



ПЛАТФОРМА
П Р А В Л Ю Д И Н И



МІЖНАРОДНИЙ
ФОНД
ВІДРОДЖЕННЯ

ЗВІТ

ПРО РЕЗУЛЬТАТИ МОНІТОРИНГУ СТАНУ ДОТРИМАННЯ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В 2022–2024 РОКАХ

КИЇВ 2025

ЗВІТ про результати моніторингу стану дотримання права на доступ до публічної інформації в 2022–2024 роках / О. Вдовенко, М. Гринишак, Є. Воробйов, Р. Васильняк. — Київ: ГО «Платформа прав людини», 2025. — 82 с.

Це видання опубліковано в рамках проєкту «Доступ до публічної інформації під час війни», що впроваджується за підтримки Міжнародного фонду «Відродження».

Міжнародний фонд «Відродження» — одна з найбільших благодійних фондаций в Україні, що з 1990 року допомагає розвивати в Україні відкрите суспільство на основі демократичних цінностей. За час своєї діяльності Фонд підтримав близько 20 тисяч проєктів на суму понад 350 мільйонів доларів США.

Сайт: www.irf.ua

Facebook: www.fb.com/irf.ukraine

Всі права захищено.

Видано ГО «Платформа прав людини»

м. Київ, 2025

www.ppl.org.ua

© ГО «Платформа прав людини»

ЗМІСТ

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ.....	3
ВСТУП.....	4
КЛЮЧОВІ ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ.....	5
РОЗДІЛ 1. МОНІТОРИНГ СУДОВИХ РІШЕНЬ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВАХ ЩОДО ПОРУШЕННЯ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ.....	8
1. Загальна статистика ухвалених судових рішень.....	8
2. Аналіз рішень першої інстанції.....	9
3. Аналіз рішень апеляційної інстанції.....	10
4. Аналіз рішень касаційної інстанції.....	12
5. Розподіл рішень за областями та судами.....	20
6. Аналіз рішень, в яких відповідачем був однаковий розпорядник публічної інформації.....	25
7. Аналіз за категоріями інформації, щодо яких розпорядники відмовляли в доступі.....	34
8. Аналіз за категоріями підстав для відмови у доступі до публічної інформації, які було оскаржено в судовому порядку.....	45
РОЗДІЛ 2. МОНІТОРИНГ СУДОВИХ РІШЕНЬ ЩОДО РОЗГЛЯДУ СПРАВ ЗА СТ. 212³ КУпАП.....	54
1. Статистика розгляду справ за ст. 212 ³ КУпАП.....	55
2. Результати розгляду справ за ст. 212 ³ КУпАП у судах апеляційної інстанції.....	58
3. Категорії інформації, щодо відмов у наданні якої найчастіше склалися протоколи про адміністративні правопорушення за ст. 212 ³ КУпАП.....	58
4. Підстави для складення протоколів про адміністративне правопорушення за ст. 212 ³ КУпАП.....	59
5. Процесуальні проблеми, які було виявлено під час дослідження..	60
РОЗДІЛ 3. МОНІТОРИНГ ЗАПИТІВ ТА ВІДПОВІДЕЙ РОЗПОРЯДНИКІВ ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ, НАДІСЛАНИХ ЧЕРЕЗ ОНЛАЙН-ПЛАТФОРМУ «ДОСТУП ДО ПРАВДИ».....	64
РОЗДІЛ 4. МОНІТОРИНГ РОЗГЛЯДУ СКАРГ ЗАПИТУВАЧІВ ДО УПОВНОВАЖЕНОГО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДИНИ....	69
1. Загальна динаміка звернень.....	69
2. Розпорядники публічної інформації, на дії чи бездіяльність яких найчастіше надходили скарги до Офісу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.....	70
3. Результати розгляду скарг.....	71
РОЗДІЛ 5. МОНІТОРИНГ ІНФОРМАЦІЇ ПРО ВИПАДКИ ПОРУШЕНЬ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ З ВІДКРИТИХ ДЖЕРЕЛ.....	73
ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ.....	77

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

ВАСУ — Вищий адміністративний суд України

ГО — громадська організація

ДБР — Державне бюро розслідувань

Держгеокадастр — Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру

ЕЦП — електронний цифровий підпис

ЄСПЛ — Європейський суд з прав людини

ЗСУ — Збройні Сили України

КАСУ — Кодекс адміністративного судочинства України

КЕП — кваліфікований електронний підпис

КУпАП — Кодекс України про адміністративні правопорушення

МОУ — Міністерство оборони України

ОАСК — Окружний адміністративний суд міста Києва

ОВА — обласна військова адміністрація

п. — пункт

ПІБ — прізвище, ім'я, по батькові

пп. — підпункт

ст. — стаття

ч. — частина

ВСТУП

Забезпечення доступу до публічної інформації є одним із ключових принципів демократичного суспільства. Воно відіграє важливу роль у забезпеченні прозорості та підзвітності влади. За понад десятиліття застосування Закону України «Про доступ до публічної інформації» в Україні було зроблено значні кроки для підвищення рівня відкритості інформації, модернізації офіційних вебресурсів, визначення публічної інформації у формі відкритих даних та збільшення її обсягів тощо. Проте як і в багатьох інших сферах, повномасштабне вторгнення російської федерації призвело до нових викликів у сфері доступу до публічної інформації.

Воєнний стан, запроваджений на всій території України у відповідь на агресію, передбачає можливість тимчасового обмеження доступу до певних категорій інформації в інтересах національної безпеки. Натомість забезпечення справедливого балансу між цими інтересами та відкритістю публічної інформації стало непростим завданням для розпорядників. Органи влади та місцевого самоврядування на певний період припиняли надавати відповіді на запити, закривали доступ до раніше відкритих реєстрів, а в деяких ситуаціях неправомірно посилялися на воєнний стан для відмови у наданні суспільно важливої інформації.

Вперше негативні тенденції у сфері доступу до публічної інформації було виявлено у 2023 році під час проведення дослідження «Війна у цифровому вимірі та права людини»¹. Отримані дані про приблизно третину необґрунтованих відмов у 3366 відповідях на запити спонукали нас провести глибший аналіз, спрямований не лише на ідентифікацію випадків неправомірного обмеження доступу до публічної інформації, а й на оцінку ефективності механізмів оскарження відмов у її наданні.

З цією метою в межах дослідження було проаналізовано судову практику у справах про адміністративні правопорушення, запити на доступ до публічної інформації, адміністративні справи, публікації в медіа, а також реєстр скарг, поданих до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Такий підхід дав змогу комплексно оцінити проблематику у сфері доступу до публічної інформації та надати рекомендації, спрямовані на підвищення ефективності реалізації права на доступ до публічної інформації в умовах воєнного стану.

¹ Війна у цифровому вимірі та права людини (ГО «Платформа прав людини», 2023 р.). URL: <https://ppl.org.ua/wp-content/uploads/2023/11/vijna-u-cifrovomu-vimiri-ta-prava-lyudini-pidsumkovij-zvit.pdf>

КЛЮЧОВІ ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

	Висновок	Рекомендація
1.	У більшості випадків розпорядники обмежують доступ до інформації, яка становить високий суспільний інтерес (використання бюджетних коштів, земель, кадрових рішень, комунального майна), що негативно впливає на прозорість і підзвітність влади.	Розпорядникам — впровадити внутрішній контроль за застосуванням «трискладового тесту», організувати регулярні навчання для відповідальних осіб та розробити типові алгоритми його застосування для ключових категорій інформації.
2.	Поширеною є практика формальних, необґрунтованих відмов розпорядників з посиланням на обставини воєнного стану, конфіденційності та без застосування «трискладового тесту», що унеможливає якісне балансування конкуруючих інтересів.	
3.	У період 2022–2024 років в адміністративних справах щодо доступу до публічної інформації суди всіх інстанцій ухвалили 1882 рішення: 1457 — у першій, 327 — в апеляційній та 98 — у касаційній. Загалом, за три роки 71 % справ на рівні всіх інстанцій були вирішені на користь запитувачів. Апеляційне оскарження відбулося у 22 % справ, а касаційний перегляд — менш ніж у 1 % випадків.	Верховному Суду — забезпечити сталість позитивної судової практики в усіх інстанціях через підготовку висновків та узагальнень щодо розгляду справ про доступ до публічної інформації.
5.	Касаційний перегляд у справах щодо доступу до публічної інформації є малодоступним через високий кваліфікаційний бар'єр, обумовлений тим, що всі справи цієї категорії розглядаються за правилами спрощеного позовного провадження.	Верховному Суду — узагальнити судову практику щодо оцінки допустимості касаційних скарг у справах про доступ до публічної інформації, критеріїв для визначення наявності підстав для перегляду рішень по суті, а також обґрунтування відмов у відкритті касаційного провадження.

	Висновок	Рекомендація
6.	У багатьох випадках суди лише формально посиляються на необхідність застосування розпорядниками «трискладового тесту», без власного аналізу застосування його елементів у контексті конкретної справи, зокрема без співвідношення потенційної шкоди від поширення та суспільного інтересу в отриманні.	Верховному Суду — узагальнити практику у справах щодо доступу до публічної інформації в частині застосування «трискладового тесту», передбаченого ч. 2 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації», систематизувати та забезпечити оприлюднення правових позицій Верховного Суду з посиланням на судові рішення, в яких вони були сформульовані, та надати роз'яснення рекомендаційного характеру при вирішенні цієї категорії судових справ.
7.	Найчастіше відповідачами у справах про відмову в доступі до публічної інформації були органи місцевого самоврядування, що свідчить про системний характер порушень з боку саме цієї категорії розпорядників.	Органам місцевого самоврядування — забезпечити регулярне навчання відповідальних працівників вимогам Закону України «Про доступ до публічної інформації» та впровадити внутрішні механізми контролю за дотриманням інформаційного законодавства.
8.	Чинна система притягнення до адміністративної відповідальності за ст. 212 ³ КУпАП є неефективною, передусім через законодавчі прогалини.	Верховній Раді України — розробити і внести зміни до КУпАП щодо продовження строку притягнення до відповідальності за ст. 212 ³ до шести місяців, надати судам право змінювати кваліфікацію правопорушення в межах статті, розширити коло суб'єктів апеляційного оскарження.

	Висновок	Рекомендація
9.	Інститут звернень до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини є дієвим механізмом захисту права на доступ до публічної інформації. Водночас особливості мандата Офісу, що виходять за межі класичних функцій парламентського контролю, у поєднанні зі зростанням кількості звернень і обмеженістю ресурсів, істотно звужують спроможність оперативно реагувати на системні та масштабні порушення.	Кабінету Міністрів України та Верховній Раді України — вирішити питання щодо створення спеціалізованого незалежного органу нагляду та контролю у сфері доступу до публічної інформації та передачі йому відповідних повноважень від Офісу Омбудсмена.
10.	В Україні наявні випадки зловживання правом на доступ до публічної інформації, зокрема у вигляді масового направлення сотень однотипних або надмірних за обсягом запитів. Така практика може суттєво ускладнювати діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, перешкоджати належному виконанню ними публічних функцій.	Організаціям громадянського суспільства спільно з Офісом Омбудсмена, Комітетом Верховної Ради України з питань гуманітарної та інформаційної політики, Міністерству культури та стратегічних комунікацій України — провести публічні обговорення щодо можливих змін до законодавства з метою запобігання зловживанню правом на доступ до публічної інформації.

РОЗДІЛ 1. МОНІТОРИНГ СУДОВИХ РІШЕНЬ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВАХ ЩОДО ПОРУШЕННЯ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Дослідження в цій частині стало важливим інструментом оцінки як ефективності реалізації, так і захисту цього права в умовах правового режиму воєнного стану. Аналіз судової практики дав змогу виявити найпоширеніші категорії інформації, доступ до яких обмежується, визначити правові підстави, на які посилалися розпорядники під час відмови у наданні інформації, оцінити правомірність таких обмежень, рівень їх оскарження в судах та визначити системні проблеми й тенденції у розгляді справ щодо порушення права на доступ до публічної інформації.

Результати моніторингу мають важливе практичне значення як для запитувачів, які прагнуть захистити своє право на інформацію, так і для розпорядників та судової системи, що розглядає відповідні спори. Отримані висновки та статистичні дані дали можливість сформулювати рекомендації щодо удосконалення механізмів правозастосування, що сприятимуть підвищенню відкритості та прозорості державного управління навіть в умовах воєнного стану.

1. Загальна статистика ухвалених судових рішень

Під час моніторингу судових рішень в адміністративних справах щодо доступу до публічної інформації за період із 2022 по 2024 рік в Єдиному державному реєстрі судових рішень було виявлено та проаналізовано 1882 рішення²:

- **1457** — рішень першої інстанції;
- **327** — рішень апеляційної інстанції;
- **98** — касаційної інстанції.

Таблиця № 1. Загальна кількість рішень, ухвалених судами за період 2022–2024 років щодо доступу до публічної інформації

Рік	Перша інстанція	Апеляційна інстанція	Касаційна інстанція
2022	512	190	54
2023	447	95	25
2024	498	42	19
Разом	1457	327	98

² Під час дослідження не враховувалися та не аналізувалися рішення процесуального характеру, що стосуються руху справи в суді, розгляду клопотань і заяв осіб, які беруть участь у справі, а також питань про відкладення розгляду справи, оголошення перерви, зупинення або закриття провадження у справі, залишення заяви без розгляду тощо.

Зазначена статистика демонструє стабільно високу кількість рішень, ухвалених судами першої інстанції, що свідчить про актуальність цієї категорії справ.

Спостерігається помітне скорочення кількості оскаржень у судах апеляційної інстанції, а також зниження кількості касаційних переглядів. Це може свідчити як про підвищення якості судових рішень на рівні першої інстанції, так і про складність доступу потенційним заявникам до процедур апеляційного та касаційного оскарження. Підготовка апеляційної, а тим паче касаційної скарги, потребує спеціалізованих юридичних знань, а також фінансових ресурсів для оплати правничої допомоги і сплати судового збору. Наприклад, необхідність сплати 1816 гривень за подачу апеляційної скарги та 2422 гривень за подачу касаційної скарги може становити перешкоду для неприбуткової ГО, журналіста або активіста.

Крім фінансового аспекту, касаційне оскарження є складним і високовимогливим процесом, який потребує не лише глибоких знань процесуального законодавства, а й уміння правильно обґрунтувати підстави для перегляду справи. Більшість учасників процесу не має змоги самостійно підготувати таку скаргу, що зумовлює потребу в залученні професійних юристів і додаткові витрати на правничу допомогу. Це підтверджується й аналізом статистики щодо ініціаторів касаційних скарг у справах про доступ до публічної інформації: у більшості випадків касаційні скарги подають саме розпорядники інформації, які мають у своєму розпорядженні кваліфікованих штатних юристів.

2. Аналіз рішень першої інстанції

У період із 2022 по 2024 рік суди першої інстанції загалом розглянули **1457 справ** з питань доступу до публічної інформації.

Річна динаміка розгляду справ:

- У **2022 році** було розглянуто **512 справ**.
- У **2023 році** — **447 справ**.
- У **2024 році** — **498 справ**.

Таблиця № 2. Результати розгляду справ у першій інстанції

Рік	Задоволено вимоги позивача щодо надання публічної інформації	Відмовлено у задоволенні позовних вимог щодо надання публічної інформації
2022	315	197
2023	319	128
2024	357	141
Разом	991	466

Отже, упродовж досліджуваного періоду рішеннями судів першої інстанції було поновлено інформаційні права запитувачів у **991 випадку (68 % від загальної кількості)**, а відмовами у задоволенні позовних вимог закінчився розгляд у **466 справах (32 % від загальної кількості)**.

У $\frac{2}{3}$ випадках, на думку суду, розпорядники порушили законодавство у сфері доступу до публічної інформації, і тільки в $\frac{1}{3}$, обмежуючи доступ до певної категорії інформації, діяли правомірно.

3. Аналіз рішень апеляційної інстанції

Аналіз рішень апеляційної інстанції проведено з метою визначення кількісних показників оскаржень та виявлення тенденцій щодо того, хто частіше оскаржує такі рішення: розпорядники інформації чи запитувачі. Також метою аналізу було встановлення кількості рішень, якими підтримано позовні вимоги щодо захисту інформаційних прав або позицію щодо обґрунтованості відмови у наданні публічної інформації.

Протягом звітного періоду з **1457 рішень**, ухвалених судами першої інстанції, в апеляційному порядку **було оскаржено 327 рішень**, що становить приблизно **22 % від загальної кількості**.

Статистика також свідчить, що учасники судових процесів щодо доступу до публічної інформації з кожним роком все рідше оскаржували рішення судів першої інстанції:

- 2022 рік — 190 рішень.
- 2023 рік — 95 рішень (-50 % порівняно з 2022 роком).
- 2024 рік — 42 рішення (-55,8 % порівняно з 2023 роком та -77,9 % порівняно з 2022 роком).

Співвідношення кількості апеляційних рішень до рішень першої інстанції додатково ілюструє значне зниження подання апеляційних скарг:

- у 2022 році апеляційне оскарження відбулося у 37,1 % випадків;
- у 2023 році — у 21,3 % справах;
- у 2024 році — лише 8,4 % рішень першої інстанції було оскаржено.

Загалом, кількість апеляційних оскаржень за три роки зменшилася більш ніж у 4,5 рази.

Таблиця № 3. Результати розгляду апеляційних скарг, поданих запитувачами

Рік	Відмовлено в задоволенні позовних вимог у першій інстанції	Оскаржено запитувачем в апеляції	Залишено без змін рішення першої інстанції (відмовлено в запиті)	Скасовано рішення першої інстанції та задоволено позовні вимоги (поновлено право на доступ)
2022	197	78	51	27
2023	128	27	18	9

Рік	Відмовлено в задоволенні позовних вимог у першій інстанції	Оскаржено запитувачем в апеляції	Залишено без змін рішення першої інстанції (відмовлено в запиті)	Скасовано рішення першої інстанції та задоволено позовні вимоги (поновлено право на доступ)
2024	141	15	11	4
Разом	466	120	80	40

Таблиця № 4. Результати розгляду апеляційних скарг, поданих розпорядниками

Рік	Задоволено позовні вимоги про доступ у першій інстанції	Оскаржено розпорядником в апеляції	Залишено без змін рішення першої інстанції	Скасовано рішення першої інстанції і відмовлено в задоволенні позовних вимог
2022	315	73	66	7
2023	319	45	40	5
2024	357	18	15	3
Разом	991	136	121	15

Аналіз даних, що наведені в таблицях, демонструє:

- **2022 рік:**
 - Розпорядники подали **73** апеляційні скарги проти рішень про поновлення інформаційних прав (**23 %** від 315 рішень — на користь запитувачів).
 - Запитувачі подали **78** апеляційних скарг проти рішень про відмову у наданні інформації (**40 %** від 197 рішень — не на їхню користь).
- **2023 рік:**
 - Розпорядники подали **45** апеляційних скарг (**14 %** від 319 рішень — на користь запитувачів).
 - Запитувачі подали **27** апеляційних скарг (**21 %** від 128 рішень — не на їхню користь).
- **2024 рік:**
 - Розпорядники подали лише **18** апеляційних скарг (**5 %** від 357 рішень — на користь запитувачів).
 - Запитувачі подали **15** апеляційних скарг (**11 %** від 141 рішення — не на їхню користь).

Отже, запитувачі традиційно є більш активними подавачами апеляційних скарг, але динаміка трьох років свідчить про скорочення розриву між ними і розпорядниками.

Результати апеляційних розглядів:

- **Оскарження розпорядниками:**

- З **136** апеляційних скарг, поданих розпорядниками протягом трьох років, у **121 випадку (89 %)** суди апеляційної інстанції залишили рішення перших інстанцій без змін, і лише у **15 випадках (11 %)** апеляційний суд скасував рішення, підтримавши апелянтів-розпорядників.

- **Оскарження запитувачами:**

- З **120** апеляційних скарг, поданих запитувачами, у **80 випадках (67 %)** суд апеляційної інстанції залишив рішення першої інстанції без змін. У **40 випадках (33 %)** апеляційний суд скасував рішення на користь запитувачів.

Загальна кількість рішень судів про задоволення позовних вимог запитувачів і захист їхніх інформаційних прав (з урахуванням апеляцій):

- **2022 рік:** 315 (перша інстанція) + 27 (поновлено апеляцією) = **342**.
- **2023 рік:** 319 (перша інстанція) + 9 (поновлено апеляцією) = **328**.
- **2024 рік:** 357 (перша інстанція) + 4 (поновлено апеляцією) = **361**.

Разом за три роки: 1031 рішення про задоволення позовних вимог запитувачів і поновлення їхніх інформаційних прав.

Аналіз результатів апеляційного оскарження рішень у справах щодо доступу до публічної інформації свідчить про стабільність судової практики судів першої інстанції у цій категорії справ. Значна частка рішень першої інстанції залишалася без змін після розгляду в апеляційному порядку незалежно від статусу апелянта, що вказує на якість і обґрунтованість ухвалених рішень.

4. Аналіз рішень касаційної інстанції

Щодо касаційного оскарження у справах про доступ до публічної інформації варто зазначити, що протягом звітного періоду до Верховного Суду **було подано 98 касаційних скарг**.

Однак лише в 11 справах було відкрито касаційне провадження та здійснено перегляд. Це пов'язано з тим, що КАСУ встановлює високий кваліфікаційний поріг у цій категорії справ, і більшість касаційних скарг не відповідали критеріям допуску до касаційного розгляду. Адже справи про оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень або іншого розпорядника інформації щодо розгляду запиту на інформацію **суди розглядають за правилами спрощеного позовного провадження без повідомлення учасників справи (у письмовому провадженні).**

За загальним правилом³, такі рішення не підлягають касаційному оскарженню, крім винятків, прямо передбачених підпунктами «а»–«г» п. 2 ч. 5 ст. 328 КАСУ⁴. Зокрема, касаційна скарга може бути розглянута, якщо⁵:

³ Згідно з ч. 5 ст. 328 КАСУ.

⁴ Згідно з п. 2 ч. 5 ст. 328 КАСУ.

⁵ Підпункти «а»–«г» п. 2 ч. 5 ст. 328 КАСУ.

- 1) касаційна скарга стосується питання права, яке має фундаментальне значення для формування єдиної правозастосовної практики;
- 2) особа, яка подає касаційну скаргу, відповідно до цього Кодексу позбавлена можливості спростувати обставини, встановлені оскарженням судовим рішенням, при розгляді іншої справи;
- 3) справа становить значний суспільний інтерес або має виняткове значення для учасника справи, який подає касаційну скаргу;
- 4) суд першої інстанції відніс справу до категорії справ незначної складності помилково.

Крім зазначених виключних підстав, заявники, подаючи касаційну скаргу до Верховного Суду, повинні обґрунтувати неправильне застосування судом норм матеріального права чи порушення норм процесуального права, що є основними підставами касаційного оскарження згідно з ч. 4 ст. 328 КАСУ, яка застосовується до всіх справ, що можуть бути оскаржені в касаційному порядку.

Таким чином, при підготовці касаційної скарги необхідно враховувати вимоги ч. 4 ст. 328 КАСУ, а також наводити посилання на підстави касаційного оскарження, що стосуються справ, які розглядалися у спрощеному провадженні та визначені підпунктами «а»–«г» п. 2 ч. 5 ст. 328 КАСУ.

Зазначену вище позицію викладено в ухвалі Верховного Суду у справі № 320/16639/21⁶. Зокрема, суд зазначає, що, окрім наведення обставин, передбачених підпунктами «а»–«г» п. 2 ч. 5 ст. 328 КАСУ, **особа, яка подає касаційну скаргу в справах незначної складності та інших справах, розглянутих за правилами спрощеного позовного провадження** (крім справ, які відповідно до цього Кодексу розглядаються за правилами загального позовного провадження), **має зазначати, щодо неправильного застосування яких конкретно норм матеріального права та/або порушення норм процесуального права припустився суд (припустилися суди) під час ухвалення оскаржених судових рішень, а також наводити обґрунтування того, в чому саме полягає таке порушення або неправильне застосування норм права і як саме воно вплинуло на ухвалення цих судових рішень.**

Однак аналіз ухвал Верховного Суду про відмову у відкритті касаційного провадження у справах щодо доступу до публічної інформації свідчить про те, що заявники у своїх касаційних скаргах не завжди дотримуються вимоги щодо обґрунтування необхідності оскарження в касаційному порядку як за загальною, так і за спеціальною нормою. Водночас судді Верховного Суду під час розгляду таких скарг не завжди здійснюють перевірку наявності обох підстав та не посилаються на цей недолік як на підставу для відмови у відкритті касаційного провадження.

Аналіз ухвал Верховного Суду щодо обґрунтувань, які скаргники наводили у касаційних скаргах у справах, що розглядалися за правилами спрощеного позовного провадження, свідчить: у деяких випадках скаргники посилалися виключно на особливі підстави, визначені підпунктами «а»–«г» п. 2 ч. 5 ст. 328 КАСУ, не обґрунтовуючи та

⁶ Ухвала Верховного Суду від 25 листопада 2022 року у справі № 320/16639/21.
URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107518602>

не аналізуючи загальні підстави оскарження відповідно до ч. 4 ст. 328 КАСУ (справа № 320/3977/20)⁷.

