукових досліджень, які можуть покращити економічний добробут людей та сприяти підприємницькій діяльності, інвестиціям.
- _____

4.3. Балансування конкуруючих інтересів:

4.3.1. Оцінити ймовірність заподіяння шкоди правомірним інтересам (слід визначити, чи матиме місце така шкода, яка ймовірність її заподіяння: висока чи низька): _____

- ймовірність заподіяння шкоди буде високою у разі надання копії реєстру із наведеними вище відомостями у повному обсязі. Тому надалі потрібно визначити, чи така шкода буде істотною та чи існуватиме причинно-наслідковий зв'язок між шкодою та оприлюдненням інформації і оцінити що переважає: шкода чи суспільний інтерес);
- водночас, настання шкоди буде малоймовірним у випадку знеособлення відомостей, що можуть ідентифікувати осіб, інформацію про яких внесено до реєстру (в такому випадку відсутня необхідність визначати істотність шкоди, причинно-наслідковий зв'язок і вирішувати питання про те, що переважає: шкода чи суспільний інтерес, оскільки відсутність шкоди говорить про те, що інформацію слід оприлюднювати і надавати на запити).

4.3.2. Визначити істотність шкоди (слід зазначити, якою буде ймовірна шкода: істотною чи неістотною, та обґрунтувати відповідь): _____

у разі надання повної копії реєстру (без знеособлення інформації) шкода правомірним інтересам буде істотною, оскільки численні аспекти приватного життя мешканців територіальної громади, включно з чутливою інформацією про них, буде розголошено. Це може створити реальний ризик вчинення щодо них злочинів (зокрема, шахрайства), широкого обговорення обставин їхнього особистого життя тощо, хоча до них суспільного інтересу немає. Викривати недоліки в діяльності органів влади та проводити наукові дослідження можна без інформації, яка ідентифікує фізичних осіб.

4.3.3. Причинно-наслідковий зв'язок між шкодою та оприлюдненням інформації (слід зазначити, чи такий зв'язок існує і обґрунтувати висновок): _____

причинно-наслідковий зв'язок між шкодою та оприлюдненням інформації існуватиме, оскільки зазначена інформація раніше не оприлюднювалась, вона не відома широкій аудиторії, але стане відомою в результаті надання її на запит.

4.3.4. Що переважає в разі оприлюднення інформації: шкода чи суспільний інтерес (слід надати відповідь на питання та обґрунтувати її): _____

у випадку надання інформації з реєстру в повному обсязі переважатиме шкода від оприлюднення інформації над суспільним інтересом, оскільки відбудеться надмірне втручання у приватне життя фізичних осіб.

5. Висновок (слід зазначити, чи підлягає запит задоволенню, повністю чи частково, якщо частково – в якій частині): _____

1. Повна копія реєстру територіальної громади не підлягає наданню на запит, оскільки шкода від розкриття цієї інформації переважатиме суспільний інтерес в її оприлюдненні внаслідок надмірного втручання у приватне життя фізичних осіб.

2. Водночас, надання запитуваної інформації після знеособлення зазначених вище відомостей не завдасть шкоди правомірним інтересам, проте задовольнить інтереси суспільства у викритті недоліків у діяльності органів державної влади (місцевого самоврядування), їхніх посадових чи службових осіб та проведенні якісних наукових досліджень, які можуть покращити економічний добробут людей та сприяти підприємницькій діяльності, інвестиціям. Тому запитувану інформацію слід надати у знеособленому виді.

В такому випадку доцільно врахувати, що інформація про статтю та інші аспекти приватного життя може надаватись в первинному виді за умови знеособлення даних, які дозволяють ідентифікувати конкретну фізичну особу. Наприклад, відомості про адресу проживання та дату народження можуть надаватись узагальнено; інформація про прізвище, ім'я та по батькові особи має бути псевдонімізована та замінена на випадковий набір літер та цифр; реквізити документів мають бути вилучені. Зокрема:

1) прізвище, власне ім'я, по батькові (за наявності) – необхідно вилучити або псевдонімізувати;

2) дату та місце народження слід розкрити лише частково, зазначивши рік народження та відповідну країну;

3) статтю може оприлюднюватись за умови знеособлення інших даних;

4) адреса задекларованого/зареєстрованого місця проживання (перебування) може надаватись лише частково, а саме: відомості про місто (район, село тощо) та відповідну вулицю; інформація про номер будинку та квартири (за наявності) розголошенню не підлягає;

5) контактні дані: номер телефону, адреса електронної пошти, інші засоби зв'язку (за наявності) мають бути вилучені;

6) відомості про громадянство можуть надаватись після знеособлення інших відомостей, що ідентифікують фізичну особу;

7) унікальний номер запису в Єдиному державному демографічному реєстрі (за наявності) оприлюдненню не підлягає; можуть надаватись лише відомості про наявність або відсутність цього запису в реєстрі;