Крім цього, в деяких ухвалах Верховного Суду відсутня згадка про те, що справа розглядалася за правилами спрощеного позовного провадження, а зміст касаційної скарги аналізувався лише щодо її відповідності загальним нормам касаційного оскарження. Зокрема, у справах № 420/4803/22⁸ та № 420/4559/22⁹ суд аналізував виключно підстави, визначені ч. 4 ст. 328 КАСУ. Такий підхід створює ризик неоднакового застосування норм процесуального права та може призводити до необґрунтованого відхилення касаційних скарг.

Враховуючи, що визначальним для прийняття касаційної скарги до розгляду є обґрунтування саме спеціальних умов для цього перегляду, варто зупинитися на аналізі обґрунтувань, які зазначалися скаргниками, та аргументуванні судом відмов у розгляді таких скарг.

У більшості випадків для обґрунтування підстав для оскарження скаргники поєднували декілька спеціальних підстав, визначених підпунктами «а»–«г» п. 2 ч. 5 ст. 328 КАСУ, та посилалися на те, що касаційна скарга:

- має виняткове значення для учасника справи, який подає касаційну скаргу¹⁰;
- стосується питання права, яке має фундаментальне значення для формування єдиної правозастосовчої практики¹¹;
- становить значний суспільний інтерес¹².

Однак у більшості рішень суд доходив висновку, що аналіз доводів касаційної скарги в сукупності з установленими судами обставинами не дає підстав для висновку про наявність обставин, наведених у підпунктах «а»–«г» п. 2 ч. 5 ст. 328 КАСУ, які є підставою для відкриття касаційного провадження.

Зокрема, обґрунтовуючи відмову у відкритті касаційного провадження, Верховний Суд у справі № 580/6099/21¹³ зазначав:

- 1) *«стосовно “виняткового значення” справи для її учасника, то в даному випадку оцінка судом такої “винятковості” може бути зроблена виключно на підставі дослідження мотивів, відповідно до яких сам учасник справи вважає її такою, що має для нього виняткове*

⁷ Ухвала Верховного Суду від 28 лютого 2023 року у справі № 320/3977/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109259258>

⁸ Ухвала Верховного Суду від 18 травня 2023 року у справі № 420/4803/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110951027#>

⁹ Ухвала Верховного Суду від 7 листопада 2022 року у справі № 420/4559/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107152067#>

¹⁰ Ухвала Верховного Суду від 26 грудня 2022 року у справі № 640/12322/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108086536>; Ухвала Верховного Суду від 30 листопада 2022 року у справі № 320/16684/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107631623>

¹¹ Ухвала Верховного Суду 6 жовтня 2022 року у справі № 420/24364/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106653176>; Ухвала Верховного Суду від 20 лютого 2023 року у справі № 580/6099/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109117265>

¹² Ухвала Верховного Суду від 9 березня 2023 року у справі № 640/29498/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109451235>; Ухвала Верховного Суду від 13 липня 2023 року у справі № 640/25503/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112184377>

¹³ Ухвала Верховного Суду від 20 лютого 2023 року у справі № 580/6099/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109117265>

значення. Винятковість значення справи для учасника справи можна оцінити тільки з урахуванням особистої оцінки справи таким учасником»;

- 2) «що питання права, які мають **фундаментальне значення для формування єдиної правозастосовчої практики**, можуть охоплювати правові явища, що є найбільш суттєвими для такої практики та формування її однаковості. До таких явищ можна віднести систематичне порушення державою норм матеріального та процесуального права які зачіпають інтереси великого кола осіб, що супроводжуються чималою кількістю оскарження таких рішень у подібних справах, тощо».

У справі № 640/25503/19¹⁴ суд роз'яснює: «...вжите національним законодавцем словосполучення **“значний суспільний інтерес”** необхідно розуміти як серйозну, обґрунтовану зацікавленість, яка має неабияке виняткове значення для усього суспільства в цілому, певних груп людей, територіальних громад, об'єднань громадян тощо до певної справи в контексті можливого впливу ухваленого у ній судового рішення на права, свободи та інтереси фізичних осіб, права та інтереси юридичних осіб. Указане поняття охоплює ті потреби суспільства або окремих його груп, які пов'язані із збереженням і захистом цінностей, утрата яких мала б значний негативний вплив на розвиток громадянського суспільства. Наявність значного суспільного інтересу може мати місце й тоді, коли предмет спору зачіпає питання загальнодержавного значення: визначення і зміну конституційного ладу в Україні, виборчого процесу (референдуму), обороноздатності держави, її суверенітету, найвищих соціальних цінностей, визначених Конституцією України тощо».

Також в ухвалі у справі № 640/25503/19¹⁵ суд зазначає: «...використання оціночних чинників, як-то: “винятковість значення справи для скажника”, “значення для формування єдиної правозастосовчої практики”, або “суспільний інтерес” тощо не повинні викликати думку про наявність певних ризиків, адже, виходячи із статусу Верховного Суду, у деяких випадках вирішення питання про можливість касаційного оскарження має відноситися до його дискреційних повноважень, оскільки розгляд скарг касаційним судом покликаний забезпечувати сталість судової практики, а не можливість проведення “розгляду заради розгляду”».

Проведений аналіз дає змогу зробити висновок, що досить часто скажники недостатньо обґрунтовують наявність спеціальних підстав для касаційного оскарження, обмежуючись формальним посиленням на «виняткове значення» справи для учасника, «фундаментальне значення» питання права або «значний суспільний інтерес», що призводить до відмови у відкритті касаційного провадження.

Серед 11 справ, що переглядав Верховний Суд, 5 справ стосувалися процесуальних порушень (пропущення строків¹⁶,

¹⁴ Ухвала Верховного Суду від 13 липня 2023 року у справі № 640/25503/19.
URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112184377>

¹⁵ Там само.

¹⁶ Постанова Верховного Суду від 16 лютого 2023 року у справі № 320/16691/21.
URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109027241>

порушення порядку подання скарг¹⁷ тощо). Варто зазначити, що для перегляду таких справ у касаційному порядку діє спеціальна норма, визначена п. 4 ч. 4 ст. 328 КАСУ. Відповідно до цієї норми підставами для касаційного оскарження таких судових рішень є неправильне застосування судом норм матеріального права або порушення норм процесуального права.

Щодо тих справ, в яких Верховний Суд переглядав рішення попередніх інстанцій щодо доступу до публічної інформації, важливо відзначити: в **усіх 6 справах** (№ 420/27593/21¹⁸, № 440/4399/22¹⁹, № 380/7189/22²⁰, № 140/442/23²¹, № 420/8015/22²², № 420/16094/21²³) скарги обґрунтовували необхідність касаційного перегляду, враховуючи вимоги п. 4 ст. 328 КАСУ, а також посилаючись на підстави касаційного оскарження, що стосуються справ, які розглядалися у спрощеному провадженні та визначені підпунктами «а»–«г» п. 2 ч. 5 ст. 328 КАСУ.

Зокрема, у справі № 380/7189/22²⁴ у своїй касаційній скарзі Печерський районний суд міста Києва просив переглянути та скасувати рішення судів першої та апеляційної інстанцій з підстав, передбачених п. 3 ч. 4 ст. 328 КАСУ²⁵, з посиланням на пп. «а» п. 2 ч. 5 ст. 328 КАСУ²⁶.

Так, у касаційній скарзі Печерський районний суд міста Києва зазначив, що касаційна скарга стосується питання права, що має фундаментальне значення для формування єдиної правозастосовчої практики, оскільки судами у цій справі неправильно застосовано норми законів України «Про доступ до публічної інформації» та «Про торгово-промислові палати в Україні»²⁷ щодо поняття форс-мажорних обставин, тому це питання потребує вирішення Верховним Судом за допомогою формування відповідного висновку щодо правильності

¹⁷ Постанова Верховного Суду від 13 червня 2024 року у справі № 440/8703/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/119722855>

¹⁸ Постанова Верховного Суду від 5 квітня 2023 року у справі № 420/27593/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110064611>

¹⁹ Рішення Полтавського окружного адміністративного суду від 10 червня 2022 року у справі № 440/4399/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104717382>

²⁰ Постанова Верховного Суду від 4 травня 2023 року у справі № 380/7189/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110640552>

²¹ Постанова Верховного Суду від 16 серпня 2024 року у справі № 140/442/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/121059404>

²² Постанова Верховного Суду від 28 грудня 2022 року у справі № 420/8015/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108146773>

²³ Постанова Верховного Суду від 13 вересня 2023 року у справі № 420/16094/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/113437629>

²⁴ Постанова Верховного Суду від 4 травня 2023 року у справі № 380/7189/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110640552>

²⁵ Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_2655/ed_2022_10_18/pravo1/T05_2747.htm?pravo=1#2655

²⁶ Ухвала Верховного Суду від 9 січня 2023 року у справі № 380/7189/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108296695>

²⁷ Про торгово-промислові палати в Україні: Закон України від 2 грудня 1997 року № 671/97-ВР. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2020_03_17/pravo1/Z970671.html?pravo=1

застосування судами ч. 2 ст. 14¹ Закону України «Про торгово-промислові палати в Україні» щодо поняття форс-мажорних обставин у контексті положень ч. 6 ст. 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Тобто скаргник не обмежився формальним посиланням на те, що справа має «фундаментальне значення для формування єдиної правозастосовчої практики», а обґрунтував, у чому полягає таке значення.

Всі справи, які переглянув Верховний Суд, містять висновки щодо важливих, на думку суду, питань застосування норм права у подібних правовідносинах:

1. У справі № 440/4399/22²⁸ недержавна некомерційна професійна організація «Національна асоціація адвокатів України» оскаржувала рішення Другого апеляційного адміністративного суду, яким її було зобов'язано повторно розглянути запит про отримання публічної інформації щодо фінансування ЗСУ. Не погоджуючись із рішенням суду апеляційної інстанції, відповідач подав касаційну скаргу з підстав, передбачених п. 3 ч. 4 ст. 328 КАСУ, зазначивши відсутність висновку Верховного Суду щодо застосування статей 52–55 Господарського кодексу України, статей 45–46, 54–55 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», ст. 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації» у подібних правовідносинах, зокрема щодо того, чи є Національна асоціація адвокатів України суб'єктом господарювання, який здійснює некомерційну господарську діяльність, та чи може бути вона розпорядником публічної інформації.

Скаргник також посилався на те, що суд апеляційної інстанції неправильно застосував норми Господарського кодексу України, дійшовши помилкового висновку, що Національна асоціація адвокатів України є суб'єктом господарювання та розпорядником суспільно необхідної інформації.

Верховний Суд, розглянувши касаційну скаргу, частково задовольнив її, визнавши, що **Національна асоціація адвокатів України не є суб'єктом господарювання у розумінні Закону України «Про доступ до публічної інформації»**. Однак суд залишив у силі рішення апеляційної інстанції в частині **обов'язку надати інформацію про фінансування ЗСУ, визнавши, що така інформація має значний суспільний інтерес та повинна бути надана на запит**. Таким чином, Верховний Суд сформулював важливий висновок щодо того, що надання інформації, яка становить суспільний інтерес, можливе навіть у разі, якщо організація не є суб'єктом господарювання, якщо ця інформація стосується суспільно важливих питань.

2. У справі № 420/27593/21²⁹ юридичний департамент Одеської міської ради оскаржував рішення Одеського окружного адміністративного суду та П'ятого апеляційного адміністративного суду, якими його було зобов'язано надати у відповідь на запит належним чином завірену

²⁸ Постанова Верховного Суду від 20 березня 2025 року у справі № 440/4399/22.
URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/126004002>

²⁹ Постанова Верховного Суду від 5 квітня 2023 року у справі № 420/27593/21.
URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110064611#>

копію позовної заяви з додатками. Не погоджуючись із рішеннями судів першої й апеляційної інстанцій, відповідач подав касаційну скаргу з підстав, передбачених п. 3 ч. 4, підпунктами «а», «в» п. 2 ч. 5 ст. 328 КАСУ (тобто зазначив обидві обов'язкові вимоги). Так, скаржник посилався на відсутність висновку Верховного Суду щодо застосування ч. 2 ст. 9, ч. 1 ст. 42, частин 1, 2 ст. 161, ч. 1 ст. 171, ст. 172, ч. 1 ст. 176 Господарського процесуального кодексу України, ст. 9 Закону України «Про доступ до судових рішень», статей 1, 3 Закону України «Про доступ до публічної інформації» у подібних правовідносинах з приводу того, чи належить позовна заява, подана до суду, що виготовлена на виконання вимог процесуального закону та примірники якої знаходяться в учасників справи, до інформації, одержаної у ході судового провадження, та чи поширюються положення Закону України «Про доступ до публічної інформації» на доступ до примірника такої позовної заяви, що знаходиться у суб'єкта владних повноважень як учасника відповідної судової справи, а також чи відрізняється порядок доступу до такого примірника позовної заяви від порядку доступу до примірника позовної заяви, що міститься у матеріалах відповідної судової справи.

Суд погодився із наведеним обґрунтуванням, розглянув цю скаргу та ухвалив рішення, яке має фундаментальне значення для формування єдиної правозастосовної практики, бо питання доступу до матеріалів судової справи часто є спірним.

У своєму рішенні Верховний Суд констатує, що **позовна заява складається і подається до суду ще до моменту відкриття провадження у справі чи надання справі унікального номера, тобто позовна заява набуває свого статусу ще до того, як буде зареєстрована та отримає номер провадження, тому її не можна відносити до інформації створеної (одержаної) у ході (досудового) судового провадження.**

3. У справі № 380/7189/22³⁰ Печерський районний суд міста Києва прагнув оскаржити рішення попередніх інстанцій, якими його було зобов'язано надати електронні копії усіх рішень та протоколів Зборів суддів Печерського районного суду, тоді як Печерський районний суд міста Києві обґрунтовував свою відмову у наданні такої інформації посиланням на правовий режим воєнного стану, як на обставину непереборної сили, яка дозволяє застосувати відстрочку. У своєму рішенні Верховний Суд підтвердив, що **збройний конфлікт, воєнний стан та інші події, зазначені у ст. 14¹ Закону України «Про торгово-промислові палати», є обставинами непереборної сили, які можуть зумовлювати відстрочку надання інформації. Водночас суд наголосив, що для відстрочки необхідно навести конкретні обґрунтовані причини, що об'єктивно унеможливають відповідь у строк.**

³⁰ Постанова Верховного Суду від 4 травня 2023 року у справі № 380/7189/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110640552>

4. У справі № 420/8015/22³¹ за касаційною скаргою Територіального управління ДБР у місті Миколаєві на постанову П'ятого апеляційного адміністративного суду, якою було поновлено право запитувача на отримання копій розрахунково-платіжних відомостей директора Територіального управління ДБР у місті Миколаєві, Верховний Суд підтвердив, що **інформація про розміри та структуру оплати праці, у тому числі осіб начальницького складу ДБР, є відкритою і не може бути обмежена в доступі**. Суд наголосив, що присвоєння документам грифу «для службового користування» не є підставою для відмови у доступі до такої інформації, оскільки відповідно до законів України «Про доступ до публічної інформації» та «Про запобігання корупції» інформація про заробітну плату осіб, які виконують функції держави, є публічною. Верховний Суд також зазначив, що надана відповідь, яка містила лише загальні принципи формування оплати праці без конкретних сум, є неправомірною і не відповідає суті запиту. Враховуючи це, Верховний Суд залишив рішення апеляційного суду про задоволення позову без змін.
5. **Верховний Суд у постанові від 16 серпня 2024 року у справі № 140/442/23³² дійшов висновку, що платник податків, щодо якого складений акт перевірки, має право отримати копію висновку комісії контролюючого органу, складеного за результатами розгляду заперечень до акта перевірки.** Водночас Суд зазначив, що такий висновок не є публічною інформацією у розумінні Закону України «Про доступ до публічної інформації», але становить інформацію, яка безпосередньо стосується прав та обов'язків платника податків, тому доступ до неї гарантується Законом України «Про інформацію». Верховний Суд підкреслив, що ані Податковим кодексом України, ані підзаконними актами не встановлено заборони на надання такого висновку платнику, щодо якого він складений, і відмова у наданні цього документа є протиправною.
6. У справі № 420/16094/21³³ за касаційною скаргою Територіального управління ДБР у місті Миколаєві на рішення Одеського окружного адміністративного суду та постанову П'ятого апеляційного адміністративного суду, якими було поновлено право запитувача на отримання інформації про рух кримінальних проваджень, Верховний Суд скасував рішення судів попередніх інстанцій та відмовив у задоволенні позову. Верховний Суд наголосив, що відомості про **рух кримінальних проваджень є інформацією досудового розслідування, доступ до якої регулюється виключно Кримінальним процесуальним кодексом України, а не Законом України «Про доступ до публічної інформації»**. Розпорядник обґрунтовано відмовив у наданні такої інформації, посилаючись на

³¹ Постанова Верховного Суду від 28 грудня 2022 року у справі № 420/8015/22.

URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108146773>

³² Постанова Верховного Суду 16 серпня 2024 року у справі № 140/442/23.

URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/121059404>

³³ Постанова Верховного Суду від 13 вересня 2023 року у справі № 420/16094/21.

URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/113437629>

необхідність дотримання таємниці досудового розслідування та захисту персональних даних. Таким чином, Верховний Суд дійшов висновку про правомірність відмови розпорядника та відсутність підстав для задоволення позову.

Отже, можна зробити висновок, що практика Верховного Суду щодо допуску касаційних скарг у справах про доступ до публічної інформації потребує вдосконалення в частині забезпечення чіткого та послідовного тлумачення критеріїв допуску. Водночас скаргники мають більш ретельно обґрунтовувати свої доводи, враховуючи як загальні, так і спеціальні підстави касаційного оскарження. Це сприятиме передбачуваності судової практики, зменшенню кількості необґрунтованих відмов у відкритті касаційного провадження та підвищенню якості розгляду касаційних скарг.

5. Розподіл рішень за областями та судами

Аналіз розподілу судових рішень у справах про доступ до публічної інформації за областями та судами України протягом 2022–2024 років свідчить про суттєві відмінності у кількості таких рішень між регіонами. Особливості правового режиму воєнного стану значно вплинули на функціонування судової системи, зокрема на можливість розгляду справ судами у прифронтових регіонах.

Таблиця № 5. Кількість справ першої інстанції щодо доступу до публічної інформації в розрізі областей та судів

Область / суд	2022	2023	2024	Всього
Вінницька				
Вінницький окружний адміністративний суд	15	34	64	113
Волинська				
Волинський окружний адміністративний суд	16	10	4	30
Дніпропетровська				
Дніпропетровський окружний адміністративний суд	26	117	64	207
Донецька				
Донецький окружний адміністративний суд	7	2	4	13
Житомирська				
Житомирський окружний адміністративний суд	42	39	45	126

Область / суд	2022	2023	2024	Всього
Закарпатська				
Закарпатський окружний адміністративний суд	6	6	11	23
Запорізька				
Запорізький окружний адміністративний суд	5	3	6	14
Івано-Франківська				
Івано-Франківський окружний адміністративний суд	9	7	4	20
Київська				
Київський окружний адміністративний суд	50	17	31	98
місто Київ				
Окружний адміністративний суд міста Києва	39	1	0	40
Кіровоградська				
Кіровоградський окружний адміністративний суд	6	4	2	12
Луганська				
	0	13	7	20
Львівська				
Львівський окружний адміністративний суд	60	50	65	175
Миколаївська				
Миколаївський окружний адміністративний суд	5	2	6	13
Одеська				
Одеський окружний адміністративний суд	80	47	33	160
Полтавська				
Полтавський окружний адміністративний суд	10	10	6	26
Рівненська				
Рівненський окружний адміністративний суд	15	4	10	39

Область / суд	2022	2023	2024	Всього
Сумська				
Сумський окружний адміністративний суд	5	7	6	18
Тернопільська				
Тернопільський окружний адміністративний суд	2	3	7	12
Харківська				
Харківський окружний адміністративний суд	23	17	32	72
Херсонська				
	0	0	0	0
Хмельницька				
Хмельницький окружний адміністративний суд	42	9	31	82
Черкаська				
Черкаський окружний адміністративний суд	31	37	42	110
Чернівецька				
Чернівецький окружний адміністративний суд	7	2	8	17
Чернігівська				
Чернігівський окружний адміністративний суд	9	4	9	22

Таблиця № 6. Кількість справ щодо доступу до публічної інформації в розрізі апеляційних судів

Назва суду	2022	2023	2024	Всього
Перший апеляційний адміністративний суд	1	12	0	13
Другий апеляційний адміністративний суд	12	11	0	23
Третій апеляційний адміністративний суд	11	1	2	14
Четвертий апеляційний адміністративний суд	0	0	0	0

Назва суду	2022	2023	2024	Всього
П'ятий апеляційний адміністративний суд	42	22	13	77
Шостий апеляційний адміністративний суд	59	13	10	82
Сьомий апеляційний адміністративний суд	27	12	13	52
Восьмий апеляційний адміністративний суд	36	24	6	66
Всього				327

Найбільшу кількість рішень у справах про доступ до публічної інформації ухвалено у таких регіонах:

- **Одеська область:** 80 рішень у 2022 році, 47 рішень у 2023 році, 33 рішення у 2024 році, що демонструє зниження кількості справ протягом трьох років, але регіон зберігає статус одного з лідерів за кількістю рішень. Така ситуація пояснюється тим, що після призупинення роботи Херсонського окружного адміністративного суду внаслідок воєнного стану, справи з Херсонської області передаються на розгляд до Одеського окружного адміністративного суду. Це суттєво збільшує навантаження на суд та обумовлює значну кількість розглянутих справ порівняно з іншими регіонами.
- **Львівська область:** 60 рішень у 2022 році, 50 рішень у 2023 році, 65 рішень у 2024 році, що свідчить про стабільний та високий рівень розгляду справ із незначним коливанням показників.
- **Дніпропетровська область:** 26 рішень у 2022 році, різке зростання до 117 рішень у 2023 році, 64 рішення у 2024 році. Така динаміка пояснюється значною кількістю позовів до Слобожанської селищної ради та її виконавчого комітету у 2023 році, що суттєво підвищило навантаження на Дніпропетровський окружний адміністративний суд.
- **Місто Київ та Київська область:** загалом 89 рішень у 2022 році (з яких 39 ухвалено ліквідованим ОАСК), 18 рішень у 2023 році, 31 рішення у 2024 році. Значне зниження кількості рішень у Києві після ліквідації ОАСК³⁴ у 2022 році пов'язане з реорганізацією судової системи та створенням нового Київського міського окружного адміністративного суду, який досі не функціонує належним чином через організаційні труднощі, зокрема неповний склад суддів та адміністративного персоналу. У результаті більшість справ, які раніше розглядав ОАСК, тепер передані на розгляд Київського окружного апеляційного суду, що призвело до суттєвого збільшення

³⁴ Про ліквідацію Окружного адміністративного суду міста Києва та утворення Київського міського окружного адміністративного суду: Закон України від 13 грудня 2022 року № 2825-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2825-IX#Text>

його навантаження, яке нині є найбільшим серед апеляційних судів України. Відповідно до звітності за 2024 рік³⁵, Київський окружний адміністративний суд отримав 70 023 справи з матеріалами. Чисельність суддів, станом на 31 грудня 2024 року, становила 29 осіб. Нормативний час, необхідний для розгляду цих справ і матеріалів, становить 617 481 годину, що вимагає нормативної чисельності суддів у кількості 377 осіб. Таким чином, наявний кадровий дефіцит суттєво ускладнює своєчасний розгляд справ і призводить до накопичення невирішених питань, що прямо впливає на ефективність роботи суду.

Найменшу кількість рішень або повну їх відсутність зафіксовано в:

- **Херсонській області** — жодного рішення у 2022–2024 роках. **Херсонський окружний адміністративний**³⁶ суд був змушений призупинити свою роботу через активні бойові дії та окупацію території. Відповідно до розпорядження Верховного Суду, територіальну підсудність справ, що належали до юрисдикції Херсонського окружного адміністративного суду, було передано Одеському окружному адміністративному суду. Нині офіційної інформації про відновлення роботи Херсонського суду немає.
- **Луганській області** — повна відсутність рішень у 2022 році, зростання до 13 рішень у 2023 році та зменшення до 7 рішень у 2024 році. **Луганський окружний адміністративний суд** продовжував здійснювати правосуддя в умовах воєнного стану, адаптуючи свою роботу відповідно до рекомендацій Верховного Суду та Ради суддів України. Зокрема, на офіційному вебсайті суду зазначено про його функціонування в умовах воєнного стану³⁷. Незважаючи на це, кількість позовів щодо доступу до публічної інформації в цьому регіоні була мінімальною. Це можна пояснити тим, що в умовах тимчасової окупації значної частини території та наближеності до зони бойових дій питання доступу до інформації відходять на другий план через безпосередні загрози безпеці та життю громадян.
- **Миколаївській області** — лише 5 рішень у 2022 році, 2 — у 2023 році, відсутність даних про рішення у 2024 році. **Миколаївський окружний адміністративний суд** також не припиняв своєї діяльності під час воєнного стану. Згідно з повідомленням на офіційному сайті суду³⁸, канцелярія продовжувала приймати вхідну кореспонденцію, а судові засідання проводилися з урахуванням обмежень, пов'язаних із безпековою ситуацією. Проте аналогічно до ситуації в Луганській області, кількість справ щодо доступу до публічної інформації була незначною, що зумовлено

³⁵ Окружні адміністративні суди.

URL: https://court.gov.ua/inshe/interactiv_maps/2024_4_oas

³⁶ Важлива інформація: порядок роботи суду в умовах воєнного стану.

URL: <https://adm.ks.court.gov.ua/sud2170/pres-centr/news/1261980/>

³⁷ Просимо звернути увагу! URL:

https://adm.lg.court.gov.ua/sud1270/pres-centr/news/1714503/?utm_source=chatgpt.com

³⁸ Інформація щодо роботи суду в умовах воєнного стану з 21.06.2022 року.

URL: https://adm.mk.court.gov.ua/sud1470/pres-centr/general/1286269/?utm_source=chatgpt.com

пріоритетністю інших, більш нагальних питань для мешканців регіону.

- **Донецькій області** — 7 рішень у 2022 році, 2 — у 2023 році, 4 — у 2024 році. **Донецький окружний адміністративний суд**³⁹ продовжує функціонувати, незважаючи на тимчасову окупацію значної частини території області. Надзвичайно низька кількість справ про доступ до публічної інформації зумовлена як логістичними складнощами, так і обмеженим функціонуванням місцевих органів влади, до яких громадяни могли б звертатися із запитом, а також зниженим рівнем суспільної активності на окупованих або прифронтових територіях.

Таким чином, можна зробити висновок, що суттєві відмінності у розподілі судових рішень у справах про доступ до публічної інформації за регіонами протягом 2022–2024 років зумовлено впливом воєнного стану, регіональними особливостями й організаційними труднощами у функціонуванні судової системи.

6. Аналіз рішень, в яких відповідачем був однаковий розпорядник публічної інформації

Аналіз судової практики щодо забезпечення права на доступ до публічної інформації демонструє, що найбільшу кількість відмов у наданні публічної інформації надавали органи місцевого самоврядування. Таке лідерство може пояснюватися, зокрема, тим, що саме органи місцевого самоврядування володіють значним обсягом інформації, яка безпосередньо цікавить запитувачів і до них найчастіше звертаються із запитом на публічну інформацію.

У багатьох випадках відмови з боку місцевих рад були необґрунтованими та не відповідали вимогам законодавства. Розпорядники інформації часто посилалися на воєнний стан, захист персональних даних або ж просто не відповідали на запити або не відповідали у встановлений строк. Судова практика свідчить, що значна частина таких відмов була визнана неправомірною, оскільки розпорядники не проводили «трискладового тесту» або не надавали достатнього обґрунтування своїм рішенням.

Серед розпорядників, відмови яких найчастіше оскаржувались у судовому порядку протягом звітного періоду, були⁴⁰:

- Слобожанська селищна рада Дніпровського району Дніпропетровської області — **65** відмов у наданні публічної інформації було оскаржено до суду⁴¹;

³⁹ Донецький окружний адміністративний суд. URL: <https://adm.dn.court.gov.ua/sud0570/>

⁴⁰ Розпорядник.

URL: https://docs.google.com/spreadsheets/d/1GvFl0S26WLWbC_KZlupyzpmxm1HoP8WVWJkS-gveKEQ/edit?gid=0#gid=0

⁴¹ Рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 17 жовтня 2023 року у справі № 160/19886/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114229682>; Рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 20 жовтня 2023 року у справі № 160/18822/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114327185>; Рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 20 жовтня 2023 року у справі

- Красилівська міська рада Хмельницької області — **21 відмова**;
- Коростишівська міська рада — **20 відмов**⁴²;
- Брусилівська селищна рада Житомирського району Житомирської області — **12 відмов**⁴³;
- Новоайдарська селищна рада, Новоайдарська селищна військова адміністрація Щастинського району Луганської області — **8 відмов**⁴⁴;
- Бориспільська міська рада — **8 відмов**⁴⁵.

Серед центральних органів виконавчої влади та їхніх територіальних підрозділів, відмови яких найчастіше оскаржувались у судовому порядку, були:

- Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (Житомирська, Львівська, Вінницька, Хмельницька, Харківська області) — **44 відмови**⁴⁶;
- Державна податкова служба — **30 відмов**⁴⁷;
- МОУ — **12 відмов**⁴⁸.

№ 160/18822/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114459231>; Рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 23 жовтня 2023 року у справі № 160/20265/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114459212>

⁴² Рішення Житомирського окружного адміністративного суду від 22 серпня 2022 року у справі № 240/2261/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105842625>; Рішення Житомирського окружного адміністративного суду від 10 липня 2023 року у справі № 240/2222/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112119666>; Рішення Житомирського окружного адміністративного суду від 22 серпня 2022 року у справі № 240/2261/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105842625>

⁴³ Рішення Житомирського окружного адміністративного суду від 1 листопада 2022 року у справі № 240/14185/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107078779>; Рішення Житомирського окружного адміністративного суду від 8 серпня 2023 року у справі № 240/13978/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112723896>

⁴⁴ Рішення Луганського окружного адміністративного суду від 16 травня 2024 року у праві № 360/258/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/119073784>

⁴⁵ Рішення Київського окружного адміністративного суду від 2 грудня 2022 року у справі № 320/16631/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107653111>

⁴⁶ Рішення Київського окружного адміністративного суду від 4 червня 2024 року у справі № 640/27820/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/119528997>; Рішення Житомирського окружного адміністративного суду від 25 січня 2024 року у справі № 240/16494/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/116546350>; Рішення Київського окружного адміністративного суду від 31 жовтня 2023 року № 320/1728/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114591131>

⁴⁷ Рішення Волинського окружного адміністративного суду 19 квітня 2024 року у справі № 140/1138/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118524036> (380/2548/22); Рішення львівського окружного адміністративного суду від 25 травня 2022 року у справі № 380/2548/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104484108> (перша); Постанова Восьмого апеляційного адміністративного суду від 11 листопада 2022 року у справі № 380/2548/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107277155> (апеляція); Ухвала Верховного Суду від 28 листопада 2022 року у справі № 380/2548/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107598847> (касація)

⁴⁸ Рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 19 березня 2024 року у справі № 160/33309/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/117793579>; рішення Одеського окружного адміністративного суду від 28 листопада 2023 року у справі № 420/12762/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/115311706>; Рішення Київського окружного адміністративного суду від 31 серпня 2023 року № 320/12116/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/113206748>

Правоохоронні органи та судова система:

- ДБР та його територіальні управління — **50 відмов**⁴⁹;
- Черкаський апеляційний суд — **7 відмов**⁵⁰;
- Печерський районний суд міста Києва — **6 відмов**⁵¹;
- Житомирська обласна прокуратура — **3 відмови**⁵².

Комунальні підприємства:

- Комунальне підприємство «Сокільничанка» — **4 відмови**⁵³;
- Комунальне підприємство «Благоустрій міста Ізюма» — **3 відмови**⁵⁴.

Зазначені розпорядники часто відмовляли у наданні інформації, доступ до якої не може бути обмежено згідно з ч. 5 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації»: кадрової документації, інформації про розпорядження бюджетними коштами, земельними ділянками та комунальним майном. При цьому суди у більшості випадків поновлювали право запитувачів, визнаючи, що інформація про використання публічних ресурсів не може бути обмеженою без проведення належної правової оцінки.

⁴⁹ Рішення Одеського окружного адміністративного суду від 23 вересня 2022 року у справі № 420/10275/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106413392> (перша); Постанова П'ятого апеляційного адміністративного суду від 27 жовтня 2022 року у справі № 420/10275/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106987507> (апеляція); Рішення Одеського окружного адміністративного суду від 27 жовтня 2022 року у справі № 420/25623/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106982705>

⁵⁰ Рішення Черкаського окружного адміністративного суду від 4 липня 2022 року у справі № 580/2036/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105061431>

⁵¹ Рішення Львівського окружного адміністративного суду від 20 червня 2022 року у справі № 380/7189/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104833382> (перша); Постанова Восьмого апеляційного адміністративного суду від 7 січня 2023 року у справі № 380/7189/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108668331> (апеляція); Постанова Верховного Суду від 4 травня 2023 року у справі № 380/7189/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110640552> (касація)

⁵² Рішення Житомирського окружного адміністративного суду від 28 лютого 2023 року у справі № 240/17218/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109248133>; Рішення Житомирського окружного адміністративного суду від 4 квітня 2022 року у справі № 240/28960/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/103839093>; Рішення Житомирського окружного адміністративного суду від 20 травня 2022 року у справі № 240/28956/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104398030>

⁵³ Рішення Львівського окружного адміністративного суду від 10 січня 2024 року у справі № 380/28290/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/116236677>

⁵⁴ Рішення Харківського окружного адміністративного суду від 20 червня 2022 року у справі № 520/26470/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104835886>

Таблиця № 7. Результати розгляду справ, в яких відповідачами були розпорядники, щодо відмов, яких запитувачі найчастіше подавали позови до суду

Назва розпорядника	Загальна к-ть судових рішень	Задоволено позовні вимоги позивача	Відмовлено в задоволенні позовних вимог	К-ть апеляцій	К-ть апеляцій, підтримано позовні вимоги запитувача	К-ть апеляцій, якими було підтримано позицію розпорядника
Слобожанська селищна рада Дніпровського району Дніпропетровської області	65	63	2	0	0	0
Красилівська міська рада Хмельницької області	21	18	3	1	0	1
Коростишівська міська рада	20	15	5	0	0	0
Брусилівська селищна рада Житомирського району Житомирської області	17	14	3	1	1	0
Новоайдарська селищна рада, Новоайдарська селищна військова адміністрація Щастинського району Луганської області	17	15	2	9	8	1
Бориспільська міська рада	16	15	1	3	3	0
Державне бюро розслідувань	50	9	41	4	1	3
Держгеокадастр ⁵⁵	44	28	16	5	4	0
Державна податкова служба України ⁵⁶	30	20	10	9	7	1

⁵⁵ Одна апеляційна скарга, подана розпорядником, була повернута заявнику.

⁵⁶ Одна апеляційна скарга, подана розпорядником, була повернута заявнику.

Назва розпорядника	Загальна к-ть судових рішень	Задоволено позовні вимоги позивача	Відмовлено в задоволенні позовних вимог	К-ть апеляцій	К-ть апеляцій, підтримано позовні вимоги запитувача	К-ть апеляцій, якими було підтримано позицію розпорядника
МОУ	12	3	9	0	0	0
Комунальне підприємство «Сокільничанка»	10	9	1	1	1	0
Черкаський апеляційний суд	7	7	0	0	0	0
Печерський районний суд міста Києва	6	6	0	5	5	0
Комунальне підприємство «Благоустрій міста Ізюма»	4	3	1	0	0	0
Житомирська обласна прокуратура	3	0	3	0	0	0

Аналіз розгляду справ, в яких відповідачем була Слобожанська селищна рада Дніпровського району Дніпропетровської області

Зокрема, серед 65 судових справ, в яких відповідачем була Слобожанська селищна рада Дніпровського району Дніпропетровської області, **суд задовольнив вимоги позивача у 63 справах, і тільки у 2 відмовив у їх задоволенні**. Справи, в яких інформаційні права запитувачів було поновлено, найчастіше стосувалися кадрової та фінансової документації, комунального майна⁵⁷.

Справи, в яких суд відмовив у задоволенні позовних вимог, стосувалися інформації щодо об'єктів комунальної власності Слобожанської селищної ради, які можуть бути передані в оренду (із зазначенням назв таких об'єктів, місць їх розташування, поштових адрес та/або кадастрових номерів). Обґрунтовуючи свою відмову в наданні цієї інформації, відповідач посилався на доручення Прем'єр-міністра України, а також листи Служби безпеки України та Дніпровської районної військової адміністрації від 30 серпня 2022 року № 1-36-1798/0/290, відповідно до яких доступ до будь-якої інформації про органи місцевого самоврядування та їхню діяльність, а також підприємства, організації, містобудівну,

⁵⁷ Рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 15 січня 2024 року у справі № 160/27187/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/116292931>

землевпорядну та іншу документацію, що створюється в процесі діяльності органів місцевого самоврядування, тимчасово обмежено⁵⁸.

Суд підтримав позицію розпорядника та зазначив, що запитувана інформація може бути використана проти інтересів національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку. Погодився, що її розголошення може завдати істотної шкоди цим інтересам, а тому шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

Варто зазначити, що і суд, і розпорядник формально згадували «трискладовий тест», проте не навели жодного обґрунтування щодо його застосування.

У другій аналогічній справі суд додатковою ухвалою від 15 травня 2023 року запропонував позивачу пояснити цілі отримання запитуваної інформації, враховуючи воєнний стан та постійні обстріли міста Дніпра та області, оскільки запит містив вимогу про надання місць розташування комунальних підприємств⁵⁹. Жодне з рішень, в яких відповідачем була Слобожанська селищна рада, не оскаржувалося в апеляційному порядку.

Аналіз розгляду справ, в яких відповідачем була Коростишівська міська рада Коростишівського району Житомирської області

Аналіз судових справ щодо доступу до публічної інформації за участю Коростишівської міської ради показує, що у більшості випадків суди визнавали дії Коростишівської міської ради протиправними, підкреслюючи обов'язок розпорядника дотримуватися вимог доступу до публічної інформації. При цьому рішення на користь ради свідчать про важливість правильної аргументації та дотримання процедури розгляду запитів.

Суд підтримував позивачів у випадках, коли розпорядник не надав⁶⁰ або надав неповну відповідь⁶¹, неправомірно відтермінував надання інформації⁶², відмовив у наданні інформації про зарплати посадових осіб,

⁵⁸ Рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 4 вересня 2023 року у справі № 160/11707/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114129951>

⁵⁹ Рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 1 серпня 2023 року у справі № 160/9904/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112610919>

⁶⁰ Рішення Житомирського окружного адміністративного суду від 5 жовтня 2022 року у справі № 240/2227/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106640666>; Рішення Житомирського окружного адміністративного суду від 22 листопада 2022 року у справі № 240/2250/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107449603>; Рішення Житомирського окружного адміністративного суду від 28 лютого 2023 року у справі № 240/11045/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109247948>; Рішення Житомирського окружного адміністративного суду від 10 липня 2023 року у справі № 240/2222/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112119666>; Рішення Житомирського окружного адміністративного суду від 19 червня 2023 року у справі № 240/18557/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111621287>

⁶¹ Рішення Житомирського окружного адміністративного суду від 19 червня 2023 року у справі № 240/10334/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111621286>

⁶² Рішення Житомирського окружного адміністративного суду від 4 вересня 2024 року у справі № 240/1929/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/121413451>

посилаючись на воєнний стан без застосування «трискладового тесту»⁶³, або відмовив через прохання надати великий обсяг інформації⁶⁴. Також суд визнавав протиправним надання відповіді не по суті запиту⁶⁵ та непередачу запиту належному розпоряднику⁶⁶.

Водночас у 5 справах суд став на бік Коростишівської міської ради, визнавши правомірними її дії, коли інформацію не було надано, оскільки вона ще не була створена⁶⁷, або коли розпорядник не володів нею. Окремо суди погоджувалися з розпорядником щодо відтермінування відповіді через великий обсяг (23 сторінки)⁶⁸ та врахування святкових днів під час обрахунку строку відповіді⁶⁹. Рішення, в яких відповідачем була Коростишівська міська рада, не оскаржувалися до апеляційної інстанції, що свідчить про згоду сторін із результатами розгляду першою інстанцією.

Серед проаналізованих рішень варто звернути увагу на те, що законодавство України, зокрема Закон України «Про доступ до публічної інформації», не містить чіткого визначення поняття «**великий обсяг інформації**», що створює правову невизначеність у питанні продовження строків розгляду запитів. Відповідно до ч. 4 ст. 20 цього Закону, розпорядник може продовжити строк розгляду запиту до 20 робочих днів у разі, якщо запит стосується великого обсягу інформації або потребує пошуку серед значної кількості даних. Однак відсутність законодавчих критеріїв для такого «великого обсягу» залишає це питання на розсуд самого розпорядника й оцінку судів у разі оскарження. Аналіз судових рішень за участю Коростишівської міської ради демонструє, що практика щодо цього питання є неоднорідною і потребує уніфікації. Зокрема, в одному рішенні суд визнав неправомірним відтермінування відповіді на запит, яка складалась з 12 сторінок⁷⁰, вказавши, що такий обсяг не є підставою для продовження строку. Водночас в іншій справі суд погодився

⁶³ Рішення Житомирського окружного адміністративного суду від 12 квітня 2024 року у справі № 240/4391/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118359939>

⁶⁴ Рішення Житомирського окружного адміністративного суду від 9 жовтня 2024 року у справі № 240/4246/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/122191589>

⁶⁵ Рішення Житомирського окружного адміністративного суду від 20 вересня 2022 року у справі № 240/1999/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106359707>; Постанова Сьомого апеляційного адміністративного суду від 1 березня 2023 року у справі № 240/1999/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109285539>; Рішення Житомирського окружного адміністративного суду від 16 листопада 2022 року у справі № 240/1997/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107326751>

⁶⁶ Рішення Житомирського окружного адміністративного суду від 15 лютого 2023 року у справі № 240/31890/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108990536>; Рішення Житомирського окружного адміністративного суду від 27 лютого 2023 року у справі № 240/2229/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109216368>; Рішення Житомирського окружного адміністративного суду від 27 лютого 2023 року у справі № 240/1852/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109247942>

⁶⁷ Рішення Житомирського окружного адміністративного суду від 16 листопада 2022 року у справі № 240/1997/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107326751>

⁶⁸ Ухвала про повернення апеляційної скарги Сьомого апеляційного адміністративного суду від 7 березня 2023 року у справі № 240/1852/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109406110>

⁶⁹ Рішення Житомирського окружного адміністративного суду від 5 жовтня 2022 року у справі № 240/2227/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106640666>

⁷⁰ Рішення Житомирського окружного адміністративного суду від 2 листопада 2022 року у справі № 240/2250/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107449603#>

з правомірністю відтермінування надання інформації обсягом 23 сторінки⁷¹.

Аналіз розгляду справ, в яких відповідачем була Брусилівська селищна рада Житомирського району Житомирської області

Аналіз судових справ щодо доступу до публічної інформації за участю **Брусилівської селищної ради** Житомирського району Житомирської області показує, що у більшості випадків суди ставали на бік запитувачів інформації. Із 17 розглянутих справ у 14 суд задовольнив вимоги позивачів, у 3 — відмовив.

Суди підтримували позивачів у випадках, коли селищна рада безпідставно відмовлялася надавати інформацію, посилаючись на неможливість ідентифікувати запитувану інформацію (здебільшого це стосувалося питань земельних ділянок)⁷², або коли вимагала заповнення додаткових форм⁷³.

Водночас у 3 справах суд став на бік селищної ради: коли інформацію було надано у повному обсязі, коли позивач порушив вимоги до форми запиту та коли рада обґрунтовано не була розпорядником запитуваної інформації.

Розпорядник подав 1 апеляційну скаргу, проте рішення першої інстанції було залишене без змін, а апеляцію — без задоволення.

Аналіз розгляду справ, в яких відповідачем була Бориспільська міська рада Бориспільського району Київської області

Аналіз судових справ щодо доступу до публічної інформації за участю **Бориспільської міської ради Київської області** показує, що у 15 справах суд став на бік позивачів, і в 1 справі — відмовив у задоволенні вимог. Переважно запити стосувалися земельних правовідносин та фінансової документації. Суди визнавали протиправними дії ради у випадках, коли розпорядник: вимагав оплату за копіювання і друк інформації, яку запитували в електронному вигляді (що є порушенням Закону України «Про

⁷¹ Постанова Сьомого апеляційного адміністративного суду від 1 березня 2023 року у справі № 240/1999/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109285539>

⁷² Рішення Житомирського окружного адміністративного суду від 1 листопада 2022 року у справі № 240/14185/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107078779>; Рішення Житомирського окружного адміністративного суду від 10 листопада 2022 року у справі № 240/14194/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107239222> (перша); Постанова Сьомого апеляційного адміністративного суду від 5 квітня 2023 року у справі № 240/14194/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110038558> (апеляція); Рішення Житомирського окружного адміністративного суду від 23 лютого 2023 року у справі № 240/31155/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109158198>

⁷³ Рішення Житомирського окружного адміністративного суду від 2 листопада 2023 року у справі № 240/22608/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114624969>; Рішення Житомирського окружного адміністративного суду від 8 серпня 2023 року у справі № 240/13978/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112723896>; Рішення Житомирського окружного адміністративного суду від 31 серпня 2023 року у справі № 240/13967/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/113167885>

доступ до публічної інформації»); посилався на те, що інформація міститься у відкритих джерелах; надавав неповні відповіді (зокрема, щодо премій посадових осіб); не направляв запит належному розпоряднику або необґрунтовано заявляв про технічну неможливість надати інформацію. Єдина справа, де суд відмовив позивачу, стосувалася запиту, на який розпорядник таки надав відповідь.

Вартує уваги правова позиція Київського окружного адміністративного суду у справі № 320/12976/21 від 25 травня 2022 року⁷⁴, де **суд визнав неправомірним стягнення з запитувача витрат за сканування документів та підкреслив, що сканування вже існуючих документів не є виготовленням копій у розумінні ст. 21 Закону України «Про доступ до публічної інформації»**. Надання інформації в електронному вигляді не може вимагати компенсації витрат, оскільки це не потребує додаткових матеріальних ресурсів (паперу, друку), і запитувач має право самостійно обирати форму отримання інформації, включаючи електронну. Таким чином, витрати на сканування не підлягають відшкодуванню, і відповідь повинна бути надана безкоштовно.

Аналіз розгляду справ, в яких відповідачем була Красилівська міська рада Хмельницького району Хмельницької області

Аналіз судових справ щодо доступу до публічної інформації за участю **Красилівської міської ради Хмельницької області** показує, що у більшості випадків суди підтримують позицію Красилівської міської ради, визнаючи її дії правомірними. Із 21 справи у 18 запитувачу було відмовлено в задоволенні позову, і лише у 3 — вимоги позивачів задоволені.

Суди задовольняли вимоги позивачів у тому випадку, коли Красилівська міська рада не надала відповідь на запит або надала неповну або неправильно оформлену відповідь. Водночас у переважній більшості справ суд ставав на бік ради, бо запитувач просив надати ту інформацію, яка не була створена, не належала до компетенції ради або запитувач оскаржував строки надання відповіді, тоді як вона була надана з урахуванням передбаченим законодавством строків.

Результати розгляду цієї категорії справ свідчать, що у більшості випадків суди задовольняли позови запитувачів, визнаючи відмову у наданні інформації неправомірною. Центральні органи виконавчої влади, порівняно з органами місцевого самоврядування, мають більшу кількість виграних справ у судах першої інстанції.

Окрім цього, аналіз показав, що частина розпорядників активно оскаржувала рішення судів першої інстанції. Наприклад, Новоайдарська селищна рада подала 9 апеляційних скарг, із яких 8 залишилися без задоволення. Високий відсоток задоволених позовів та неуспішні апеляції розпорядників інформації вказують на системні порушення вимог законодавства щодо доступу до публічної інформації та необхідність

⁷⁴ Рішення Київського окружного адміністративного суду від 25 травня 2022 року у справі № 320/12976/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104483789>; Рішення Київського окружного адміністративного суду від 21 червня 2022 року у справі № 320/15277/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104964250>

підвищення якості правозастосовної практики саме серед державних органів і органів місцевого самоврядування.

7. Аналіз за категоріями інформації, щодо яких розпорядники відмовляли в доступі

Аналіз судової практики у справах, пов'язаних із забезпеченням права на доступ до публічної інформації за 2022–2024 роки, демонструє, що серед категорій інформації, доступ до якої розпорядники найчастіше обмежували, були:

- фінансова документація — 268 відмов;
- інформація про земельні ділянки — 192 відмови;
- кадрова документація — 105 відмов;
- комунальне майно — 97 відмов;
- судові та процесуальні рішення — 43 відмови;
- інформація щодо перетину державного кордону — 9 відмов;
- відео з камер спостереження — 6 відмов;
- бомбосховища — 4 відмови.

Фінансова документація

У категорії «Фінансова документація» було розглянуто 268 судових справ. У 79 % випадків (213 справ) суд задовольнив вимоги позивачів, а у 21 % (55 справ) — відмовив у задоволенні позову.

Найпоширеніші питання, що ставали предметом судового розгляду:

- інформація про заробітну плату працівників бюджетних організацій;
- відомості про використання бюджетних коштів;
- фінансові звіти та інша пов'язана документація.