8) реєстраційний номер облікової картки платників податків з Державного реєстру фізичних осіб – платників податків або повідомлення про відмову від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків (для фізичних осіб, які через свої релігійні переконання відмовляються від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків та повідомили про це відповідний контролюючий орган і мають відмітку у паспорті) оприлюдненню не підлягає; можуть надаватись відомості про наявність або відсутність цього запису в реєстрі;

9) реквізити паспортного документа особи, довідки про звернення за захистом в Україні, а для дитини віком до 14 років – реквізити свідоцтва про народження або документа про реєстрацію народження, виданого компетентним органом іноземної держави і легалізованого у встановленому порядку, якщо інше не передбачено міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України оприлюдненню не підлягають; можуть надаватись відомості про наявність або відсутність цього запису в реєстрі;

10) реквізити паспортного документа іноземця або документа, що посвідчує особу без громадянства, чи рішення про визнання особою без громадянства, видане центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері реєстрації фізичних осіб (для осіб, які реєструють або декларують місце свого проживання на підставі посвідки на постійне проживання або посвідки на тимчасове проживання) оприлюдненню не підлягають; можуть надаватись відомості про наявність або відсутність цього запису в реєстрі;

11) реквізити свідоцтва про смерть особи або документа про реєстрацію смерті, виданого компетентним органом іноземної держави і легалізованого у встановленому порядку, якщо інше не передбачено міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України оприлюдненню не підлягають; можуть надаватись відомості про наявність або відсутність цього запису в реєстрі;

12) дата декларування / реєстрації місця проживання (перебування) особи оприлюдненню не підлягає; можуть надаватись відомості про наявність або відсутність цього запису в реєстрі;

13) реквізити документа, на підставі якого здійснювалося декларування або реєстрація місця проживання (перебування) особи, зняття особи з реєстрації місця проживання (перебування), скасування реєстраційної дії оприлюдненню не підлягають і мають бути вилучені;

14) відомості про попереднє місце проживання із зазначенням адреси житла (якщо попереднє місце проживання (перебування) особи було зареєстровано або задекларовано) можуть надаватись в частині інформації про країну та місто (район, село тощо) попереднього проживання;

15) дата зняття особи із задекларованого або зареєстрованого місця проживання (перебування) може надаватись в частині відомостей про рік зняття особи із задекларованого або зареєстрованого місця проживання (перебування);

16) дата зміни задекларованого або зареєстрованого місця проживання (перебування) особи може надаватись в частині відомостей про рік зміни задекларованого або зареєстрованого місця проживання (перебування) особи;

17) дата скасування відомостей про задеклароване або зареєстроване місце проживання (перебування) особи може надаватись в частині інформації про рік скасування відомостей про задеклароване або зареєстроване місце проживання (перебування) особи;

18) прізвище, власне ім'я, по батькові (за наявності) законного представника (представників), представника особи та відомості про документи, що підтверджують повноваження особи як законного представника

(представника), крім випадків, якщо законними представниками дитини є її батьки чи один із батьків, оприлюдненню не підлягають; можуть надаватись відомості про наявність або відсутність цього запису в реєстрі;

19) контактні дані законного представника (законних представників): номер телефону, адреса електронної пошти, інші засоби зв'язку (за наявності) оприлюдненню не підлягають і мають бути вилучені;

20) інформація про уповноважену особу житла (прізвище, власне ім'я, по батькові (за наявності) та посада), яка надала згоду на декларування або реєстрацію місця проживання (перебування) особи у випадках, встановлених законом оприлюдненню не підлягає і має бути вилучена;

21) прізвище, власне ім'я, по батькові (за наявності) та посада особи органу реєстрації, яка надала публічну (електронну публічну) послугу щодо декларування та реєстрації місця проживання (перебування) можуть надаватись на запит;

22) відомості про військовий облік оприлюдненню не підлягають; може надаватись інформація про перебування чи неперехування на військовому обліку.

Додаток 5

Орієнтовний перелік інформації, доступ до якої не може бути обмежено

1. [Стаття 50](#) Конституції України;
2. [Стаття 13](#) та частина четверта [статті 21](#) Закону України «Про інформацію»;
3. Частини п'ята-восьма [статті 6](#), частина третя [статті 9](#) та [стаття 15](#) Закону України «Про доступ до публічної інформації»;
4. Частина перша [статті 11](#) Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань»;
5. Частина сьома [статті 19](#) та частина п'ята [статті 24](#) Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»;
6. Частина перша [статті 32](#) Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»;
7. Частини друга та третя [статті 5](#) Закону України «Про захист персональних даних»;
8. Частина друга [статті 60](#) Закону України «Про запобігання корупції»;
9. [Стаття 20](#) Закону України «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів»;
10. [Стаття 6](#) Закону України «Про загальну безпечність нехарчової продукції»;
11. [Стаття 15](#) Закону України «Про національний архівний фонд та архівні установи»;
12. Частина восьма [статті 73](#) та частина восьма [статті 78](#) Господарського кодексу України;
13. Частина третя [статті 113](#) Закону України «Про акціонерні товариства»;
14. [Закон України «Про відкритість використання публічних коштів»](#);
15. [Стаття 14](#) Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні»;
16. Частини перша та друга [статті 11](#) Закону України «Про судоустрій і статус суддів»;
17. [Стаття 42](#) і частини друга та третя [статті 47](#) Виборчого кодексу України;
18. Частини сімнадцята та вісімнадцята [статті 17](#) Закону України «Про політичні партії»;