Основні підстави для відмови у наданні інформації:

- захист персональних даних;
- обмеження, пов'язані з воєнним станом.

Серед органів, які найчастіше обмежували доступ до фінансової документації, були МОУ, ДБР, Державна податкова служба України, а також міські та сільські ради.

У більшості справ суди підтверджували, що інформація про розпорядження бюджетними коштами є відкритою, а її обмеження допускається лише за умови належного обґрунтування із дотриманням вимог «трискладового тесту». Водночас розпорядники публічної інформації вкрай рідко надавали достатньо обґрунтовані пояснення щодо відмови у доступі до фінансової документації або даних про використання бюджетних коштів, що, як правило, ставало підставою для визнання таких відмов протиправними та зобов'язання надати запитовану інформацію⁷⁵.

⁷⁵ Рішення Закарпатського окружного адміністративного суду від 14 квітня 2022 року у справі № 260/7508/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/103973782>; Рішення Одеського окружного адміністративного суду від 25 травня 2022 року у справі № 420/3389/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104459979>; Постанова П'ятого апеляційного адміністративного суду від 11 серпня 2022 року у справі № 420/3389/22.

Однак під час моніторингу були виявлені судові справи, в яких розпорядники обґрунтовували відмову у наданні публічної інформації посиланням на її віднесення до категорії службової або конфіденційної, а суди, своєю чергою, підтримували такі відмови без належного обґрунтування та без застосування «трискладового тесту».

Прикладом таких справ є оскарження відмов ДБР у наданні розрахунково-платіжних відомостей директора та співробітників Територіального управління ДБР у місті Миколаєві. До Одеського окружного адміністративного суду було подано чотири позови, які стосувалися надання копій цих документів щодо різних осіб та за різні періоди, і в усіх справах суд першої інстанції підтримав позицію розпорядника про те, що запитувана інформація є службовою, відмовивши у задоволенні позовів.

Щодо чотирьох рішень Одеського окружного адміністративного суду було подано три апеляційні скарги до П'ятого апеляційного адміністративного суду, який під час їх розгляду дотримався різних підходів, ухваливши рішення з протилежними правовими позиціями:

1. У справі № 420/2098/22 він постановою від 10 серпня 2022 року відхилив апеляційну скаргу та залишив без змін рішення Одеського окружного адміністративного суду⁷⁶.
2. У справі № 420/3389/22 він постановою від 11 серпня 2022 року частково задовольнив апеляційну скаргу та зобов'язав Територіальне управління ДБР у місті Миколаєві надати запитувану інформацію, за винятком таких персональних даних: реєстраційного номера облікової картки платника податків або серії та номера паспорта, унікального номера запису в Єдиному державному демографічному реєстрі, місця проживання, дати народження, а також номера рахунку в банківських або інших фінансових установах⁷⁷.
3. У справі № 420/8015/22 він постановою від 7 вересня 2022 року задовольнив апеляційну скаргу, скасував рішення суду першої інстанції та зобов'язав Територіальне управління ДБР у місті Миколаєві надати копії розрахунково-платіжних відомостей

URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105689685>; Рішення Львівського окружного адміністративного суду від 29 червня 2022 року у справі № 380/8123/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104994050>; Рішення Харківського окружного адміністративного суду від 7 липня 2022 року у справі № 520/28584/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105135112>; Рішення Черкаського окружного адміністративного суду від 4 липня 2022 року у справі № 580/2036/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105061431>; Рішення Івано-Франківського окружного адміністративного суду від 13 липня 2022 року у справі № 300/2195/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105228413>; Рішення Одеського окружного адміністративного суду від 22 липня 2022 року у справі № 420/8015/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105379464>; Постанова П'ятого апеляційного адміністративного суду від 7 вересня 2022 року у справі № 420/8015/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106113035>; рішення Одеського окружного адміністративного суду від 12 серпня 2022 року у справі № 420/9904/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105731786>

⁷⁶ Постанова П'ятого апеляційного адміністративного суду від 10 серпня 2022 року у справі № 420/2098/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105688273#>

⁷⁷ Постанова П'ятого апеляційного адміністративного суду від 11 серпня 2022 року у справі № 420/3389/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105689685>

директора цього управління за квітень–травень 2022 року. Постанова апеляційного суду була оскаржена до Верховного Суду, який залишив її без змін, фактично закріпивши підхід до розгляду цієї категорії справ⁷⁸.

Незважаючи на різні підходи суду апеляційної інстанції у справах щодо доступу до розрахунково-платіжних відомостей працівників ДБР, Верховний Суд остаточно підтвердив: у відповідача не було підстав для відмови у задоволенні запиту позивача. Посилання на те, що відомості про встановлення розміру, нарахування і виплати грошового забезпечення особам рядового та начальницького складу органу ДБР становлять інформацію з обмеженим доступом, є необґрунтованим. Згідно з вимогами законів України «Про доступ до публічної інформації» та «Про запобігання корупції», інформація про розміри, види оплати праці осіб рядового і начальницького складу державної кримінально-виконавчої служби, осіб начальницького складу органів та підрозділів цивільного захисту, ДБР, посадових та службових осіб органів ДБР відноситься до категорії інформації, обмеження доступу до якої заборонено.

Інформація про земельні ділянки

У категорії «Інформація про земельні ділянки» суди розглянули 186 справ. З них у 139 випадках (75 %) вимоги позивачів було задоволено, а у 47 випадках (25 %) — відмовлено у задоволенні позову. У більшості випадків позови стосувалися надання інформації про наявність вільних земельних ділянок у межах населених пунктів для подальшого їх безоплатного отримання. Адресатами таких запитів найчастіше були Держгеокадастр та його територіальні підрозділи, а також органи місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські ради).

У справах, в яких запитувачам публічної інформації **було відмовлено у задоволенні позову** до Держгеокадастру та його територіальних підрозділів, слід звернути увагу на певну тенденцію. Запитувачі оскаржували бездіяльність розпорядника, стверджуючи, що запити було проігноровано і відповіді на них не надано. Проте під час судового розгляду більшості таких справ розпорядники надавали докази того, що відповідь на запит була направлена і на цій підставі суди відмовляли у задоволенні позову.

Щодо тих справ, в яких позовні вимоги **було задоволено**, варто звернути увагу на підстави визнання судами відмов розпорядників у наданні публічної інформації неправомірними:

- незастосування «трискладового тесту» для обмеження доступу до публічної інформації в порушення ч. 2 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації»⁷⁹;

⁷⁸ Постанова П'ятого апеляційного адміністративного суду від 7 вересня 2022 року у справі № 420/8015/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106113035>

⁷⁹ Рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 30 червня 2023 року у справі № 160/7690/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112060150>; Рішення Рівненського окружного адміністративного суду від 14 листопада 2023 року № 460/2556/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114902249>

- посилання на конфіденційність інформації про осіб, яким передано земельні ділянки, хоча така інформація, відповідно до законів України «Про доступ до публічної інформації» та «Про інформацію», є відкритою за порядком доступу⁸⁰;
- посилання на загрози національній безпеці без належного обґрунтування та без конкретизації⁸¹;
- порушення ч. 2 ст. 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» при відмовах з посиланням на те, що її можна отримати з відкритих джерел⁸²;
- посилання на те, що не володіють запитуваною інформацією, хоча суди встановлювали, що відповідно до компетенції органу, розпорядник зобов'язаний володіти інформацією про земельні ділянки комунальної або державної власності⁸³;
- відмова у наданні інформації з формальної підстави — через відсутність КЕП на запиті, хоча чинне законодавство не вимагає обов'язкового підписання запиту КЕП⁸⁴.

Правомірними суди визнавали відмови лише у випадках, коли розпорядник під час судового розгляду доводив направлення відповіді або належним чином обґрунтовував її обмеження.

Кадрова документація

Аналіз судових рішень у категорії «Кадрова документація» свідчить про те, що суди переважно задовольняють позовні вимоги запитувачів, коли вони просять надати інформацію про використання бюджетних коштів, а також про структуру, розміри та принцип формування заробітної плати. Проте, коли запитувана інформація стосується кадрової документації правоохоронців (ДБР, поліцейські), прокурорів або сил оборони, суди, як правило, відмовляють у задоволенні позову, обґрунтовуючи це захистом персональних даних, правовим режимом воєнного стану та ризиками для безпеки працівників і установ. Винятком є справи, в яких суди зобов'язують надати інформації про участь у бойових діях самим військовослужбовцям (інформація про себе).

Зокрема, зі 105 розглянутих справ у цій категорії в 75 % випадків (78 справ) суди задовольнили позови, а у 25 % (27 справ) — відмовили. Найчастіше відповідачами в цій категорії справ виступали міські та сільські ради, комунальні підприємства, суди, ДБР, прокуратура, МОУ та військові частини.

⁸⁰ Рішення Одеського окружного адміністративного суду від 22 січня 2024 року у справі № 420/28117/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/116482727>

⁸¹ Рішення Харківського окружного адміністративного суду від 19 червня 2024 року у справі № 520/9633/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/119846494>

⁸² Рішення Волинського окружного адміністративного суду від 14 березня 2022 року у справі № 140/3/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/103671423>

⁸³ Рішення Львівського окружного адміністративного суду від 24 березня 2022 року у справі № 380/2798/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/103750254>

⁸⁴ Рішення Одеського окружного адміністративного суду від 19 квітня 2023 року у справі № 540/611/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110344945>

Позови подавались, коли розпорядники відмовляли в наданні штатних розписів, посадових інструкцій, положень про преміювання, копій трудових договорів і контрактів, протоколів щодо результатів проведення конкурсів тощо. Великий відсоток позитивних для запитувачів судових рішень обумовлений тим, що зазначені відомості здебільшого відносяться до видів інформації, доступ до якої не може бути обмежено⁸⁵.

Зокрема, у справах № 420/3388/22⁸⁶ та № 420/323/22⁸⁷ суди розглядали питання надання інформації про співробітників ДБР. Зокрема, копій розпорядчих актів про присвоєння спеціального звання та посадових інструкцій. Позивачі обґрунтовували свої запити правом на доступ до публічної інформації, проте ДБР відмовило у наданні документів, посилаючись на захист персональних даних та статус службової інформації. Основним аргументом розпорядника було те, що запитувані документи містять конфіденційні відомості, пов'язані з діяльністю правоохоронного органу та безпекою його працівників. Суд підтримав цю позицію, зазначивши, що інформація про звання начальницького складу та посадові інструкції є інформацією з обмеженим доступом відповідно до Закону України «Про захист персональних даних» та внутрішніх нормативних актів ДБР. Суд зазначив, що суспільний інтерес у розкритті такої інформації не переважає шкоду від її розголошення, оскільки розкриття персональних даних співробітників ДБР може становити загрозу їхній безпеці та безпеці установи загалом. Суди також врахували ризики використання персональних даних в умовах воєнного стану й акцентували на необхідності забезпечення захисту працівників правоохоронного органу.

У справах № 640/24372/21⁸⁸, № 140/5278/22⁸⁹ та № 260/2038/23⁹⁰ суди розглядали питання надання інформації про військовослужбовців ЗСУ, зокрема про призначення на посади, копії посадових інструкцій та підтвердження участі у бойових діях. Позивачі зверталися із запитом до військових частин і командування з вимогою надати копії наказів про призначення командирів, посадові інструкції командирів військових частин, а також довідку про участь у заходах з оборони України. Розпорядники відмовили у наданні більшої частини таких відомостей, посилаючись на правовий режим воєнного стану, необхідність захисту

⁸⁵ Рішення Харківського окружного адміністративного суду від 29 серпня 2022 року у справі № 520/23666/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105969460>; Рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 14 листопада 2023 року у праві № 160/20263/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/116235336>; Рішення Київського окружного адміністративного суду від 31 травня 2022 року у справі № 320/11795/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104542760>; Рішення Київського окружного адміністративного суду від 21 червня 2022 року у справі № 320/8515/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104929602>

⁸⁶ Постанова П'ятого апеляційного адміністративного суду від 10 серпня 2022 року у справі № 420/3388/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105688272>

⁸⁷ Постанова П'ятого апеляційного адміністративного суду від 28 березня 2023 року у справі № 420/323/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109880326>

⁸⁸ Рішення Окружного адміністративного суду міста Києва від 9 вересня 2022 року у справі № 640/24372/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106161931>

⁸⁹ Рішення Волинського окружного адміністративного суду від 11 жовтня 2022 року у справі № 140/5278/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106686635>

⁹⁰ Рішення Закарпатського окружного адміністративного суду від 14 червня 2023 року у справі № 260/2038/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111531054>

інформації про військовослужбовців та потенційні загрози національній безпеці. Суди визнали правомірним обмеження доступу до інформації про призначення командирів військових частин, зважаючи на те, що такі відомості стосуються особового складу військових формувань і є інформацією з обмеженим доступом, оскільки поширення може створити загрозу безпеці держави та особовому складу ЗСУ. При цьому суди задовольнили вимоги щодо надання інформації про особисту участь військовослужбовців у бойових діях, вказавши на право отримати підтвердження участі в обороні України.

Комунальне майно

Аналіз судової практики у категорії «Комунальне майно» показує, що у більшості випадків суди задовольняли вимоги позивачів: з 97 розглянутих справ у 80 % випадків (77 справ).

Основні аргументи судів при задоволенні позовів щодо доступу до інформації про комунальне майно базуються на необхідності обґрунтування обмеження доступу відповідно до «трискладового тесту», на важливості забезпечення громадського контролю за розпорядженням комунальним майном, а також на:

1. **Пріоритеті відкритості інформації про комунальне майно.** Суди неодноразово наголошували, що інформація про використання комунального майна є суспільно важливою, оскільки стосується розпорядження бюджетними коштами або майном, які належить територіальним громадам⁹¹.
2. **Обов'язку надання відповіді навіть при наявності даних у відкритих джерелах.** Розпорядники часто відмовляли, посилаючись на те, що запитувана інформація вже є у публічному доступі. Суди визнавали такі відмови неправомірними, оскільки закон не дозволяє уникати відповідей на запити з цієї підстави⁹².
3. **Відсутності належного обґрунтування при обмеженні доступу.** У випадках, коли розпорядники намагалися обмежити доступ до комунального майна на підставі правового режиму воєнного стану, суди зазначали, що ця обставина не може слугувати підставою для відмови без чіткого доведення можливих ризиків⁹³.

У 20 % випадків (20 справ) суди відмовили у задоволенні позовних вимог, посилаючись на такі аргументи:

1. **Відправлення розпорядниками відповідей.** У значній частині звернень до суду запитувачі оскаржували бездіяльність

⁹¹ Рішення Черкаського окружного адміністративного суду від 8 березня 2023 року у справі № 580/114/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109430540>; Рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 3 квітня 2024 року у справі № 160/3553/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118107917>; Рішення Чернігівського окружного адміністративного суду від 13 травня 2024 року у справі № 620/3965/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118990207>

⁹² Рішення Одеського окружного адміністративного суду від 18 березня 2022 року у справі № 420/26507/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/103706797>

⁹³ Рішення Житомирського окружного адміністративного суду від 12 червня 2023 року у справі № 240/6133/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111562882>

розпорядника, стверджуючи, що відповідь не була надана. Проте під час судового розгляду розпорядники надавали докази того, що відповідь на запит була направлена у встановлений строк (квитанції про відправку або копії супровідних листів)⁹⁴.

2. **Неволодіння запитуваною інформацією.** У випадках, коли розпорядник доводив, що не володіє запитуваною інформацією, а її створення не входить до його обов'язків, суд ставав на бік відповідача. У таких випадках суди звертали увагу на компетенцію розпорядника і відсутність у нього обов'язку формувати або зберігати запитувані відомості⁹⁵.
3. **Захист персональних даних.** У випадках, коли запитувана інформація містила персональні дані, суди підтримували розпорядників, якщо ті доводили, що доступ до таких відомостей обмежений відповідно до Закону України «Про захист персональних даних»⁹⁶.
4. **Відсутність обов'язку створювати інформацію.** Якщо розпорядник доводив, що не зобов'язаний створювати запитувані документи у відповідь на запит або інформація не була задокументована на момент отримання запиту, суд визнавав дії розпорядника правомірними⁹⁷.

Судові та процесуальні рішення

У категорії «Судові та процесуальні рішення» було розглянуто 43 справи, з яких у 29 випадках (68 %) суд задовольнив вимоги позивачів, а у 14 випадках (32 %) — відмовив.

Суди, розглядаючи подібні спори, у більшості випадків визнають таку інформацію відкритою за порядком доступу, за винятком випадків, коли йдеться про:

- інформацію, що є таємницею досудового розслідування (наприклад, дані з Єдиного реєстру досудових розслідувань, результати слідчих дій)⁹⁸;

⁹⁴ Постанова Третього апеляційного адміністративного суду 16 лютого 2023 року у справі № 160/24457/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109060589>

⁹⁵ Рішення Хмельницького окружного адміністративного суду 16 травня 2022 року у справі № 560/4673/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104313562>; Рішення Хмельницького окружного адміністративного суду від 7 червня 2022 року у справі № 560/5116/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104651264>; Рішення Одеського окружного адміністративного суду 28 лютого 2023 року у справі № 420/591/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109250198>

⁹⁶ Рішення Полтавського окружного адміністративного суду від 29 грудня 2022 року у справі № 440/2870/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108209006>

⁹⁷ Рішення Хмельницького окружного адміністративного суду від 16 травня 2022 року у справі № 560/4673/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104313562>

⁹⁸ Рішення Черкаського окружного адміністративного суду від 16 липня 2024 року у справі № 580/5851/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/120435269>; Постанова Шостого апеляційного адміністративного суду від 6 січня 2025 року у справі № 580/5851/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/124262050>; Рішення Одеського окружного адміністративного суду від 27 березня 2023 року у справі № 420/1040/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109877387>; Рішення Львівського окружного адміністративного суду від 8 серпня 2023 року у справі № 380/14450/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112725335>

- інформацію, доступ до якої врегульований спеціальним законом (наприклад, Законом України «Про доступ до судових рішень»)⁹⁹.

У справах, де предметом запиту були процесуальні документи, створені суб'єктами владних повноважень у межах їхніх повноважень (наприклад, позовні заяви, апеляційні скарги), суди, за загальним правилом, визнавали таку інформацію також відкритою. Винятки можливі лише у випадках, коли обмеження доступу прямо передбачене законом — наприклад, якщо інформація містить відомості, що становлять державну таємницю, стосується неповнолітніх чи охороняється таємницею слідства або судовий розгляд у справі був закритим.

Слід звернути увагу, що суди критично ставилися до аргументів розпорядників, коли ті посилалися в обґрунтування своєї позиції на:

- правовий режим воєнного стану та відстрочку надання інформації до його завершення — суди визнавали такі відмови протиправними, наголошуючи, що сам факт воєнного стану не є підставою для обмеження доступу до інформації, якщо не доведено реальність заподіяння шкоди¹⁰⁰;
- наявність інформації у відкритих джерелах — суди зазначали, що розпорядник повинен надати відповідь на запит без перенаправлення особи до інших джерел¹⁰¹;
- наявність персональних даних — суди підкреслювали, що персональні дані можуть бути знеособлені, а решта інформації підлягає наданню¹⁰²;
- відсутність електронного підпису на запиті — суд визнавав відмови через це неправомірними, оскільки Закон України «Про доступ до публічної інформації» не вимагає електронного підпису¹⁰³.

⁹⁹ Рішення Черкаського окружного адміністративного суду від 25 січня 2024 року у справі № 580/12540/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/116580029>

¹⁰⁰ Рішення Львівського окружного адміністративного суду від 20 червня 2022 року у справі № 380/7189/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104833382> (перша); Постанова Восьмого апеляційного адміністративного суду від 17 січня 2023 року у справі № 380/7189/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108668331> (апеляція); Постанова Верховного Суду від 4 травня 2023 року у справі № 380/7189/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110640552> (касація)

¹⁰¹ Рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 10 листопада 2022 року у справі № 160/14231/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107275297> (перша); Постанова Третього апеляційного адміністративного суду від 4 березня 2024 року у справі № 160/14231/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/117481287> (апеляція); Постанова Верховного Суду від 21 грудня 2023 року у справі № 160/14231/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/115877647> (касація).

¹⁰² Рішення Вінницького окружного адміністративного суду від 15 січня 2024 року у справі № 120/17689/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/116292493> (перша); Постанова Сьомого апеляційного адміністративного суду від 26 квітня 2024 року у справі № 120/17689/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118697398> (апеляція); Рішення Вінницького окружного адміністративного суду від 15 січня 2024 року у справі № 120/17689/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/116292493#>

¹⁰³ Рішення Львівського окружного адміністративного суду від 1 лютого 2023 року у справі № 380/18761/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108719545>

Інформація щодо перетину державного кордону

Під час проведеного аналізу судових рішень було виявлено 9 справ, що стосувалися перетину державного кордону і в усіх рішеннях суди визнали відмову в наданні такої інформації неправомірною.

Позивачі, здебільшого журналісти, зверталися із запитом про надання публічної інформації до ОВА (зокрема, Львівської та Закарпатської ОВА), Державної прикордонної служби України, Національної поліції та Служби безпеки України.

Основними предметами запитів були: ПІБ, яким було надано дозвіл на виїзд за межі України в умовах воєнного стану та які не повернулися у встановлений строк; інформація про юридичних осіб (підприємства, установи, організації), які ініціювали такі дозволи; дати і номери відповідних рішень / наказів, дати виїзду і кінцеві дати бронювання; копії рішень про надання дозволу на виїзд та про скасування таких дозволів; листи щодо інформування про прийняті рішення та відомості про порушення строків перебування за кордоном. Позивачі обґрунтовували запити суспільним інтересом через значний резонанс теми виїзду військовозобов'язаних чоловіків під час воєнного стану.

Основні підходи судової практики:

1. Суди наголошували, що інформація про перетин державного кордону в умовах воєнного стану є предметом суспільного інтересу, зокрема, у контексті численних фактів незаконного виїзду військовозобов'язаних осіб. Ця інформація також сприяє контролю за діяльністю публічних осіб та реалізації громадського контролю за владою¹⁰⁴.
2. Суди не вважали, що надання ПІБ осіб, які перетнули державний кордон, автоматично становить загрозу для захисту персональних даних. Особливо це стосується публічних фігур (наприклад, депутатів, посадових осіб), щодо яких згідно з практикою ЄСПЛ, очікується більша відкритість, більша увага громадськості за діяльністю, а інформація становить важливе значення для суспільної дискусії¹⁰⁵.

Отже, судова практика підтверджує відкритий характер інформації щодо перетину державного кордону у контексті воєнного стану і захищає право суспільства на отримання такої інформації для забезпечення публічного контролю та обговорення.

¹⁰⁴ Рішення Львівського окружного адміністративного суду від 20 квітня 2023 року у справі № 380/4913/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110375794>; Рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 22 грудня 2023 року у справі № 160/9340/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/116016527>; Постанова П'ятого апеляційного адміністративного суду від 16 лютого 2024 року у справі № 420/23117/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/117049677>

¹⁰⁵ Рішення Одеського окружного адміністративного суду від 6 жовтня 2023 року у справі № 420/23117/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/113991947>; Постанова П'ятого апеляційного адміністративного суду від 16 лютого 2024 року у справі № 420/23117/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/117049677>

Відео з камер спостереження

У категорії «Відео з камер спостереження» було розглянуто 6 справ, з яких у 5 випадках суд задовольнив вимоги позивачів і в одному відмовив.

Переважна більшість справ стосувалася надання записів з нагрудних камер поліцейських, які зафіксували ті чи інші події, зокрема, зупинку транспортного засобу чи інші дії поліції. Суди зазначали, що посилення розпорядників на захист персональних даних третіх осіб, які потрапили у відеозапис, не є достатньою підставою для відмови, оскільки розпорядник має застосовувати «трискладовий тест» для обґрунтування обмеження доступу¹⁰⁶.

Водночас у справі, що стосувалася відео з камер зовнішнього спостереження військової частини, суд підтримав відмову розпорядника, оскільки визнав, що в умовах воєнного стану розповсюдження такої інформації може створювати загрози для національної безпеки¹⁰⁷.

Інформація про місцезнаходження бомбосховищ

У категорії справ, що стосуються доступу до інформації про бомбосховища та інші укриття, було розглянуто 4 справи¹⁰⁸. У них розпорядники відмовляли у наданні публічної інформації або відстрочували її надання. Вимоги позивачів стосувалися, зокрема, надання переліку бомбосховищ та інших укриттів, сканованих актів обстеження споруд середніх навчальних закладів з метою встановлення можливості використання їх як найпростіших укриттів для населення.

Розпорядники, відмовляючи у наданні цієї інформації, обґрунтовували відмову переважно посиленням на правовий режим воєнного стану, вважаючи, що розкриття такої інформації може створити загрозу національній безпеці, а також посилялися на захист життя і здоров'я учасників освітнього процесу.

¹⁰⁶ Постанова Сьомого апеляційного адміністративного суду від 5 серпня 2022 року у справі № 120/17691/21-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105604388>; Рішення Черкаського окружного адміністративного суду від 10 квітня 2024 року у справі № 580/2171/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118302639>

¹⁰⁷ Рішення Одеського окружного адміністративного суду від 28 листопада 2023 року у справі № 420/12762/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/115311706>

¹⁰⁸ Рішення Хмельницького окружного адміністративного суду від 1 червня 2023 року у справі № 560/7793/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111263973>; Рішення Хмельницького окружного адміністративного суду від 18 вересня 2023 року у справі № 560/13286/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/113532220>; Рішення Хмельницького окружного адміністративного суду від 27 червня 2024 року у справі № 560/8304/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/120063208>; Рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 2 березня 2023 року у справі № 160/15442/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109629371>; Рішення Хмельницького окружного адміністративного суду від 1 червня 2023 року у справі № 560/7793/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111263973>; Рішення Хмельницького окружного адміністративного суду від 27 червня 2024 року у справі № 560/8304/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/120063208>; Рішення Хмельницького окружного адміністративного суду від 18 вересня 2023 року у справі № 560/13286/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/113532220>

Водночас у трьох із чотирьох справ суди першої інстанції задовольнили позови запитувачів, визнавши протиправними відмови у наданні інформації. При цьому, навіть у рішенні, де суд відмовив у задоволенні позовних вимог щодо надання копії Акту оцінки стану готовності захисної споруди цивільного захисту Виконавчим комітетом Хмельницької міської ради¹⁰⁹, який не володів запитуваною інформацією, було наголошено на тому, що інформація щодо місць укриття та їх придатності повинна бути відкритою і доступною для громадян.

Таким чином, аналіз цієї категорії справ свідчить, що суди визнають інформацію про бомбосховища й укриття такою, що має важливе значення для громадської безпеки і захисту населення.

Інформація про проходження військової служби та іншої інформації, запитуваної у військових частин

Окремого, поглибленого аналізу під час дослідження потребували судові рішення, в яких відповідачами були військові частини. Адже ця категорія справ безпосередньо має специфіку, пов'язану з дією правового режиму воєнного стану, а військові частини під час його дії в більшості випадків відмовляють у наданні інформації.

З 11 рішень, в яких відповідачами були військові частини, у 9 випадках суди задовольнили позовні вимоги та зобов'язали військові частини надати інформацію. При цьому практика свідчить про наявність чіткої диференціації в підходах залежно від того, хто є запитувачем інформації.

Суди стають на бік запитувачів у тих випадках, коли вони просять надати інформацію, яка стосується їхніх особистих документів, що підтверджують участь у бойових діях¹¹⁰, розміри грошового забезпечення¹¹¹, копії контрактів¹¹², рапортів¹¹³, наказів про проходження служби¹¹⁴ або документи, необхідні для перерахунку пенсії¹¹⁵.

¹⁰⁹ Постанова Сьомого апеляційного адміністративного суду від 6 грудня 2023 року у справі № 560/13286/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/115452959>

¹¹⁰ Рішення Волинського окружного адміністративного суду від 11 жовтня 2022 року у справі № 140/5278/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106686635>

¹¹¹ Рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 18 травня 2022 року у справі № 160/26551/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104541333>; Рішення Миколаївського окружного адміністративного суду від 5 серпня 2024 року у справі № 400/5255/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/120841378> (перша); Постанова П'ятого апеляційного адміністративного суду від 27 листопада 2024 року у справі № 400/5255/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/123375402> (апеляція)

¹¹² Рішення Одеського окружного адміністративного суду від 4 вересня 2023 року у справі № 420/11588/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/113246653>

¹¹³ Рішення Одеського окружного адміністративного суду від 22 лютого 2023 року у справі № 420/18444/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109135210>

¹¹⁴ Рішення Закарпатського окружного адміністративного суду від 14 червня 2023 року у справі № 260/2038/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111531054> (перша); Постанова Восьмого апеляційного адміністративного суду від 9 листопада 2023 року у справі № 260/2038/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114833044> (апеляція)

¹¹⁵ Рішення Одеського окружного адміністративного суду від 4 вересня 2023 року у справі № 420/11588/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/113246653>

Водночас, якщо предметом запиту є інформація загального характеру або дані, що стосуються інших осіб, суди підтримують позицію військових частин щодо відмови у наданні такої інформації. Наприклад, суди визнають правомірною відмову надати відомості про розмір грошового забезпечення, якщо такі дані не стосуються самого запитувача або не підтверджуються правом на отримання таких відомостей відповідно до законодавства. Крім того, якщо інформація стосується стратегічних аспектів діяльності військових частин або оперативних даних, вона визнається конфіденційною або такою, що може становити загрозу національній безпеці¹¹⁶.

Апеляційні скарги подавалися військовими частинами у 3 справах, в яких предметом була інформація «про себе», і в усіх випадках рішення першої інстанції було залишено без змін¹¹⁷.

8. Аналіз за категоріями підстав для відмови у доступі до публічної інформації, які було оскаржено в судовому порядку

Проведений моніторинг показав, що серед підстав, на які розпорядники найчастіше посилаються, обмежуючи доступ до інформації, були такі:

1. Віднесення інформації до категорії з обмеженим доступом (конфіденційної, таємної, службової) — 395 відмов.
2. Розпорядник не володіє запитуваною інформацією та не є належним розпорядником — 137 відмов.
3. Ненадання запитуваної інформації з посиланням на правовий режим воєнного стану — 120 відмов.
4. Розпорядник не має створювати запитувану інформацію — 76 відмов¹¹⁸.
5. Розпорядник не надав інформації з посиланням на те, що вона міститься у відкритих джерелах — 56 відмов.
6. Запит було кваліфіковано як звернення — 36 випадків;
7. Запит не містить накладеного ЕКП — 15 відмов.

¹¹⁶ Рішення Одеського окружного адміністративного суду від 28 листопада 2023 року у справі № 420/12762/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/115311706>

¹¹⁷ Рішення Миколаївського окружного адміністративного суду від 5 серпня 2024 року у справі № 400/5255/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/120841378> (перша); Постанова П'ятого апеляційного адміністративного суду від 27 листопада 2024 року у справі № 400/5255/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/123375402> (апеляція); Рішення Закарпатського окружного адміністративного суду від 14 червня 2023 року у справі № 260/2038/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111531054> (перша); Постанова Восьмого апеляційного адміністративного суду від 9 листопада 2023 року у справі № 260/2038/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114833044> (апеляція); Рішення Миколаївського окружного адміністративного суду від 5 серпня 2024 року у справі № 400/5255/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/120841378> (перша); Постанова П'ятого апеляційного адміністративного суду від 27 листопада 2024 року у справі № 400/5255/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/123375402> (апеляція)

¹¹⁸ Рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 26 червня 2023 року у справі № 160/12001/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111779392>; Рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 21 липня 2023 року у справі № 160/13272/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112346944>

8. Відмовлено в розгляді повторного запиту з того ж питання тому самому запитувачу — 15 відмов.

Серед підстав для оскарження, з якими запитувачі зверталися до суду, можна виокремити:

1. Ненадання відповіді на запит — 214.
2. Відповідь на запит із порушенням строків — 132.
3. Надання неповної відповіді або відповіді не по суті запиту — 127.
4. Розпорядник запросив ознайомитися з інформацією персонально й зробити фотокопії (97 випадків, щодо запитів, які були направлені Слобожанської селищної ради).
5. Необхідність оплати витрат на копіювання — 37 випадків.

Як вбачається із наведеної інформації, **найбільше судових рішень у справах про доступ до публічної інформації стосувалося віднесення інформації до категорії з обмеженням доступом**. Розпорядники часто посилалися на те, що інформація є конфіденційною, таємною або службовою, проте нерідко робили це без належного обґрунтування.

Відповідно до ч. 2 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації», обмеження доступу до інформації можливе лише за умови дотримання «трискладового тесту», який включає такі складові:

1. **Законність обмеження:** обмеження доступу здійснюється 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 конфіденційної інформації або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя.
2. **Істотність шкоди:** розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам.
3. **Переважання шкоди над суспільним інтересом:** шкода від оприлюднення такої інформації повинна переважати суспільний інтерес в її отриманні.

Згідно з п. 6.1 Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України № 10 від 29 вересня 2016 року «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації»¹¹⁹, належність запитуваної інформації до конфіденційної, таємної або для службового користування не є єдиною і достатньою підставою для обмеження доступу до неї. Обмеження допускається у разі, якщо за ознаками вона є конфіденційною або таємною або для службового користування та за умови застосування «трискладового тесту».

Однак під час проведення цього дослідження не було виявлено прикладів, у яких суд у рішенні здійснив повний і послідовний аналіз усіх складових «трискладового тесту». У більшості випадків суди зосереджувалися лише на окремих елементах тесту, не охоплюючи його у повному обсязі.

Наприклад, ОАСК, відмовляючи у задоволенні позову, визнав, що МОУ правомірно обмежило доступ до копій рішень про призначення

¹¹⁹ Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України 29 вересня 2016 року № 10. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0010760-16#Text>

одноразової грошової допомоги, оскільки ці документи містять конфіденційну інформацію про фізичних осіб (зокрема, дані про стан здоров'я та розмір виплат). Суд, при цьому, послався на норми Конституції України, закони України «Про доступ до публічної інформації» та «Про інформацію», а також взяв до уваги практику ЄСПЛ, зокрема рішення у справах «Гусева проти Болгарії» та «Угорський Гельсінський Комітет проти Угорщини», які підтверджують допустимість обмеження права на інформацію в інтересах захисту особистих даних, **однак не провів аналізу щодо застосування «трискладового тесту»**¹²⁰.

У контексті практики ЄСПЛ суд оцінив, наскільки заборона доступу до інформації є втручанням у права заявника на свободу вираження поглядів і проаналізував:

- **Мету запитувача.** Зазначаючи, що потрібно встановити, чи справді отримання інформації є необхідним для реалізації запитувачем інформації його функції зі сприяння публічній дискусії із суспільно важливих питань і чи справді ненадання інформації створить суттєву перешкоду свободі вираження поглядів.
- **Природу інформації.** Підкреслюючи, що інформація, дані або документи, щодо яких вимагається доступ, повинні відповідати вимогам «трискладового тесту», тобто збиратися в цілях задоволення саме суспільного інтересу.
- **Роль запитувача.** Відзначивши, що розраховувати на захист свого права на доступ можуть насамперед журналісти, науковці, громадські активісти, зокрема блогери та популярні користувачі соцмереж, ГО, діяльність яких пов'язана з питаннями, що становлять суспільний інтерес, а також автори творів з означених питань.
- **Готову та доступну інформацію.** Вказавши, що надання інформації не повинно накладати на державні органи надмірного тягара зі збирання та обробки даних.

Також прикладами судових рішень, в яких **суд зосереджувався на окремих аспектах, але не на всіх складових тесту, є рішення у справі № 420/23117/23**¹²¹, де суд вирішував, чи можна надати інформацію журналістам (рішення військової адміністрації із зазначенням ПІБ, організацію, яка клопотала про виїзд особи) про осіб, які виїхали за кордон по так званій системі «Шлях» і не повернулися. Інформація була обмежена розпорядником з посиланням на захист персональних даних.

Під час аналізу цього рішення експерти зробили висновок, що суд першої інстанції, а також суд апеляційної інстанції, уникнули чіткого та безпосереднього аналізу правильності застосування «трискладового тесту», передбаченого ч. 2 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Суд апеляційної інстанції зосередився на окремих аспектах, не здійснивши повного аналізу відповідно до вимог закону.

Суд апеляційної інстанції акцентував увагу на таких моментах:

¹²⁰ Рішення Окружного адміністративного суду міста Києва від 18 квітня 2022 року у справі № 640/4281/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105757034>;

Рішення Окружного адміністративного суду міста Києва 18 травня 2022 року у справі № 640/1987/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105823524>

¹²¹ Судові документи по справі 420/23117/23. URL: <https://court.opendatabot.ua/cause/420%2F23117%2F23>

- **Суспільний інтерес інформації:** суд погодився з доводами позивача, що інформація про видачу дозволів на виїзд та порушення термінів повернення має значний суспільний інтерес, особливо в умовах воєнного стану.
- **Роль журналіста:** суд визнав роль позивача як журналіста, який прагне сприяти публічній дискусії, що також підкреслює важливість забезпечення доступу до відповідної інформації.
- **Персональні дані:** суд не підтримав висновок суду першої інстанції щодо конфіденційності ПІБ водіїв, але водночас зазначив, що ПІБ у сукупності з іншими даними може становити персональні дані, що потребує додаткового аналізу пропорційності обмеження.
- **Пропорційність:** суд вказав на необхідність зважування шкоди від оприлюднення інформації та суспільного інтересу в її отриманні, проте не здійснив належного балансу цих складових.

Отже, виникає запитання: чому суди уникають чіткого застосування «трискладового тесту»? На нашу думку, основна проблема полягає в тому, що, хоча інформація дійсно має суспільний інтерес, суди часто стикаються з труднощами при визначенні того, коли суспільний інтерес переважає шкоду від оприлюднення такої інформації. Це питання особливо актуальне в постановках судів апеляційної інстанції, де проводиться оцінка застосування «трискладового тесту» до публічної інформації.

Наприклад, Постанова ВАСУ від 29 вересня 2016 р. № 10 «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації» містить індикатори в п. 6.4, які визначають, що слід вважати суспільним інтересом. Однак документ не надає роз'яснень щодо того, коли цей інтерес переважає шкоду, що породжує невизначеність у судів при вирішенні таких питань. Саме ця прогалина може бути основною причиною, чому суди уникають більш детального застосування «трискладового тесту» і балансування конкуруючих інтересів.

У наведеному судовому рішенні щодо надання інформації про осіб, які виїхали за кордон по так званій системі «Шлях», суд визнає наявність суспільного інтересу в отриманні інформації, проте він також вважає, що поширення цієї інформації може завдати шкоди діловій репутації осіб, які не повернулися та порушили правила перетину державного кордону під час воєнного стану. У підсумку суд апеляційної інстанції ухвалює рішення надати ПІБ таких осіб, але відмовляється надавати іншу ідентифікуючу інформацію. Однак такий підхід певною мірою не відповідає легітимній меті журналіста, оскільки це ускладнить проведення повного розслідування стосовно осіб, які не повернулися в Україну.

У цьому контексті також слід звернути увагу на те, що суди апеляційної інстанції в своїй практиці часто не враховують положення ч. 2 ст. 25 Закону України «Про захист персональних даних», яке дає змогу обробляти персональні дані без застосування загальних положень цього Закону, якщо обробка здійснюється виключно для журналістських або творчих цілей.

З огляду на зазначене, вважаємо за доцільне навести приклад застосування «трискладового тесту» Восьмим апеляційним

адміністративним судом у справі № 380/3053/24¹²². У цій справі суд розглядав питання про надання інформації щодо підстав виїзду за кордон, місця виїзду та повернення в Україну відомого блогера Олексія Арестовича. Державна прикордонна служба України відмовила у наданні цієї інформації, аргументуючи, що після проведення «трискладового тесту», на підставі ч. 2 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації», така інформація визнана обмеженою в доступі.

У своїй постанові суд посиляється на ч. 2 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації», цитуючи її норми щодо вимог до обмеження доступу до інформації і необхідну наявність сукупності трьох умов для обґрунтування обмеження доступу. Далі, розглядаючи аргументи Державної прикордонної служби України, суд підтримує позицію про конфіденційний характер інформації про фізичну особу згідно з Законом України «Про інформацію» та Конституцією України. Суд також вказує на те, що на момент запиту Арестович вже не мав статусу публічної особи, а також на принцип пропорційності обмеження права на інформацію відповідно до ст. 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та відповідної практики ЄСПЛ. У підсумку суд робить висновок про правомірність відмови журналісту у наданні прикордонною службою інформації про обставини перетину державного кордону Олексієм Арестовичем.

Проте під час аналізу рішення стає очевидним, що суд не проводить детального і послідовного застосування кожного з трьох елементів «трискладового тесту» до запитуваної інформації. Суд більше фокусується на аргументі конфіденційності даних про фізичну особу та на відсутності статусу публічної особи в Арестовича на момент запиту. На потенційну шкоду від оприлюднення запитуваної інформації та суспільний інтерес у її отриманні суд посиляється побіжно, не наводячи аргументів про те, як саме розголошення могло б завдати істотної шкоди Арестовичу і чому ця шкода переважає суспільний інтерес в її отриманні.

Наведені приклади судових рішень демонструють, що хоча суди часто посиляються на необхідність дотримання «трискладового тесту», у багатьох випадках аналіз обмежується лише окремими його складовими або підмінюється оцінкою обґрунтованості запиту з точки зору суспільного інтересу. Такий підхід фактично зміщує фокус із вимоги до розпорядника доводити правомірність обмеження на вимогу до запитувача доводити необхідність доступу. Це не відповідає духу та букві Закону України «Про доступ до публічної інформації», оскільки запит не потребує мотивації чи пояснення мети. Вади належного і повного балансування між приватним життям або іншими категоріями інформації з обмеженим доступом, з одного боку, та суспільним інтересом, потенційною шкодою — з другого, можуть бути причиною надання пріоритету саме аргументам про захист персональних даних або загрозам в умовах воєнного стану.

Друге місце серед підстав, на які посилялися розпорядники, обмежуючи доступ до публічної інформації, займає посилання на те, що розпорядник **не володіє запитуваною інформацією та не є належним розпорядником**.

¹²² Постанова Восьмого апеляційного адміністративного суду від 5 липня 2024 року у справі № 380/3053/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/120211379>

Однак важливо звернути увагу, що Закон України «Про доступ до публічної інформації» містить правило щодо дій розпорядника у такому випадку. Відповідно до ч. 3 ст. 22 цього Закону, якщо розпорядник не володіє запитуваною інформацією, але якому за статусом або характером діяльності відомо або має бути відомо, хто нею володіє, зобов'язаний направити цей запит належному розпоряднику з одночасним повідомленням про це запитувача.

Таким чином, відмова у наданні інформації без виконання обов'язку щодо пересилання запиту суперечить законодавству та може розглядатись як порушення права особи на доступ до інформації. Це питання є особливо важливим у випадках, коли розпорядники свідомо ігнорують цей механізм, фактично позбавляючи громадян можливості отримати необхідні відомості.

Наступною, поширеною підставою для відмов у доступі до публічної інформації є посилання на **правовий режим воєнного стану**.

У зв'язку із запровадженням в Україні правового режиму воєнного стану розпорядники публічної інформації досить часто посилаються на нього, як на підставу для обмеження доступу. Однак воєнний стан сам собою, без додаткового обґрунтування, не є належною підставою для відмови в доступі до публічної інформації. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» не передбачає прямої можливості встановлювати будь-які заборони чи обмеження щодо виконання розпорядниками встановлених Законом України «Про доступ до публічної інформації» обов'язків з розгляду запитів чи оприлюднення публічної інформації.

Таким чином, навіть в умовах воєнного стану розпорядники інформації зобов'язані застосовувати «трискладовий тест» та інші вимоги законодавства у сфері доступу до публічної інформації у випадку обмеження запитувачу доступу до публічної інформації у відповідь на запит.

Щодо особливостей відмови в задоволенні запитів у зв'язку з обмеженням доступу до інформації в умовах воєнного стану Офіс Омбудсмана надав розпорядникам рекомендації, в яких зазначає, що в умовах воєнного стану розпорядник публічної інформації зобов'язаний дотримуватися «трискладового тесту» для обмеження доступу, обґрунтовуючи належність інформації до конфіденційної, службової чи таємної, доводячи істотність потенційної шкоди від розголошення і переважання цієї шкоди над суспільним інтересом¹²³.

¹²³ Особливості відмови в задоволенні запитів у зв'язку з обмеженням доступу до інформації в умовах воєнного стану. URL:

<https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/%D0%92%D0%BE%D1%94%D0%BD%D0%BD%D0%B8%D0%B9%20%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD/%D0%9F%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%20%D0%BD%D0%B0%20%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%80%D0%BD%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F%20%D1%82%D0%B0%20%D1%96%D0%BD%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8E/%D0%9F%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%20%D0%BD%D0%B0%20%D1%96%D0%BD%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8E/%D0%92%D1%96%D0%B4%D0%BC%D0%BE%D0%B2%D0%B0%20%D0%B2%20%D0%B7%D0%B0%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%96%20%D0%B7%D0%B0%D0%BF%D0%B8%D1%82%D1%96%D0%B2%20%D1%83%20%D0%B7%D0%B2%D1%8F%D0%B7%D0%BA%D1%83%20%D0%B7%20%D0%BE%D0%B1%D0%BC%D0%B5%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F%D0%BC%20%D0%B4%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%83%D0%BF%D1%83%20%D0%B4%D0%>

Крім того, варто зазначити, що під час дії правового режиму воєнного стану деякі розпорядники відстрочували її надання до завершення воєнного стану. Зокрема, суди такі дії обґрунтовували посиланням на Рішення Ради суддів України № 11 від 25 березня 2022 року «Щодо обмеження доступу до публічної інформації», яка запропонувала тимчасово відстрочити надання відповідей на запити про публічну інформацію до завершення воєнного стану¹²⁴.

Так, Печерський районний суд міста Києва відстрочив надання відповіді на запит, в якому просили надати електронні копії усіх рішень та протоколів зборів суддів, до закінчення строку дії воєнного стану в Україні з посиланням на зазначене вище рішення Ради суддів України.

Проте Верховний Суд у постанові від 16 серпня 2024 року у справі № 380/7189/22¹²⁵ визначив, що така загальна відстрочка не може бути виправданою, оскільки **не містить конкретних причин, зумовлених введенням в Україні воєнним станом, у зв'язку з якими запит позивача на інформацію не міг бути задоволений у встановлений законом строк**. Верховний Суд взяв до уваги, що Печерський районний суд продовжив працювати в умовах воєнного стану, зміст запиту, який стосувався відкритої інформації щодо обрання голови цього суду, рекомендаційний характер рішення Ради суддів України, і підтримав висновки судів попередніх інстанцій, що відстрочка на весь час дії воєнного стану в Україні не виправдана причинами, що об'єктивно унеможливають надання запитуваної інформації в звичайний строк або обумовлена загрозою національній безпеці. І тому загальне посилання на воєнний стан, без детального аналізу та конкретного обґрунтування, є неправомірним.

Ще однією з досить розповсюджених підстав для відмови у наданні публічної інформації, на яку посилаються розпорядники, є твердження, що **запитувана інформація «не створена» у певній формі**. Судова практика, зокрема рішення Львівського окружного адміністративного суду від 14 березня 2024 року у справі № 380/799/24¹²⁶, свідчить, що така відмова є необґрунтованою у випадках, коли інформація за своїм змістом підлягає обов'язковому обліку та зберіганню. Дійсно, запитувач може просити інформацію у певному форматі чи вигляді, якого не існує у вигляді окремого документа. Однак це не звільняє розпорядника від обов'язку надати таку інформацію в тому вигляді, в якому вона є у його розпорядженні, адже йдеться про дані, якими розпорядник повинен володіти відповідно до вимог закону (наприклад, бюджетні надходження, витрати, залишки коштів). Суди наголошують, що публічна інформація — це будь-які дані, що зберігаються або створені розпорядником у межах його

[BE%20%D1%96%D0%BD%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%97.pdf](#)

¹²⁴ Рішення РСУ № 11 від 25.03.2022 «Щодо обмеження доступу до публічної інформації».

URL: <https://rsu.gov.ua/ua/events/risenna-rsu-no11-vid-25032022-sodo-obmezenna-dostup-u-do-publicnoi-informacii>

¹²⁵ Постанова Верховного Суду від 4 травня 2023 року у справі № 380/7189/22.

URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110640552>

¹²⁶ Рішення Львівського окружного адміністративного суду від 14 березня 2024 року у справі № 380/799/24. URL:

<https://opendatabot.ua/court/117691484-b0a09d1f11846bd04e60e7bd6ae620ce>

повноважень, і те, що ці дані не об'єднані в окремий документ або не зведені у певну таблицю, не є підставою для відмови в їх наданні. Розпорядник може надати інформацію у вигляді окремих фрагментів, виписок або у вигляді, в якому вона реально існує, супроводивши її поясненням. Відтак відмова у наданні інформації лише через те, що вона не створена як окремий документ, хоча фактично міститься в наявних документах розпорядника (бюджет, звіти, рішення), визнається судами протиправною. Це принципова правова позиція для правильного розуміння обов'язку розпорядника надавати інформацію, доступ до якої гарантується Законом України «Про доступ до публічної інформації».

Окрім посилання на те, що запитувана інформація «не створена», розпорядники часто посилаються **на те, що така інформація вже оприлюднена на офіційних вебсайтах**. Однак судова практика, зокрема рішення Закарпатського окружного адміністративного суду від 22 січня 2024 року у справі № 260/10831/23¹²⁷, свідчить, що відповідь розпорядника із вказівкою на загальнодоступні джерела без фактичного надання запитуваних документів є неправомірною відмовою (ч. 2 ст. 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації»). Запитувач має право отримати копії документів безпосередньо у відповідь на свій запит, незалежно від того, чи є вони оприлюдненими, оскільки саме розпорядник несе відповідальність за повноту і точність наданої інформації.

Крім того, суди зазначають, що оприлюднення інформації не скасовує обов'язку надати її за індивідуальним запитом, особливо коли йдеться про великі масиви даних або конкретизовані документи (наприклад, всі рішення за певну дату). Розпорядник не може змушувати запитувача самостійно шукати інформацію на сайті, якщо той просить отримати її у визначений законодавством спосіб. Як вказав суд у цій справі, навіть якщо інформація розміщена на сайті, розпорядник зобов'язаний надати її копії за запитом, а відмова без надання доступу до конкретних документів визнається протиправною. Таким чином, обов'язок відповідати на запит передбачає не лише вказівку на джерело, а й надання запитуваної інформації в зручний для запитувача спосіб, включно з електронними копіями.

Досить поширеною є практика, коли розпорядники не надавали запитувану інформацію з посиланням на те, що запитувач звернувся до нього зі зверненням, а не із запитом. На основі аналізу судових рішень можна зробити висновок, що **суди визнають запит зверненням у випадках, коли особа просить не конкретну задокументовану інформацію, а роз'яснення, коментарі, пояснення рішень або норм законодавства**.

Так, наприклад, у справі № 260/12647/23¹²⁸ суд підтримав позицію відповідача (Виноградівська міська рада), оскільки позивач фактично просив надати роз'яснення підстав для прийняття рішень, що виходить за межі поняття публічної інформації. Суд зазначив, що надання таких відповідей не є обов'язком розпорядника в межах Закону України «Про

¹²⁷ Рішення Закарпатського окружного адміністративного суду від 22 січня 2024 року у справі № 260/10831/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/116481252>

¹²⁸ Рішення Житомирського окружного адміністративного суду від 29 листопада 2024 року у справі № 288/203/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/123438505>

доступ до публічної інформації», адже за змістом це звернення громадянина.

Аналогічна позиція викладена в справі № 260/10811/23¹²⁹, де запитувач просив надати роз'яснення механізму застосування рішень, а не самі рішення. Суд підкреслив, що такий запит не відповідає визначенню публічної інформації, адже інформація має бути вже створеною і зафіксованою, а не створюватися «під запит».

Запит кваліфікується як звернення, якщо:

- стосується роз'яснення, оцінки, коментування дій розпорядника;
- стосується прохання надати інформацію, яка потребує створення нового аналітичного документа (надання порад, правової оцінки);
- запитується не конкретний документ, а позиція або бачення органу з певного питання.

Суди підтримують позицію розпорядників, які відмовляють у задоволенні таких запитів, кваліфікуючи їх як звернення громадян щодо яких існує інший порядок розгляду (згідно із Законом України «Про звернення громадян»).

Щодо справ, в яких розпорядник відмовляв у наданні публічної інформації з посиланням на те, що **запит має бути підписаний електронним підписом**, суди ставали на бік запитувача бо запит на публічну інформацію не потребує підпису електронним підписом, якщо він надсилається електронною поштою, зокрема у вигляді фотокопії письмового запиту. Це підтверджує рішення Львівського окружного адміністративного суду від 30 листопада 2023 року у справі № 380/8005/23¹³⁰, яким визнано протиправною відмову розпорядника через відсутність КЕП. Суд зазначив, що закон не вимагає електронного підпису для запитів, поданих електронною поштою, і розпорядник зобов'язаний розглядати такі запити.

Останньою підставою для відмови в наданні публічної інформації, яка хоч і не є поширеною, але фіксувалася під час моніторингу, є посилання розпорядників на те, що **запит поданий повторно з того ж питання і від тієї ж особи**¹³¹. Водночас така підстава для відмови не передбачена Законом України «Про доступ до публічної інформації» і є неправомірною. Повторність запиту не звільняє розпорядника від обов'язку надати відповідь, особливо якщо попередня відповідь була неповною або ненадана.

¹²⁹ Рішення Львівського окружного адміністративного суду від 2 лютого 2024 року у справі № 380/27939/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/116742630>

¹³⁰ Рішення Львівського окружного адміністративного суду від 30 листопада 2023 року у справі № 380/8005/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/115343146>

¹³¹ Рішення Львівського окружного адміністративного суду від 24 травня 2022 року у справі № 380/4312/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104609325>

РОЗДІЛ 2. МОНІТОРИНГ СУДОВИХ РІШЕНЬ ЩОДО РОЗГЛЯДУ СПРАВ ЗА СТ.212³ КУпАП

Метою проведення моніторингу судових рішень за ст. 212³ КУпАП є узагальнення практики розгляду цієї категорії справ, визначення основних проблемних аспектів, оцінка правомірності підстав обмеження доступу до публічної інформації та пошук шляхів для покращення практики розгляду таких справ.

Протягом 2022–2024 років суди розглянули **85** протоколів, складених уповноваженими особами Секретаріату та представниками Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про адміністративні правопорушення за **ст. 212³ КУпАП** (без ч. 5, яка стосується права на інформацію відповідно до Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність»), яка передбачає адміністративну відповідальність за порушення права на інформацію та права на звернення.

У межах цього дослідження експерти проаналізували **85 рішень судів першої інстанції та 15 рішень судів апеляційної інстанції**, що ґрунтувалися на зазначених протоколах.

Аналіз **кількості судових рішень за частинами ст. 212³ КУпАП** демонструє значну кількісну перевагу справ за ч. 2, за якою ухвалено **81** рішення. Інші частини, такі як частини 1, 3, 4, 6 та 9, мають лише по одному рішенню кожна, а за частинами 7, 8, 10 та 11 рішень узагалі не ухвалювалося протягом досліджуваного періоду.

Також варто зазначити, що лише **15 рішень із 85** за цією статтею було оскаржено до апеляційних інстанцій, що свідчить про порівняно низький рівень оскарження рішень у цій категорії справ. Усі апеляційні провадження стосувалися лише ч. 2 ст. 212³ КУпАП, яка передбачає відповідальність за порушення Закону України «Про доступ до публічної інформації»¹³².

Низький рівень оскарження рішень за цією статтею КУпАП зумовлений кількома факторами, серед яких головну роль відіграють процесуальні обмеження щодо суб'єктів, які мають право на апеляційне оскарження, та практика закриття справ через закінчення строків притягнення до відповідальності.

Відповідно до ст. 294 КУпАП, право на апеляційне оскарження постанови суду у справах про адміністративні правопорушення мають:

- особа, щодо якої винесено постанову (правопорушник);
- потерпілий, якщо він брав участь у розгляді справи;
- прокурор, який може подати апеляційну скаргу в інтересах держави або громадянина.

Представники Офісу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, які складають протоколи про адміністративні правопорушення за вказаними статтями, не наділені правом подавати апеляційні скарги на рішення суду. Це обмеження зменшує кількість потенційних апелянтів і, відповідно, впливає на загальний рівень оскарження таких рішень.

¹³² Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>

Стаття 38 КУпАП встановлює строки притягнення до адміністративної відповідальності, які становлять три місяці з дня вчинення правопорушення або з дня його виявлення. У багатьох випадках суди першої інстанції закривають справи за ст. 212³ КУпАП саме через сплив цих строків.

Закриття справи на цій підставі означає, що правопорушник фактично уникає покарання, що задовольняє його інтереси і не стимулює до подання апеляційної скарги. З іншого боку, органи чи посадові особи, які ініціювали складання протоколу, не мають процесуального права на оскарження.

1. Статистика розгляду справ за ст. 212³ КУпАП

Протягом 2022–2024 років за ст. 212³ КУпАП суди першої інстанції **розглянули 85 справ, з яких лише 17 завершилися накладенням штрафів.**

Найпоширенішою підставою для закриття справ стало **закінчення строків притягнення до адміністративної відповідальності** — це стосується **43 % усіх справ (37 випадків).**

Водночас **21 справа (25 %) була закрита через відсутність події та складу адміністративного правопорушення, а ще 6 справ (7 %) — закрито у зв'язку з їх малозначністю.**

Така статистика вказує на значні проблеми в механізмі застосування адміністративної відповідальності в сфері доступу до публічної інформації.

Закриття через закінчення строків є найбільш поширеним результатом. Це свідчить про затримки на етапах передачі та розгляду матеріалів, зокрема через недотримання строків, передбачених ст. 38 КУпАП.

Відповідно до ст. 38 КУпАП, якщо справи про адміністративні правопорушення підвідомчі суду, адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше трьох місяців з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні — не пізніше трьох місяців з дня його виявлення.

Результати дослідження свідчать, що в **27 випадках із 37 (майже 73 %)** закриття справ у зв'язку із закінченням строків притягнення до відповідальності, передбаченою ст. 212³ КУпАП, є наслідком несвоєчасних процесуальних дій судів, а саме у випадках, коли розгляд справи не признається по декілька місяців¹³³.

Також закриття проваджень через сплив строків накладення адміністративного стягнення часто зумовлене затягуванням передачі матеріалів та протоколів до суду Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини (рішення Амур-Нижньодніпровського районного суду міста

¹³³ Постанова Держинського районного суду міста Харкова від 11 липня 2024 року у справі № 638/9638/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/120362127>; Постанова Печерського районного суду міста Києва від 11 жовтня 2024 року у справі № 757/37800/24-п. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/122314677>

Дніпропетровська¹³⁴, Печерського районного суду міста Києва¹³⁵ та Ладизинського міського суду Вінницької області¹³⁶).

Серед причин, які також впливають на пропуск строків судами і затягування передачі протоколів представниками Омбудсмана, є вади законодавчого рівня: недосконала, застаріла процедура в частині складання адміністративного протоколу, вручення його копії, передання справи до суду, процедура розгляду в суді з обмеженою, зокрема, дискрецією суду в зміні кваліфікації рамками протоколу про адміністративне правопорушення.

Така кількість закритих на цій підставі справ свідчить про недостатність тримісячного строку для притягнення до відповідальності в сучасних умовах та наявність системної проблеми ефективності КУпАП у частині притягнення потенційних правопорушників до відповідальності та захисту прав і свобод у сфері інформаційних правовідносин.

Аналіз судових рішень показав проблему **закриття проваджень через відсутність події та складу адміністративного правопорушення.**

Часто це відбувається через **помилки в кваліфікації** адміністративних правопорушень за ст. 212³ КУпАП, що призводить до закриття проваджень через відсутність події та складу адміністративного правопорушення. Адже наявні норми КУпАП не дозволяють змінювати кваліфікацію правопорушення під час судового розгляду, навіть якщо неправильно визначена кваліфікація у протоколі очевидно не відповідає фактичним обставинам справи.

Наприклад, у справі № 296/531/24¹³⁷ суд закрив провадження через відсутність складу правопорушення за ч. 9 ст. 212³ КУпАП (повторне ненадання інформації протягом року). Водночас факт ненадання інформації було зафіксовано і правопорушення мало б бути кваліфіковане за ч. 2 ст. 212³ КУпАП, яка передбачає відповідальність за ненадання інформації в конкретному випадку.

На відміну від КУпАП, Кримінальний процесуальний кодекс України передбачає можливість зміни кваліфікації судом під час розгляду справи, що є логічним і необхідним механізмом для забезпечення справедливості. Відсутність аналогічного механізму в КУпАП, по-перше, призводить до порушення принципу невідворотності покарання, а по-друге, підриває довіру до правосуддя, оскільки потерпілі не отримують належного захисту своїх прав через формальні прогалини в законодавстві.

Ще однією підставою для закриття справ через відсутність події та складу адміністративного правопорушення є **недостатність доказової бази.**

¹³⁴ Рішення Амур-Нижньодніпровського районного суду міста Дніпропетровська від 30 квітня 2024 року у справі № 199/840/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118706191>

¹³⁵ Постанова Печерського районного суду міста Києва від 5 вересня 2024 року у справі № 757/13964/24-п. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/121933273>

¹³⁶ Постанова Ладизинського міського суду Вінницької області від 20 червня 2023 року у справі № 129/1493/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111836672>

¹³⁷ Постанова Корольовського районного суду міста Житомира від 9 лютого 2024 року у справі № 296/695/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/116906452>

Так, у рішенні Білгород-Дністровського міськрайонного суду Одеської області у справі № 495/948/22¹³⁸ провадження щодо Лиманського сільського голови за ч. 2 ст. 212³ КУпАП було закрито через відсутність складу правопорушення, оскільки протокол не містив достатніх доказів, таких як копії запитів, підтвердження їх отримання або свідчення про ненадання відповіді.

Цей приклад підкреслює важливість ретельного збору доказів і якісного складання протоколів для належного здійснення правосуддя.

Отже, лише невелика частина справ (20 %) завершується накладенням штрафів. При цьому в більшості випадків їхня матеріальна складова, пов'язана зі змістом запитів, позицією потенційного правопорушника через вади законодавства і практику, яка склалась, фактично залишається без оцінки суду. Пропущені строки притягнення до адміністративної відповідальності, помилка в кваліфікації без можливості її зміни, малозначність — основні обставини, які встановлюються в цих провадженнях.

Нижче наведено таблицю № 8 із кількісними показниками в розрізі років, частин статті та результатів розгляду справ.

	Штраф	Доопрацювання	Закінчення строків	Малозначність	Відсутність складу
2022 рік					
ст. 212³					
ч. 2	5		12	1	4
2023 рік					
ст. 212³					
ч. 1					1
ч. 2	4	2	19	1	9
ч. 3			1		
ч. 7		1		1	1
2024 рік					
ст. 212³					
ч. 2	8	1	5	3	4
ч. 6					1
ч. 9					1
Разом	17	4	37	6	21

¹³⁸ Рішення Білгород-Дністровського міськрайонного суду Одеської області від 8 червня 2022 року у справі № 495/948/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104728619>

2. Результати розгляду справ за ст. 212³ КУпАП у судах апеляційної інстанції

Апеляційні суди переглянули **15** рішень судів першої інстанції за ст. 212³ КУпАП.

За результати перегляду було:

- залишено без змін 10 рішень;
- скасовано 3 рішення;
- скасовано частково 2 рішення.

Отже, переважну частку рішень (60 %) залишено без змін.

Нижче наведено таблицю № 9 із кількісними показниками результатів розгляду справ в апеляційних інстанціях.

	2022			2023			2024		
	Скасовано	Залишено без змін	Скасовано частково	Скасовано	Залишено без змін	Скасовано частково	Скасовано	Залишено без змін	Скасовано частково
ст. 212 ³		2	1	2	4	1	1	4	

3. Категорії інформації, щодо відмов у наданні якої найчастіше складалися протоколи про адміністративні правопорушення за ст. 212³ КУпАП

Аналіз судових рішень у справах за ст. 212³ КУпАП показав, що протоколи про адміністративні правопорушення найчастіше складалися у зв'язку з відмовами розпорядників надати такі категорії публічної інформації:

1. **Заробітна плата, премії, матеріальна допомога** — 30 випадків (найбільш поширена категорія). Запитувалася інформація про розмір заробітної плати, премії та матеріальної допомоги працівників органів влади та бюджетних установ.
2. **Кадрова документація** — 8 випадків: штатний розпис, особові справи, графік роботи працівників, відзначення нагородами тощо;
3. **Фінансова документація** — 7 випадків: бюджетні дані, звіти про використання коштів, фінансові договори та інша фінансова звітність.
4. **Копії нормативних актів** — 3 випадки: примірники нормативних актів органів влади, а також документи, що регулюють діяльність певних установ.
5. **Земельні питання** — 2 випадки: перелік земельних ділянок та інформація про їх виділення.
6. **Копії документів про судові справи** — 2 випадки: документація, пов'язана з розглядом судових справ та процесуальними рішеннями.
7. **Комунальне майно** — 2 випадки: інформація про об'єкти комунальної власності, зокрема договори щодо їх утримання та управління.

Окрім оскарження відмов у наданні певної категорії інформації, запитувачі також зверталися до Офісу Омбудсмана зі скаргами щодо таких порушень:

- **Ненадання інформації взагалі** — 5 випадків. Розпорядник повністю відмовився надавати запитувану інформацію без належного обґрунтування.
- **Неповне надання інформації** — 2 випадки. Розпорядник надав лише частину запитуваних даних, що порушує принцип повноти відповіді.
- **Несвоєчасне надання інформації** — 2 випадки. Порушено строки надання відповіді, визначені Законом України «Про доступ до публічної інформації».
- **Неоприлюднення інформації на офіційних ресурсах** — 1 випадок.

Також варто зазначити, що у тексті 8 судових рішень не вдалося встановити, яка саме інформація була предметом розгляду. Це свідчить про недостатню деталізацію судових документів або некоректне оформлення протоколів про адміністративні правопорушення.

Зазначена статистика свідчить, що основною проблемою залишається невиконання органами влади обов'язку надавати публічну інформацію, яка є відкритою за порядком доступу, особливо щодо використання бюджетних коштів і рішень органів влади. Такі випадки мають системний характер і потребують як зусиль щодо роз'яснень і контролю з боку розпорядників, так і підвищення якості правосуддя у сфері адміністративних правопорушень.

4. Підстави для складення протоколів про адміністративне правопорушення за ст. 212³ КУпАП

Аналіз було проведено з метою виявлення основних підстав, на які розпорядники публічної інформації посилаються, обмежуючи доступ до інформації, та які порушення вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації» стають підставою для притягнення розпорядника до адміністративної відповідальності.

Згідно з результатами дослідження, найчастіше підставами для складання протоколів про адміністративні правопорушення були такі дії, рішення чи бездіяльність розпорядників публічної інформації:

- віднесення інформації до категорії з обмеженим доступом — 19 випадків;
- ненадання відповіді на запит — 12 випадків;
- неповне надання інформації — 11 випадків;
- відстрочка надання інформації до скасування воєнного стану або посилення на правовий режим воєнного стану — 8 випадків;
- неволодіння інформацією — 8 випадків;
- невчасне надання інформації — 7 випадків;
- повідомлення про наявність інформації на сайті — 3 випадки;
- розгляд запиту як звернення громадянина — 2 випадки;
- неоприлюднення інформації — 1 випадок;
- вимоги оплати надання інформації — 1 випадок.

У судових рішеннях, де суди встановлюють, що строки накладення адміністративного стягнення минули, часто спостерігається формальний підхід до викладення обставин справи: опис фактичних обставин зводиться до констатації факту отримання справи, зазначення про минулі строки, встановлені ст. 38 КУпАП, та рішення про закриття провадження. Такий підхід, виявлений у 13 постановах, унеможливує ознайомлення з важливими обставинами справи: предмет запиту, підстави відмови чи сутність порушення, що значно ускладнює аналіз правозастосовної практики та ефективний контроль за діями розпорядників інформації тощо.

5. Процесуальні проблеми, які було виявлено під час дослідження

Під час проведення дослідження було виявлено низку процесуальних проблем, які суттєво впливають на ефективність притягнення до відповідальності за порушення права на доступ до публічної інформації. При цьому вони не є новими. Зокрема, у звіті «Аналіз практики застосування судами статті 212³ Кодексу України про адміністративні правопорушення у 2016-му році»¹³⁹ було відзначено ті самі аспекти, які майже в незмінному вигляді наявні і сьогодні. Це свідчить не тільки про системний характер, а й про сталість вад законодавства та практики, які негативно впливають на реальне забезпечення права на доступ до публічної інформації.

Серед основних проблем:

- масове закриття проваджень через сплив строків накладення адміністративного стягнення;
- неправильна кваліфікація правопорушень та закриття справ через відсутність події і складу правопорушення;
- відсутність єдиного підходу до встановлення вини у таких справах;
- застосування судами звільнення від адміністративної відповідальності за малозначністю правопорушення без належної оцінки суспільної небезпечності діяння;
- відсутність єдиного підходу до визначення характеру правопорушення (триваюче чи разове);
- практика повернення матеріалів для належного оформлення через недоліки в протоколах, а також неналежне оформлення самих постанов у справах про адміністративні правопорушення, що перешкоджає реалізації принципу правової визначеності та прозорості судових рішень.

Проблематика закриття проваджень через сплив строків накладення адміністративного стягнення та неправильної кваліфікації правопорушень через відсутність події і складу правопорушення була описана на початку цього розділу дослідження.

¹³⁹ АНАЛІЗ ПРАКТИКИ застосування судами статті 212³ Кодексу України про адміністративні правопорушення у 2016-му році (ГО «Платформа прав людини», 2016 р.). URL: <https://ppl.org.ua/wp-content/uploads/2018/03/anal%D1%96z-praktiki-zastosuvannya-sudami-statt%D1%96-212-3-kodeksu-ukra%D1%97ni-pro-adm%D1%96n%D1%96strativn%D1%96pravoporushennya-u-2016-mu-roc%D1%96-oleksandr-burmag%D1%96n.pdf>

Проблема встановлення вини у справах, які закриваються через вплив строків накладення адміністративного стягнення

Ця проблема була виявлена ще у 2016 році під час дослідження, проведеного ГО «Платформа прав людини», і залишається актуальною за результатами аналізу судових рішень 2022–2024 років. Як і раніше, суди продовжують застосовувати три різні підходи: встановлюють вини в резолютивній частині рішення, вказують на вини лише у мотивувальній частині або взагалі уникають оцінки вини, закриваючи справу виключно через вплив строків. Незважаючи на науково-консультативний висновок ВАСУ 2017 року, який підкреслює, що поєднання визнання вини із закриттям справи є взаємовиключним, суди не дотримуються єдиного підходу. Така практика створює правову невизначеність, підриває довіру до адміністративного судочинства й ускладнює захист права на доступ до публічної інформації, оскільки потерпілі фактично позбавлені ефективного відновлення порушених прав.

Проблема застосування судами малозначності правопорушення

Ще однією системною проблемою, виявленою під час проведення дослідження, є проблема застосування судами поняття «малозначності правопорушення» в адміністративних правопорушеннях за ст. 212³ КУпАП. Стаття 22 КУпАП, яка дозволяє звільняти порушників від адміністративної відповідальності при малозначності правопорушення, не містить чітких критеріїв для оцінки такої малозначності. Це залишає значний простір для суб'єктивного тлумачення судами, що часто призводить до хаотичної та суперечливої практики. Суди нерідко зосереджуються на окремих аспектах правопорушення, таких як відсутність матеріальної шкоди, каяття порушника чи вперше скоєне правопорушення, ігноруючи важливі соціальні наслідки. Наприклад, у справі за ч. 2 ст. 212³ КУпАП Шевченківський районний суд міста Чернівці визнав малозначність правопорушення, оскільки не було завдано майнової шкоди, а порушник раніше не притягувався до відповідальності. Водночас суд не вивчав і не досліджував факти можливого нанесення моральної шкоди, що в такому випадку виключає можливість закриття провадження за малозначністю. Відсутність уніфікованих критеріїв малозначності також породжує тлумачення цього визначення на власний розсуд суду та створює можливості для уникнення відповідальності порушниками.

Проблема визначення характеру правопорушення в часі (триваюче чи разове)

Під час дослідження було виявлено проблему неоднозначного підходу судів до визначення характеру правопорушень за ст. 212³ КУпАП як триваючих або разових, що напряму впливає на обрахунок строків притягнення до адміністративної відповідальності. Частина судів визнає ненадання інформації триваючим порушенням, оскільки обов'язок надати

інформацію не припиняється до моменту фактичного виконання, тоді як інші вважають аналогічні порушення разовими і закривають справи через сплив строків. Така розбіжність у судовій практиці призводить до правової невизначеності та ускладнює притягнення порушників до відповідальності. Вирішення цієї проблеми вимагає уніфікації підходів на рівні судової практики, що може бути досягнуто через відповідні рекомендації для суддівського корпусу.

Неналежне оформлення постанов у справах про адміністративні правопорушення

Аналіз судових рішень за ст. 212³ КУпАП показав системну проблему неналежного оформлення постанов, зокрема відсутність детального опису обставин справи, підстав для притягнення до відповідальності, що суперечить вимогам ст. 283 КУпАП. Часто такі постанови зводяться лише до констатації спливу строків притягнення до відповідальності без аналізу фабули справи, що порушує принцип правової визначеності. При цьому, коло осіб, які мають право на апеляційне оскарження обмежене, що ускладнює виправлення таких недоліків у вищих інстанціях. Як наслідок, рішення, що ухвалюються з порушенням процесуальних вимог, залишаються чинними, негативно впливаючи на якість здійснення правосуддя в сфері адміністративних правопорушень.

Аналіз судових рішень щодо притягнення до адміністративної відповідальності за ст. 212³ КУпАП свідчить про те, що проблема ефективного притягнення до відповідальності за порушення права на доступ до публічної інформації значною мірою обумовлена обмеженими повноваженнями Офісу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Відповідно до чинного законодавства, Уповноважений має право складати протоколи про адміністративні правопорушення у сфері доступу до публічної інформації, передбачені ст. 212³ КУпАП. Проте розгляд таких справ та ухвалення рішення про накладення стягнень віднесено до компетенції судів. Це призводить до ситуації, коли навіть за наявності складеного протоколу процес притягнення до відповідальності може затягуватися або завершуватися без накладення стягнення через сплив строків давності чи інші процедурні аспекти. Таким чином, нинішня модель притягнення до відповідальності за порушення права на доступ до інформації не забезпечує оперативності й ефективності реагування на правопорушення.

Крім того, обмеженість ресурсів і кадрового складу Офісу Уповноваженого ускладнює оперативне реагування на всі випадки порушень, що знижує ефективність механізму захисту інформаційних прав громадян. Зважаючи на це, вдосконалення законодавства та розширення повноважень Уповноваженого можуть частково вирішити проблему, але не усунути її повністю.

Зважаючи на аналіз чинного законодавства та міжнародних стандартів у сфері захисту персональних даних і права на доступ до публічної інформації, можна зробити висновок, що створення окремого незалежного контролюючого органу є необхідним кроком для забезпечення

належного виконання Україною міжнародних зобов'язань і підвищення ефективності захисту інформаційних прав громадян.

Офіс Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, незважаючи на свою важливу роль у забезпеченні дотримання прав людини, не може ефективно виконувати функції спеціалізованого контролю в цій сфері через обмежений мандат і поєднання несумісних функцій — парламентського контролю та органу, уповноваженого накладати адміністративні стягнення. Крім того, з огляду на європейський досвід, наявність окремого, незалежного та спроможного органу нагляду і контролю дозволяє забезпечити прозоре й ефективне регулювання як у частині адміністративних проваджень, так і щодо дотримання права на доступ до інформації.

Створення Національної комісії з питань захисту персональних даних та доступу до публічної інформації (законопроект № 6177 від 18 жовтня 2021 року)¹⁴⁰ може стати варіантом вирішення інституційних викликів у сфері доступу до публічної інформації.

¹⁴⁰ Проект Закону про Національну комісію з питань захисту персональних даних та доступу до публічної інформації. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/27996>

РОЗДІЛ 3. МОНІТОРИНГ ЗАПИТІВ ТА ВІДПОВІДЕЙ РОЗПОРЯДНИКІВ ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ, НАДІСЛАНИХ ЧЕРЕЗ ОНЛАЙН-ПЛАТФОРМУ «ДОСТУП ДО ПРАВДИ»

Важливою складовою цього дослідження став **аналіз відповідей на запити на публічну інформацію, які розміщено на сайті «Доступ до правди»¹⁴¹**. Вивчення цих даних дає змогу простежити, як розпорядники інформації реагують на запити громадян, які підстави використовують для відмови в доступі до інформації, а також наскільки вони дотримуються вимог законодавства у сфері доступу до публічної інформації.

Сайт «Доступ до правди» — це громадська онлайн-платформа, яка дає змогу будь-кому легко подавати запити на публічну інформацію до розпорядників та отримувати на них відповіді. Платформа створена для сприяння прозорості, підзвітності влади та реалізації права громадян на доступ до публічної інформації.

Основні можливості та інформація, доступна на сайті:

1. Проста подача запитів на публічну інформацію онлайн.
2. Відкритий архів запитів і відповідей — всі запити та відповіді зберігаються у публічному доступі, що дозволяє громадянам, журналістам, аналітикам користуватися ними для власних потреб.
3. Зразки запитів і поради для складання ефективних запитів.
4. Роз'яснення прав громадян у сфері доступу до публічної інформації.
5. Інформаційні та навчальні матеріали для запитувачів і розпорядників інформації.

Слід зазначити, що хоча на сайті платформи функціонує архів запитів і відповідей, автоматичний підрахунок загальної кількості поданих запитів працює у тестовому режимі. Тому під час проведення аналізу не було можливості точно визначити загальну кількість запитів, поданих через платформу у 2022–2024 роках. З огляду на це для цілей дослідження було відібрано **120 запитів** (по 40 запитів за кожен рік періоду дослідження), у відповідь на які розпорядники відмовили в наданні інформації. Ці відмови були проаналізовані на предмет їхньої правомірності та за іншими критеріями, передбаченими методологією дослідження.

Серед проаналізованих відмов у наданні публічної інформації більшість є правомірними, однак різниця між кількістю обґрунтованих і необґрунтованих відмов є незначною. Зокрема, під час аналізу **було виявлено 55 випадків відмов, які, на нашу думку, є неправомірними, та 65 випадків, коли розпорядник обґрунтовано і правомірно відмовив у наданні запитуваної інформації.**

Серед обґрунтованих і правомірних підстав для відмови у наданні публічної інформації варто звернути увагу на те, **що 44 із 120 запитів**, поданих через сайт «Доступ до правди», за своєю суттю не відповідали вимогам до запиту на інформацію, оскільки містили прохання надати роз'яснення, консультацію або іншу інформацію, що не підпадає під визначення публічної інформації. Відповідно, розпорядники відмовляли у наданні такої інформації, посилаючись на необхідність оформлення

¹⁴¹ Доступ до правди. URL: <https://dostup.org.ua/>

відповідного **звернення** згідно з Законом України «Про звернення громадян».

Серед правомірних підстав для відмови у наданні публічної інформації варто виділити випадки, коли розпорядник не володіє запитуваною інформацією і не повинен згідно з законодавством володіти¹⁴². У таких випадках відповідь має містити відповідне обґрунтування і посилання на повноваження розпорядника. Самим запитувачам варто уважніше підходити до формулювання предмету запитів і визначення належного розпорядника, щоб уникати продовження строку отримання відповіді через пересилку запиту від одного розпорядника до іншого або відмов.

Неправомірні, на нашу думку, підстави для відмови у наданні публічної інформації, які було виявлено під час аналізу 120 відмов через платформу «Доступ до правди», включають:

1) посилання на те, що інформація з обмеженим доступом (комерційна таємниця, персональні дані, тощо) без застосування «трискладового тесту»;

2) перенаправлення запитувача на вебсайт розпорядника або вимога подавати запит у визначеній формі або через спеціальні форми;

3) безпідставну відстрочку у надання інформації.

Відмова у наданні інформації під приводом наявності персональних даних або іншої конфіденційної інформації є **неправомірною**, якщо розпорядник не застосував **«трискладовий тест»**. Особливо це стосується випадків, коли інформація про зарплати, премії, службові повноваження, витрати бюджетних коштів — відповідно до спеціальних законодавчих гарантій є відкритою за порядком доступу. Неправомірною є також загальна відмова у наданні всього документу через наявність у ньому, в певних частинах, персональних даних. Адже Закон України «Про доступ до публічної інформації» прямо передбачає надання відкритої частини документу з вилученням конфіденційної.

Відмова у наданні публічної інформації з посиланням на **публікацію на сайті є неправомірною**, оскільки Закон України «Про доступ до публічної інформації» зобов'язує розпорядника надати інформацію на запит, а не просто вказати, що інформація розміщена у відкритому доступі¹⁴³.

Вимога подавати **запит через спеціальні форми чи затверджені бланки** є неправомірною, оскільки Закон України «Про доступ до публічної інформації» дозволяє подавати запити в будь-якій формі, зокрема й електронною поштою, без підпису чи форми, якщо ідентифіковано ім'я та контакт для відповіді.

Відстрочка надання інформації без обґрунтування, які саме «непереборні обставини» стали на заваді наданню відповіді,

¹⁴² Водночас необхідно наголосити, що у разі, якщо розпорядник достеменно знає, хто володіє запитуваною інформацією, він зобов'язаний переслати запит належному розпоряднику відповідно до ч. 3 ст. 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» та поінформувати про це запитувача.

¹⁴³ Частина 2 ст. 22: «Відповідь розпорядника інформації про те, що інформація може бути одержана запитувачем із загальнодоступних джерел, або відповідь не по суті запиту вважається неправомірною відмовою в наданні інформації».

є неправомірною. Відповідно до ч. 4 ст. 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації», відстрочка можлива лише у випадку об'єктивної неможливості надати відповідь у встановлений строк, і розпорядник зобов'язаний зазначити причини, строк, коли відповідь буде надана, і вжиті заходи. Відстрочка може бути правомірною, якщо розпорядник обґрунтовано пояснив, чому відповідь неможлива у встановлений строк (наприклад, через пошкодження архіву, евакуацію установи) і коли саме планується її надати.

Під час проведеного дослідження було виявлено 15 випадків відмов у наданні публічної інформації через те, що в запитах було зазначено **лише ім'я запитувача, а не ПІБ**, що розпорядники визнали підставою для ненадання відповіді. Водночас така практика є неправомірною, адже відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» та роз'яснень Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини¹⁴⁴, ім'я запитувача є лише формальною вимогою для ідентифікації запиту, яка не впливає на обов'язок розпорядника надати інформацію. Закон не передбачає вимоги до розпорядника перевіряти повні дані особи запитувача або відмовляти у відповіді через відсутність прізвища, якщо надано достатньо контактних даних для надсилання відповіді. Відмова у доступі до публічної інформації на цій підставі порушує принцип максимально спрощеного доступу до інформації та є необґрунтованим обмеженням права запитувача. Єдиним винятком може бути запит на інформацію про саму особу запитувача, коли потрібно підтвердити його особу. В усіх інших випадках розпорядник зобов'язаний надати відповідь незалежно від того, чи вказано у запиті лише ім'я чи повне ПІБ.

При цьому запитувачам слід розуміти, що хоч закон і не вимагає обов'язкового зазначення повного прізвища, для забезпечення більш ефективного захисту своїх прав, у випадку оскарження відмови або ненадання відповіді, доцільно зазначати повне ім'я (ім'я, прізвище та по батькові за наявності). Адже у разі подання скарги до Уповноваженого чи до суду, важливою є ідентифікація особи. Особливо це стосується випадків, коли запит подається під псевдонімом або тільки з вказанням імені, що ускладнює доведення порушення права конкретної особи.

Розпорядники, до яких найчастіше зверталися через сайт «Доступ до правди»

Під час дослідження було виявлено, що значна кількість запитів спрямовувалась до органів місцевого самоврядування та обласних державних адміністрацій. Серед них найбільше зверталися до Дніпровської міської ради (8 запитів), Дніпропетровської обласної державної адміністрації (5), Вінницької та Одеської міських рад (по 2), а також до Запорізької та Київської обласних державних адміністрацій.

¹⁴⁴ Омбудсман: Вимога зазначати у запиті ім'я запитувача є лише інформативною (офіційне роз'яснення). URL: <https://dostup.org.ua/news/publications/ombudsman-vymoha-zaznachaty-u-zapyti-imia-zapytuvacha-ie-lyshe-informatyvnoiu-ofitsiine-roziasnennia>

Окрім того, запити надходили до різних територіальних громад, зокрема Бериславської, Білицької, Ватутінської, Гайсинської, Давидівської, Підгородненської, Боремельської, Малинської, Вишневої та Глобинської громад. Це свідчить про високий інтерес громадян до інформації про діяльність місцевої влади, розпорядження бюджетними коштами, рішень щодо землі та майна громади.

Помітною є також велика кількість запитів, адресованих центральним органам виконавчої влади. Найбільше запитів отримало Міністерство освіти і науки України (15), а також Міністерство юстиції України (4), Кабінет Міністрів України (5), Державна податкова служба України (5), МОУ (3), Національне агентство з питань запобігання корупції (3), Міністерство закордонних справ України (2), Міністерство цифрової трансформації України (1), Міністерство у справах ветеранів України (1). Також часто зверталися до Пенсійного фонду України (2), Державної міграційної служби України (2), Національного банку України (2), ДБР (4) та інших. Це демонструє інтерес до політик державного рівня, питань соціальних гарантій, антикорупційної діяльності, бюджету, оборони та міжнародних відносин.

Окрему категорію становлять запити до судових і правоохоронних органів, таких як Офіс Генерального прокурора, Верховний Суд, Конституційний Суд України, Національна поліція України, Рада національної безпеки і оборони України. Також запити надходили до великих державних компаній та установ, серед яких національна акціонерна компанія «Нафтогаз України», Центральний державний архів вищих органів влади (3), а також до вищих навчальних закладів — Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова та Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Це свідчить про інтерес до інформації про судові рішення, розслідування, державні архіви та функціонування державних компаній, освітніх закладів, що мають суспільне значення.

Під час дослідження було зафіксовано показову тенденцію: центральні органи виконавчої влади у більшості випадків відмовляли в наданні публічної інформації з належним обґрунтуванням, тоді як відповіді органів місцевого самоврядування частіше мали вади, особливо щодо використання бюджетних коштів або розпорядження комунальним майном.

Наприклад, із 8 запитів, поданих до Дніпровської міської ради, лише в одному випадку відмова була обґрунтованою, оскільки запит стосувався роз'яснення умов навчання в Центрі ветеранського розвитку міста Дніпра¹⁴⁵, що є зверненням, а не запитом на публічну інформацію. Натомість всі інші запити стосувалися надання копій документів, які перебувають у володінні ради, однак у відповідь розпорядник або безпідставно посилався на конфіденційний характер інформації, або застосовував відстрочку, або вимагав вказати повні ПІБ запитувача. У низці відмов цей розпорядник зазначав, що запитувач надсилає надто багато запитів, що не є передбаченою Законом України «Про доступ до

¹⁴⁵ Центр ветеранського розвитку. URL: https://dostup.org.ua/request/tsientr_vietieranskogho_rozvitku_2

публічної інформації» підставою для відмови у доступі до публічної інформації.

Щодо категорій інформації, доступ до якої обмежували розпорядники, статистика співвідноситься з проаналізованими судовими рішеннями. Найчастіше відмови стосувалися запитів про:

- заробітну плату (17 випадків)¹⁴⁶;
- кадрову документацію (15 випадків)¹⁴⁷;
- фінансову документацію (10 випадків)¹⁴⁸;
- земельні питання (8 випадків)¹⁴⁹.

Це свідчить про сталість проблеми у доступі до інформації про використання бюджетних коштів, кадрові призначення та земельні ресурси, які є суспільно значущими питаннями, але часто безпідставно «засекречуються» розпорядниками.

¹⁴⁶ Заробітна плата. URL: https://dostup.org.ua/request/zarobitna_plata_81;

Інформація щодо розміру заробітних плат, отриманих посадовими особами Ватутінської територіальної громади Черкаської області. URL:

https://dostup.org.ua/request/informatsiia_shchodo_rozmiru_zar_5; Щодо надання положення про преміювання. URL:

https://dostup.org.ua/request/shchodo_nadannia_polozhiennia_pr_4

¹⁴⁷ Відповідальна особа/підрозділ, що організовує роботу, пов'язану із захистом персональних даних при їх обробці. URL:

https://dostup.org.ua/request/vidpovidalna_osobapidrozdil_shch_17

¹⁴⁸ Бюджет 2023 р. URL: https://dostup.org.ua/request/biudzhiet_2023r

¹⁴⁹ Про земельні ділянки сільськогосподарського призначення.

URL: https://dostup.org.ua/request/pro_ziemielni_dilianki_silskogho_31

РОЗДІЛ 4. МОНІТОРИНГ РОЗГЛЯДУ СКАРГ ЗАПИТУВАЧІВ ДО УПОВНОВАЖЕНОГО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДИНИ

Відповідно до законів України «Про доступ до публічної інформації» та «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», кожен запитувач публічної інформації, чиї інформаційні права було порушено, має право звернутися зі скаргою до Уповноваженого. Це один із найбільш доступних механізмів позасудового захисту права на інформацію, який дозволяє оперативно реагувати на порушення та сприяти їх усуненню.

У межах цього дослідження було проаналізовано виключно динаміку надходження скарг та результати їх розгляду на основі даних із реєстру вхідної кореспонденції Офісу Омбудсмана за період 2022–2024 років. Зміст скарг, їхнє обґрунтування та аргументи сторін не були предметом аналізу в межах цього моніторингу.

1. Загальна динаміка звернень

Упродовж 2022–2024 років Офіс Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини отримав **12 989 скарг** щодо порушення права на доступ до публічної інформації. У **2022 році зафіксовано 2237** таких звернень, у **2023 році** їхня кількість суттєво зросла — **до 5557 скарг** (у понад 2,5 рази більше, ніж у 2022 році), а у **2024 році** зберігся високий рівень скарг — **5195**, що не набагато менше, ніж у попередньому році.

Такий приріст у 2023 році, а також стабільно високі показники у 2024 році, з одного боку, демонструють поглиблення проблем при реалізації права на доступ до публічної інформації, особливо в умовах воєнного стану, коли органи влади, органи місцевого самоврядування, військові частини, правоохоронні органи та інші розпорядники все частіше обмежують доступ або ігнорують запити громадян на доступ до інформації. З другого боку, вона свідчить і про підвищення рівня обізнаності громадян, журналістів, ГО щодо можливості захистити свої інформаційні права за допомогою механізму звернення до Омбудсмана.

Для порівняння, за аналогічний період (2022–2024 роки) в Єдиному державному реєстрі судових рішень було виявлено **1457 судових рішення** у справах, пов'язаних із доступом до публічної інформації. Це майже **в сім разів менше, ніж кількість скарг, які отримав Уповноважений**, що може свідчити як про перевагу позасудового механізму оскарження, так і про обмежену спроможність або мотивацію заявників звертатися до суду для захисту своїх інформаційних прав.

2. Розпорядники публічної інформації, на дії чи бездіяльність яких найчастіше надходили скарги до Офісу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини

Серед **9911 скарг**¹⁵⁰, у яких було чітко зазначено розпорядника інформації, найбільшу частину становлять органи місцевого самоврядування та державні органи.

1. **Органи місцевого самоврядування** — приблизно **35 %** від усіх звернень. Це свідчить про проблеми з доступом до інформації на місцевому рівні, де громадяни часто запитують інформацію про розпорядження комунальним майном, земельні питання, бюджетні витрати, рішення рад. Серед органів місцевого самоврядування, щодо яких найчастіше надходили скарги, є:
 - Дніпровська міська рада;
 - Ірпінська міська рада Київської області;
 - Львівська міська рада;
 - Слобожанська селищна рада Дніпропетровської області;
 - Великоберезовицька селищна рада Тернопільської області;
 - Харківська міська рада.
2. **Розпорядники публічної інформації, які займають монопольне становище на ринку або володіють суспільно необхідною інформацією** — **32 %** від скарг, що надійшли до Офісу Уповноваженого. Серед підприємств, установ, організацій, на які часто скаржилися запитувачі публічної інформації:
 - Акціонерне товариство «Українська залізниця»;
 - Акціонерне товариство комерційний банк «ПриватБанк»;
 - Приватне акціонерне товариство «Рівнеобленерго»;
 - Приватне акціонерне товариство «Акціонерна компанія «Київводоканал»»;
 - Товариство з обмеженою відповідальністю «ІнвестБудГаличина»;
 - Акціонерне товариство «Державний ощадний банк України»;
 - Товариство з обмеженою відповідальністю «Мастер-ABIA» Міжнародний аеропорт «Київ»;
 - Акціонерне товариство «Хмельницькобленерго»;
 - Акціонерне товариство «Київгаз»;
 - Товариство з обмеженою відповідальністю «СІНЕВО УКРАЇНА»;
 - Товариство з обмеженою відповідальністю «Група компаній «Нафтогаз України» та інші.
3. **Державні органи** — близько **24 %** скарг стосувалися державних органів — міністерств, державних служб, інспекцій. Серед них найчастіше надходили скарги щодо відмов у наданні публічної інформації від МОУ, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства юстиції України, Державної податкової служби України та Держгеокадастру. Зазначені органи також були серед найчастіших відповідачів у судових справах про доступ до публічної інформації, що підтверджує системний характер проблем у цій сфері.
4. **Правоохоронні органи** — близько **6 % скарг**, серед яких поліція, ДБР, прокуратура.

¹⁵⁰ Статистична інформація, яка була надана на запит ГО «Платформа прав людини» Офісом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, не в усіх випадках містила інформацію про розпорядника, щодо якого надійшла скарга.

5. **Військові частини — приблизно 2 % звернень**, здебільшого пов'язаних із наданням документів про проходження служби, участь у бойових діях, виплати грошового забезпечення.
6. **Суди — також близько 2 % від загальної кількості скарг.**
7. **Комунальні підприємства — 2 % скарг.**
8. **Державні підприємства — 1 % скарг.**

Таким чином, можна говорити, що порушення права на інформацію є системною проблемою, яка охоплює всі категорії розпорядників публічної інформації: від державних органів до підприємств, установ та організацій.

3. Результати розгляду скарг

У межах дослідження було проаналізовано результати розгляду 12 989 скарг, що надійшли до Офісу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини протягом 2022–2024 років. Порівняння кількості скарг із кількістю випадків поновлення інформаційного права дає змогу оцінити ефективність реагування Уповноваженого на порушення права на доступ до публічної інформації.

У 2022 році з 2237 отриманих скарг було поновлено права у 571 випадку — це **25,5 %** від загальної кількості звернень.

У 2023 році, незважаючи на зростання кількості скарг до 5557, поновлено право у 1087 випадках — **19,6 %**.

У 2024 році зафіксовано 5195 скарг, а поновлення прав відбулося у 830 випадках — **16 %**.

Загалом, за три роки з 12 989 скарг, що надійшли до Офісу Уповноваженого, **поновлено інформаційні права у 2488 випадках**, що становить **19,2 %** від усіх розглянутих скарг.

Така тенденція свідчить про поступове зниження частки ефективно вирішених скарг, попри зростання загального навантаження на інституцію. Одним із можливих пояснень цього явища є те, що значна частина скарг стосувалася ненадання інформації підприємствами, установами або організаціями, які де-юре не є розпорядниками публічної інформації відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації». Відповідно, навіть за наявності формальної відмови у наданні інформації, правових підстав для втручання з боку Уповноваженого може не бути. У таких випадках Офіс, як правило, надає заявникам **роз'яснення** щодо можливостей подальшого захисту прав або уточнення статусу запитуваної інформації.

Крім того, частина скарг могла стосуватися **запитів, які не відповідали вимогам законодавства**, або ж була подана **без належного обґрунтування**, що також впливало на кінцевий результат розгляду.

У подальшій роботі важливо зосередити увагу на підвищенні інформованості громадян щодо кола розпорядників публічної інформації, а також на посиленні повноважень Офісу Уповноваженого у частині реагування на порушення з боку недержавних структур, які володіють суспільно необхідною інформацією.

Із проведеного аналізу можна зробити висновок, що інститут звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав

людини є достатньо ефективним механізмом досудового захисту права на доступ до публічної інформації. Водночас масштаб звернень свідчить про наявність системної та сталої проблеми з дотриманням вимог інформаційного законодавства з боку значної частини розпорядників.

РОЗДІЛ 5. МОНІТОРИНГ ІНФОРМАЦІЇ ПРО ВИПАДКИ ПОРУШЕНЬ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ З ВІДКРИТИХ ДЖЕРЕЛ

Ще одним важливим джерелом для виявлення проблем у сфері доступу до публічної інформації є моніторинг інформації, що міститься в загальнодоступних джерелах. Зокрема, аналіз тих ситуацій, з якими стикались та про які писали журналісти і медіа під час періоду дослідження, дає змогу не лише оцінити реальний стан виконання законодавства про доступ до публічної інформації в умовах повномасштабного вторгнення, а й систематизувати найпоширеніші виклики та бар'єри, з якими стикаються запитувачі інформації.

Варто відзначити, що в більшості випадків журналісти та медіа прагнули висвітлити у своїх матеріалах «гострі» теми, пов'язані з війною, суспільний інтерес до яких був і залишається високим, і з метою публікації достовірної та повної інформації зверталися до розпорядників із запитом на отримання публічної інформації.

Зокрема, медіа подавали запити:

- щодо списків критично важливих підприємств¹⁵¹;
- роботи територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки¹⁵²;
- кількості осіб, які отримали статус учасника бойових дій¹⁵³;
- кількості коштів місцевих громад, що були спрямовані на потреби оборони та забезпечення ЗСУ¹⁵⁴;
- кількості осіб, що мають статус внутрішньо переміщеної особи¹⁵⁵;
- ухилення від призову на військову службу¹⁵⁶;
- кількості окупованих населених пунктів¹⁵⁷;

¹⁵¹ На Чернігівщині визначено 156 критично важливих підприємств, які можуть розраховувати на часткове бронювання. URL:

<https://suspilne.media/chernihiv/747855-na-chernigivsini-viznaceno-156-kriticno-vazlivih-pid-priemstv-aki-mozut-rozrahovuvati-na-castkove-bronuvanna/>

¹⁵² Стало відомо, скільки працівників ТЦК, які здійснюють оповіщення на Буковині, є учасниками бойових дій. URL:

<https://suspilne.media/chernivtsi/715264-stalo-vidomo-skilki-pracivnikiv-tck-aki-zdijsnuut-opovisenna-e-ucasnikami-bojovih-dij/>

¹⁵³ Понад пів мільйона осіб має статус учасника бойових дій в Україні. URL:

<https://zhar.org.ua/ponad-piv-milijona-osib-maye-status-uchasnyka-bojovih-dij-v-ukrayini/>

¹⁵⁴ Скільки коштів спрямувала Бахмутська міська рада на оборону України.

URL: <https://bahmut.in.ua/skilky-koshtiv-spryamuvala-bahmutska-miska-rada-na-oboronu-ukrayiny/>

¹⁵⁵ Стала відома статистика кількості ВПО в Україні. Оновлені цифри. URL:

<https://kyiv24.news/news/stala-vidoma-statystyka-kilkosti-vpo-v-ukrayini-onovleni-cyfyry>

¹⁵⁶ В Україні відкрили понад 11 тис. справ щодо ухильників від початку повномасштабного вторгнення. URL:

<https://nv.ua/ukr/ukraine/events/mobilizaciya-v-ukrajini-pravoohoronci-vidkrili-ponad-11-tis-sprav-shchodo-uhilyantiv-50414158.html>; У прокуратурі розповіли, скільки серед черкащан ухильників та чи є серед МСЕКівців хабарники. URL:

<https://provce.ck.ua/u-prokuraturi-rozpovily-skilky-sered-cherkashchan-ukhyliantiv-ta-chy-ie-sered-msekivtsiv-khabarnyky/>

¹⁵⁷ Окупованими з початку великої війни залишаються понад 2,8 тисячі населених пунктів. URL: <https://dostup.org.ua/news/publications/okupovanymy-z-pochatku-velykoi-viiny-zalyshaiutsia-ponad-28-tysiach-naselenykh-punktiv>

- облаштування «пунктів незламності»¹⁵⁸;
- кількості українців, що перебувають за кордоном¹⁵⁹;
- російське громадянство суддів¹⁶⁰;
- про кількість осіб, яким вдалося виїхати за кордон за онлайн-системою «Шлях»¹⁶¹;
- щодо кількості місцевих релігійних громад, які перейшли з московського патріархату до Православної церкви України¹⁶².

Моніторинг та аналіз відкритих джерел вкотре підсвітив правові виклики, з якими стикаються журналісти та медіа під час отримання відповідей на запити про доступ до публічної інформації. Серед найпоширеніших підстав неправомірних відмов: невиконання розпорядниками обов'язку застосувати «трискладовий тест» та посилення на наявність конфіденційної інформації у документах, запитуваних журналістами. Крім того, повномасштабне вторгнення росії та запровадження воєнного стану стали для багатьох розпорядників формальним аргументом для відмов у наданні інформації. При цьому, відмовляючи у доступі або відтерміновуючи надання інформації, розпорядники часто обмежуються загальними посиланнями на Закон України «Про правовий режим воєнного стану», не проводячи «трискладового тесту» та не обґрунтовуючи існування реальних непереборних обставин. Натомість зазначаючи, що сам собою воєнний стан

¹⁵⁸ У Києві готуються до розгортання «пунктів незламності» — КМДА.

URL: <https://suspilne.media/kyiv/576417-u-kyevi-gotuutsa-do-rozgortanna-punktiv-nezlamnosti-kmda/>

¹⁵⁹ За кордоном перебуває понад 8 мільйонів українців — МЗС.

URL: <https://dostup.org.ua/news/publications/za-kordonom-perebuvaie-ponad-8-milioniv-ukraintsiv-mzs>

¹⁶⁰ Офіс Президента відповів на запит стосовно громадянства судді Богдана Львова.

URL: <https://dostup.org.ua/news/publications/ofis-prezydenta-vidpoviv-na-zapyt-stosovno-suddi-bohdana-lvova>

¹⁶¹ Перший рік повномасштабної: Одеська ОВА дозволила виїхати понад 400 чоловікам за системою «Шлях». URL:

<https://cpi.org.ua/news/pershij-rik-povnomasshtabnoyi-odeska-ova-dozvolila/>; Скільки заброньовано військовозобов'язаних під час війни? Мінекономіки дало відповідь. URL: <https://glavcom.ua/country/society/skilki-zabronovano-vijskovozobovjazanikh-pid-chas-vijni-minekonomiki-dalo-vidpovid-932305.html>; Недешевий «Шлях»: як чиновники вимагають платити за інформацію про тих, хто не повернувся з-за кордону.

URL: <https://dostup.org.ua/news/publications/nedeshevyi-shliakh-iak-chynovnyky-vymahaiut-platyty-za-informatsiiu-pro-tykh-khto-ne-povernuvsia-z-za-kordonu>; Суд зобов'язав ЛОБА розсекретити прізвища ухильнтів, які скористалися системою «Шлях». URL: https://ngl.media/2023/04/25/sud-zobov-yazav-lova-rozsekretity-prizvyshha-uhyllyantiv-yaki-skorystalysya-systemoyu-shlyah/?fbclid=IwAR3YmuBaqD2s_0lwbHED41Uon1MIWGCvPGb3UQ08S4Erd3z76kVJiaL5czz

¹⁶² За п'ять років на Житомирщині з Московського патріархату до ПЦУ перейшли понад 100 релігійних громад. URL:

<https://suspilne.media/zhytomyr/729557-za-pat-rokiv-na-zitomirshini-z-moskovskogo-patriarhatu-do-pcu-perejsli-ponad-100-religijnih-gromad/>; З початку великої війни 884 громади УПЦ МП перейшли до ПЦУ — Держетнополітики. URL:

<https://hromadske.ua/posts/z-pochatku-velikoyi-vijni-884-gromadi-upc-mp-perejshli-do-pcu-derzhethopolitiki>; На Закарпатті жодна з понад 600 громад УПЦ МП не подала заяву про зміну підпорядкування, — ОВА.

URL: <https://zahid.espreso.tv/na-zakarpatti-zhodna-z-ponad-600-gromad-upcs-mp-ne-podala-zayavu-pro-zminu-pidporядkuvannya-ova>

є такою обставиною¹⁶³. Показовою є ситуація, коли Миколаївська міська рада відтермінувала надання інформації про зарплати та премії працівників на запит Центру журналістських розслідувань до завершення воєнного стану, не пояснивши, яким чином його запровадження створює технічні перешкоди для відповіді. Завдяки юридичній підтримці ГО «Платформа прав людини» журналісти оскаржили цю відмову та виграли справу в суді.

Неодноразово розпорядники публічної інформації надавали відмову, обґрунтовуючи її тим, що у документі, який просить запитувач інформації, міститься конфіденційна інформація про третіх осіб чи угоди з приватними компаніями¹⁶⁴. Доволі часто така позиція для відмови трапляється при поданні запитів щодо інформації про використання бюджетних коштів¹⁶⁵. Тож юристам доводилося нагадувати, що обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ, а інформація про використання бюджетних коштів узагалі не може бути обмежена за жодних умов.

¹⁶³ Дружківська ВЦА вважає, що інформація про перелік вулиць громади загрожує нацбезпеці. URL:

<https://dostup.org.ua/news/publications/druzhkivska-vtsa-vvazhaie-shcho-informatsiia-pro-perelik-vulyts-hromady-zahrozhuie-natsbezpeti>; Торецька і Курахівська ВЦА не хочуть розповідати про зарплати керівництва — відповідь на запит. URL:

<https://dostup.org.ua/news/publications/toretska-i-kurakhivska-vtsa-ne-khochut-rozpovidat-y-pro-zarplaty-kerivnytstva-vidpovid-na-zapyt>; Посадовці Запорізької ОВА не можуть відповісти на запит про роботу заступниці голови області. URL:

<https://dostup.org.ua/news/publications/posadovtsi-zaporizkoi-ova-ne-mozhut-vidpovisty-na-zapyt-pro-robotu-zastupnytsi-holovy-oblasti>; Міненерго обмежило доступ до інформації про міжнародну допомогу на відновлення електромереж Миколаївщини. URL:

<https://dostup.org.ua/news/publications/minenerho-obmezhylo-dostup-do-informatsii-pro-mizhnarodnu-dopomohu-na-vidnovlennia-elektromerezh-mykolaivshchyny>

¹⁶⁴ Держаудитслужба відмовилась відповісти, скільки коштів витратили з бюджету на вакцинацію від ковіду. URL:

<https://dostup.org.ua/news/publications/derzhaudytsluzhba-vidmovylas-vidpovisty-skillky-koshitiv-vytratyly-z-biudzhetu-na-vaktsynatsiiu-vid-kovidu>; На Рівненську прокуратуру подали в суд через відмову оприлюднити договір із забудовником. URL:

<https://4vlada.com/na-rivnensku-prokuraturu-podaly-v-sud-cherez-vidmovu-opryliudnyty-dogovor-iz-zabudovnykom>

¹⁶⁵ Чи має комунальне підприємство на запит надавати документи співпраці з приватною фірмою. URL:

<https://dostup.org.ua/news/publications/chy-maie-komunalne-pidpriemstvo-na-zapyt-nadaty-dokumenty-spivpratsi-z-pryvatnoiu-firmoiu>; «Никвести» судяться з Миколаївською ТЕЦ за доступ до інформації про зарплати керівництва. URL:

https://imi.org.ua/news/nykvesty-sudyatsya-z-mykolayivskoyu-tets-za-dostup-do-informatsiyi-pro-zarplaty-kerivnytstva-i61642?fbclid=IwZXh0bgNhZW0CMTEAAAR0-7f8Lpz6XgGp2BztL1sa2_SSqMywvLZA8Cbf_5ihZrhH0-70IKF1fmIE_aem_AUjqMo977R74Tk-hrWo7iAslP010eyGILicns_PSTL7He9yus3EkQvk7Ewmr7yyGYPMYNSpK7wMFYM0mbxNB_Rj; Давайте після війни! Чому «Нафтогаз» та «Укрзалізниця» засекретили зарплати менеджерів? URL:

<https://glavcom.ua/publications/davajte-pislja-peremohi-chomu-naftohaz-ta-ukrzaliznitsja-za-sekretili-zarplati-svoikh-menedzheriv-919213.html>; Луцький виш приховав повні зарплати співробітників ректорату. URL:

<https://sylappravdy.com/luczkyj-vysh-pryhovav-povni-zarplaty-spivrobitnykiv-rektoratu/?fbclid=IwAR0t4dHvh15riI6JAKtXzpwC1jGFJB9BuRvZGdiFtXLkUOBHXCyyU-Gew54>

Часом траплялися ситуації, коли розпорядник інформації, попри те, що запит було надіслано електронною поштою, прирівнював його до письмового і повідомляв, що інформацію не можуть надати без підпису¹⁶⁶.

Також зафіксовані випадки зловживання правом на інформацію, як-от надсилання великої кількості запитів з метою ускладнення роботи органу влади, що також потребує окремої дискусії для пошуку балансу між правом на доступ і добросовісним його використанням¹⁶⁷.

Отже, моніторинг інформації у відкритих джерелах, включаючи аналіз публікацій журналістів та медіа, став важливим інструментом для виявлення основних проблем у сфері доступу до публічної інформації під час повномасштабної війни. Журналісти активно намагалися отримати суспільно важливу інформацію, зокрема про військову, соціальну та економічну сферу, однак зіштовхнулися з численними перешкодами: необґрунтованими відмовами, посиленнями на конфіденційність інформації без застосування «трискладового тесту», затягуванням строків надання відповідей під приводом воєнного стану, вимогою підпису на запитах, надісланих електронною поштою. При цьому чимало розпорядників обмежували доступ до інформації про використання бюджетних коштів, яка є абсолютно відкритою за законом.

¹⁶⁶ Скільки заробляє керівництво Чорнухинської селищної ради. URL: <https://mediadokaz.pl.ua/2023/08/23/skilki-zaroblyaie-kerivnicztvo-chornuhinskoi-selishhnoi-radi/>; Нема підпису на інформаційному запиті — не буде відповіді? URL: <https://dostup.org.ua/news/publications/nema-pidpysu-na-informatsiinomu-zapyti-ne-bude-vidpovidi>; Журналістці з Чернівців відмовили у відповіді на запит через відсутність електронного та власноручного підписів. URL: <https://imi.org.ua/news/zhurnalistsi-z-chernivtsiv-vidmovyly-u-vidpovidi-na-zapyt-cherez-vidsutnist-elektronnogo-pidpysu-i52251>

¹⁶⁷ Спамери-інфоскопи з Нового Роздолу. URL: <https://varianty.lviv.ua/publikatsiyi/spamery-infoskopy-z-novoho-rozdolu>

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Висновки:

1. Найчастіше обмежується доступ саме до тієї інформації, яка має високий суспільний інтерес та стосується ефективного управління публічними ресурсами, контролю за владою. Серед найбільш поширених категорій інформації, доступ до якої часто обмежується розпорядниками, є:
 - фінансова інформація (зокрема, дані про заробітні плати посадовців, премії, використання бюджетних коштів);
 - земельні питання (відомості про виділення та використання земельних ділянок);
 - кадрова інформація (інформація про призначення, контракти, звільнення посадових осіб);
 - дані про комунальне майно (володіння, оренда, передача майна громади);
 - дані про перетин державного кордону, зокрема щодо осіб, які виїжджали за спеціальними дозволами під час воєнного стану;
 - відеодокази з нагрудних камер поліцейських, що мають значення для захисту прав людини та правосуддя;
 - інформація про бомбосховища та інші об'єкти цивільного захисту, критично важлива для безпеки громадян в умовах війни.
2. Однією з основних проблем у сфері доступу до публічної інформації є неправильне або формальне застосування підстав для відмови у наданні інформації. Розпорядники публічної інформації часто посиляються на конфіденційний характер інформації або воєнний стан, однак при цьому не завжди проводять належний аналіз ситуації, зокрема, не застосовують «трискладовий тест». Це свідчить про недостатню увагу, мотивацію до балансу між публічним інтересом і захистом чутливої інформації.

Серед основних підстав, які розпорядники використовували для обмеження доступу до публічної інформації:

- посилання на те, що інформація з обмеженим доступом без застосування «трискладового тесту»;
- посилання на воєнний стан як універсальну підставу для відмови, без конкретизації, як саме розголошення запитуваної інформації може завдати шкоди інтересам національної безпеки;
- посилання на розміщення інформації на вебсайті, що не відповідає вимогам закону;
- вимоги до форми подання запиту (ЕЦП, бланк, спеціальна форма), що суперечать ч. 5 ст. 19 Закону України «Про доступ до публічної інформації»;
- відмова у наданні інформації, якщо запитувач вказав лише ім'я, хоча закон вимагає лише достатньої інформації для ідентифікації особи і контактні дані для відповіді;

- відтермінування відповіді та застосування відстрочки без обґрунтування непереборних обставин, які мають бути чітко зазначені;
 - кваліфікація запиту як звернення, що часто було правомірною відмовою;
 - посилення на те, що запит направлено не до належного розпорядника і він не володіє запитуваною інформацією без перенаправлення такого запиту належному розпоряднику.
3. У період 2022–2024 років у справах щодо доступу до публічної інформації суди всіх інстанцій ухвалили 1882 рішення, з яких 1457 — у першій, 327 — в апеляційній та 98 — у касаційній. У 68 % випадків у першій інстанції суди ставали на бік запитувачів, поновивши їхні права, однак апеляційне оскарження відбувалося лише у 22 % справ, а касаційний перегляд — менш ніж у 1 % випадків. Така статистика свідчить про загальну ефективність судового захисту на рівні першої інстанції, але також вказує на обмежену доступність перегляду справ у вищих інстанціях, що зумовлено як процесуальними бар'єрами, так і фінансовими й організаційними труднощами для заявників.
 4. Касаційний перегляд у справах щодо доступу до публічної інформації є малодоступним через високий кваліфікаційний бар'єр і специфіку процесуального регулювання. Усі справи цієї категорії розглядаються судами за правилами спрощеного позовного провадження, що, відповідно до ст. 328 КАСУ, істотно обмежує можливість їх касаційного оскарження. За відсутності одночасного обґрунтування як спеціальних, так і загальних підстав касаційні скарги, як правило, відхиляються. Це, у поєднанні зі складністю формулювання юридичних аргументів та фінансовими витратами, фактично унеможливає доступ до касаційного перегляду для більшості запитувачів.
 5. Упродовж 2022–2024 років у справах щодо порушення права на доступ до публічної інформації було ухвалено 1457 рішень судами всіх інстанцій, з яких у 1031 випадку (близько 71 %) інформаційні права запитувачів було поновлено. Такий показник свідчить про загальну позитивну тенденцію судової практики на користь заявників у справах цієї категорії та підтверджує ефективність судового захисту права на доступ до публічної інформації на всіх рівнях.
 6. Аналіз судових рішень свідчить, що вирішення питання про дотримання «трискладового тесту», передбаченого ч. 2 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації», залишається одним із найбільш складних для судів усіх інстанцій. Як показує практика, суди часто формально згадують про необхідність його застосування, однак не проводять належного поелементного аналізу — особливо на етапі оцінки співвідношення шкоди та суспільного інтересу. В окремих випадках апеляційні суди взагалі уникають глибокої правової аргументації, зводячи оцінку лише до загальних посилань на конфіденційність персональних даних. Навіть за наявності суспільного інтересу суди не завжди належно враховують контекст запиту, правовий статус особи, мету запиту та гарантії, передбачені

для журналістів і суспільно важливих розслідувань. Відсутність чітких критеріїв пропорційності в законодавстві та судовій практиці створює значну невизначеність, що своєю чергою знижує ефективність судового захисту інформаційних прав і підриває принцип відкритості у сфері публічної інформації.

7. Аналіз розподілу судових рішень у справах щодо доступу до публічної інформації за регіонами засвідчив суттєву нерівномірність навантаження на суди різних областей у 2022–2024 роках. Найбільше рішень ухвалено в Одеській, Львівській, Дніпропетровській областях та місті Києві, що пов'язано як з активністю запитувачів, так і з особливостями передачі справ між судами в умовах воєнного стану. Натомість найменше — у Херсонській, Луганській та Миколаївській областях через безпекові ризики, тимчасове припинення роботи деяких судів або зменшення актуальності інформаційних запитів у прифронтових регіонах. Такі тенденції свідчать про те, що реалізація та захист права на доступ до інформації в судовому порядку значною мірою залежать від зовнішніх обставин, доступності суду та рівня активності громадянського суспільства.
8. Аналіз судових справ, в яких відповідачами були одні й ті самі розпорядники інформації, свідчить про системний характер порушень права на доступ до публічної інформації з боку органів місцевого самоврядування, державних органів та окремих комунальних підприємств. У більшості справ суди ставали на бік запитувачів, зокрема у 63 із 65 справ проти Слобожанської селищної ради та у 15 із 16 — проти Бориспільської міської ради. Водночас окремі розпорядники, як-от МОУ та ДБР, мали вищий відсоток рішень на свою користь, що може свідчити про складність і специфіку запитуваної інформації.
9. Моніторинг судової практики за ст. 212³ КУпАП у 2022–2024 роках виявив системні проблеми ефективного притягнення до адміністративної відповідальності за порушення права на доступ до публічної інформації. Із 85 розглянутих справ лише 17 завершилися накладенням штрафів, тоді як у 43 % випадків провадження було закрито через сплив строків, а ще чверть — через відсутність складу правопорушення. Основними причинами такої ситуації є застаріле законодавство, зокрема короткий тримісячний строк для розгляду справ, несвоєчасне направлення матеріалів до суду, процесуальні недоліки під час складання протоколів, відсутність у суду можливості змінювати кваліфікацію правопорушення, а також обмежене коло суб'єктів, уповноважених на апеляційне оскарження. Виявлені проблеми свідчать про необхідність комплексного реформування законодавства та створення незалежного органу контролю у сфері доступу до публічної інформації.
10. Під час аналізу практики відмов у наданні публічної інформації, зокрема запитів, поданих через платформу «Доступ до правди», було виявлено, що значна частина таких запитів за своєю суттю не відповідає визначенню запиту на публічну інформацію, а фактично містила прохання надати роз'яснення, консультацію або вирішити особисту проблему, що належить до сфери звернень громадян. Така

плутанина між поняттями «запит на інформацію» та «звернення» часто стає підставою для відмови у наданні відповіді в порядку Закону України «Про доступ до публічної інформації», оскільки відповідь на звернення має інший порядок розгляду й інші строки.

11. Інститут скарг до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини є важливим та дієвим механізмом досудового захисту права на доступ до публічної інформації, що підтверджується стабільним зростанням кількості звернень і ухвалених рішень про поновлення прав запитувачів. Водночас така динаміка свідчить не лише про підвищення обізнаності запитувачів щодо механізмів захисту, а й про системність і масштабність порушень, передусім з боку органів місцевого самоврядування, державних інституцій та правоохоронних органів. У цих умовах на Офіс Уповноваженого припадає надмірне навантаження, що ускладнює своєчасне та повноцінне реагування на всі порушення.
12. Моніторинг відкритих джерел, зокрема публікацій журналістів і медіа, підтверджує, що доступ до суспільно важливої інформації в умовах війни залишається однією з найбільш проблемних сфер, оскільки розпорядники системно відмовляють у наданні даних про бюджет, соціальні гарантії, земельні, кадрові та військові питання. Основними причинами таких відмов є посилення на конфіденційність без проведення «трискладового тесту», формальні відмови під виглядом воєнного стану, вимоги щодо спеціальних форм подання запитів або підписів, а також необґрунтовані відтермінування відповідей.
13. Моніторинг виявив випадки зловживання правом на доступ до публічної інформації, зокрема масове направлення сотень однотипних або надмірних за обсягом запитів, як це мало місце у випадку зі Слобожанською селищною радою. Така практика може суттєво ускладнювати діяльність органів місцевого самоврядування, відволікати ресурси та перешкоджати належному виконанню ними інших публічних функцій.

Рекомендації:

1. Розпорядникам публічної інформації запровадити систематичний моніторинг і внутрішній контроль за якістю застосування «трискладового тесту», проведення спеціальних навчань для відповідальних осіб та розробку типових прикладів застосування «трискладового тесту» для найпоширеніших категорій інформації (фінанси, кадрові питання, бюджет, земля тощо).
2. Верховному Суду рекомендується:
 - 2.1. Забезпечити сталість позитивної судової практики в усіх інстанціях через підготовку висновків та узагальнень щодо розгляду справ про доступ до публічної інформації.
 - 2.2. Узагальнити судову практику щодо оцінки допустимості касаційних скарг у справах про доступ до публічної інформації, критеріїв для визначення наявності підстав для перегляду рішень по суті, а також обґрунтування відмов у відкритті касаційного провадження. Це дасть змогу підвищити передбачуваність

правозастосування, забезпечить єдність судової практики та зміцнить довіру до механізмів касаційного перегляду у справах, що стосуються інформаційних прав.

- 2.3. Узагальнити практику у справах щодо доступу до публічної інформації в частині застосування «трискладового тесту», передбаченого ч. 2 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації», систематизувати та забезпечити оприлюднення правових позицій Верховного Суду з посиланням на судові рішення, в яких вони були сформульовані та надати роз'яснення рекомендаційного характеру при вирішенні даної категорії судових справ.
3. З огляду на виявлені системні проблеми застосування ст. 212³ КУпАП, доцільним є оновлення законодавства у сфері адміністративної відповідальності за порушення права на доступ до публічної інформації:
 - 3.1. Необхідно збільшити строк притягнення до відповідальності з трьох до шести місяців, що дасть змогу ефективніше реагувати на порушення та уникнути масового закриття проваджень у зв'язку з пропущеними строками.
 - 3.2. Надати судам право змінювати кваліфікацію адміністративного правопорушення в межах однієї статті, щоб уникати ситуацій, коли помилки в протоколах стають підставою для закриття справ.
 - 3.3. Розширити коло суб'єктів, уповноважених на апеляційне оскарження, зокрема наділити таким правом представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.
 - 3.4. Окрему увагу слід приділити стандартизації та вдосконаленню процесу складання адміністративних протоколів — із чітким описом обставин, підстав порушення та належною доказовою базою.
4. Для покращення ситуації та уникнення подання запитів, які фактично є зверненнями, доцільно підвищити рівень обізнаності громадян щодо різниці між запитом на інформацію та зверненням, зокрема, через розміщення на офіційних вебсайтах розпорядників чітких і зрозумілих роз'яснень із прикладами, що може бути предметом запиту на публічну інформацію, а що — зверненням.
5. Доцільно вдосконалити інтерфейс платформи «Доступ до правди», передбачивши підказки або автоматичні нагадування користувачам під час формування запиту, щоб допомогти правильно визначити форму свого звернення та уникнути помилкових запитів.
6. Розробити єдині підходи до визначення «великого обсягу інформації» та порядку продовження строків розгляду запитів, щоб уникнути зловживань розпорядників і забезпечити правову визначеність для запитувачів.
7. У зв'язку зі зростанням навантаження на Офіс Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та великою кількістю скарг щодо порушення права на доступ до публічної інформації, доцільним є створення спеціалізованого незалежного органу доступу до публічної інформації. Такий орган має забезпечити системний, професійний та оперативний розгляд скарг у сфері, сприятиме формуванню сталої

правозастосовної практики, посиленню інституційного контролю за дотриманням інформаційних прав і наближенню України до європейських стандартів у сфері відкритості, підзвітності влади й захисту приватності.

8. Рекомендується ініціювати публічну дискусію щодо законодавчого врегулювання випадків зловживання правом на доступ до інформації, зокрема масового подання однотипних запитів, що ускладнюють роботу розпорядників. Водночас важливо зберегти баланс між запобіганням зловживанням і недопущенням звуження самого права, розробивши чіткі запобіжники для уникнення маніпуляцій.^а