- 19.** Частина сьома [статті 23](#) Закону України «Про громадські об'єднання»;
- 20.** Частина третя [статті 17](#) Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації»;
- 21.** Частина друга [статті 30](#) та частина 5 [статті 33](#) Закону України «Про офіційну статистику»;
- 22.** Пункт 2 частини першої [статті 96](#) Лісового кодексу України.

Додаток 6

Орієнтовний перелік інформації, доступ до якої може бути обмежено

Конфіденційна інформація

1. [Стаття 32](#) Конституції України;
2. Статті [301](#), [505-508](#) та [895](#) Цивільного кодексу України;
3. Перше речення частини другої [статті 5](#) Закону України «Про захист персональних даних»;
4. Друге речення частини другої [статті 11](#), частина друга [статті 21](#) та частина третя [статті 19-1](#) Закону України «Про інформацію»;
5. Частина перша [статті 29](#) Закону України «Про офіційну статистику»;
6. [Стаття 19](#) Закону України «Про застосування трансплантації анатомічних матеріалів людині»;
7. Частина п'ята [статті 14](#) Закону України «Про безпеку та якість донорської крові та компонентів крові»;
8. Частина перша [статті 6](#) Закону України «Про психіатричну допомогу»;
9. Пункт 70.15.2 [статті 70](#) Податкового кодексу України;
10. [Стаття 36](#) Господарського кодексу України;
11. Частина перша [статті 56](#) Митного кодексу України;
12. [Стаття 23](#) Закону України «Про охорону прав на сорти рослин»;
13. [Стаття 19](#) Закону України «Про охорону прав на винаходи і корисні моделі»;
14. [Стаття 15](#) Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві»;
15. [Стаття 10](#) Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів»;
16. [Стаття 16](#) Закону України «Про Всеукраїнський перепис населення»;
17. Частина десята [статті 7](#) Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту»;
18. Частина десята [статті 16](#) Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству»;

19. Частина третя [статті 53](#) Закону України «Про недержавне пенсійне забезпечення»;
20. [Стаття 7](#) Закону України «Про поховання та похоронну справу»;
21. [Стаття 10](#) Закону України «Про звернення громадян»;
22. Частина одинадцята [статті 9](#) Закону України «Про лікарські засоби».

Таємна інформація

23. Статті [31](#) та [71](#) Конституції України;
24. [Стаття 16](#) Виборчого кодексу України;
25. Статті [286](#), [306](#), [1076](#) та [1255](#) Цивільного кодексу України;
26. Пункт 6 частини першої [статті 12](#) Закону України «Про електронні комунікації»;
27. Статті [39-1](#) та [40](#) Закону України «Основи законодавства про охорону здоров'я»;
28. Частина четверта [статті 30](#) та [стаття 226](#) Сімейного кодексу України;
29. [Стаття 13](#) Закону України «Про протидію поширенню хвороб, зумовлених вірусом імунодефіциту людини (ВІЛ), та правовий і соціальний захист людей, які живуть з ВІЛ»;
30. [Стаття 26](#) Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб»;
31. [Стаття 8](#) Закону України «Про нотаріат»;
32. [Стаття 22](#) Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність»;
33. [Стаття 222](#) Кримінально-процесуального кодексу України;
34. [Стаття 387](#) Кримінального кодексу України;
35. [Стаття 9](#) Закону України «Про контррозвідувальну діяльність»;
36. [Стаття 11](#) Закону України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність»;
37. [Стаття 3](#) Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації»;
38. Частина третя статті 25 Закону України «Про інформацію»;
39. Пункт 3 частини першої [статті 11-1](#) Закону України «Про державну підтримку медіа, гарантії професійної діяльності та соціальний захист журналіста»;

- 40. [Стаття 60](#) Закону України «Про банки та банківську діяльність»;
- 41. Пункт 73 частини першої [статті 1](#) та [113](#) Закону України «Про страхування»;
- 42. Частина перша [статті 8](#) Закону України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану»;
- 43. Пункт 5 частини сьомої [статті 56](#) Закону України «Про судоустрій та статус суддів»;
- 44. [Стаття 7](#) Закону України «Про доступ до судових рішень».

Службова інформація

- 45. Частина десята [статті 9](#) Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність».