

## РОЗ'ЯСНЕННЯ

*Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини  
щодо віднесення публічної інформації до службової  
згідно із Законом «Про доступ до публічної інформації»,  
розроблені спільно з Експертною радою при Представникові Уповноваженого з прав  
людини*

1. 9 травня 2011 року набрав чинності Закон України «Про доступ до публічної інформації» (далі – Закон), який визначив види інформації з обмеженим доступом, та за яких підстав розпорядник інформації може обмежити доступ до інформації.

Першим кроком в процесі вирішення, чи можливо відповідно до Закону (стаття 9) надати інформації статус "для службового користування", є визначення, чи є ця інформація такою, що:

- 1) міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрішню службову кореспонденцію, зокрема, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та\або прийняттю рішення;
- 2) зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці.

При цьому важливо розуміти, що відповідність одному із зазначених пунктів не створює обов'язку автоматичного віднесення інформації до службової. Закон (стаття 9) передбачає, що така інформація **може** бути віднесена до службової. Тобто інформація, що міститься у будь-якій доповідній записці, не повинна автоматично мати статус «для службового користування». Це можливо у разі, якщо застосування “трискладового тесту” засвідчило наявність підстав для обмеження (див. далі).

Другим кроком є встановлення, чи належить відповідна інформація до такої, доступ до якої згідно із Законом не може бути обмежено (в тому числі й шляхом віднесення її до службової інформації). До такої інформації, зокрема, належить інформація, визначена частинами п'ятою та шостою статті 6 Закону, інформація, яка підлягає оприлюдненню відповідно до частини першої статті 15 Закону, а також інша інформація, доступ до якої не може бути обмежено відповідно до закону (див. наприклад, Закон України «Про інформацію», «Про засади запобігання і протидії корупції» тощо).

Третім кроком є проведення перевірки на відповідність інформації сукупності наступних вимог (“трискладовий тест” відповідно до частини другої статті 6 Закону):

- 1) обмеження доступу відповідає одному чи кільком таким інтересам: в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою

запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя;

2) розголошення інформації може завдати істотної шкоди вищенаведеним інтересам;

3) шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

При цьому слід пам'ятати, що одна і та ж інформація не може бути одночасно віднесена до службової інформації та державної таємниці. Водночас конфіденційна інформація та інформація, що становить передбачену законом таємницю (крім державної), може бути також віднесена розпорядником до службової за умови виконання кроків, передбачених вище. Крім того, застосовуючи терміни «національна безпека», «громадський порядок», «здоров'я населення», «репутація або права інших людей», слід використовувати роз'яснення, дані в [«Сиракузьких принципах, що стосуються обмежень і відхилень від положень Міжнародного пакту про громадянські і політичні права»](#).

**Таким чином, слід дотримуватись вказаної послідовності кроків перед тим, як віднести певну інформацію до службової.**

2. Що робити у разі, якщо надійшов запит на публічну інформацію, яка є інформацією для службового користування.

По-перше, необхідно визначити, чи існують на день розгляду запиту законні підстави для обмеження у доступі до такої інформації, які існували раніше (частина четверта статті 6 Закону).

Це означає, що відмова у наданні інформації буде обґрунтованою лише за умов наявності мотивованого висновку розпорядника інформації про те, що законні підстави для обмеження у доступі до запитуваної інформації, які існували раніше, продовжують існувати й на день надання запитувачу такої інформації відповіді (тобто кожного разу, відмовляючи у наданні такої інформації, необхідно застосовувати трискладовий тест). Такий обґрунтований висновок має надаватись розпорядником інформації в листі, яким він відмовляє у наданні запитуваної інформації. Відповідно, відмова у наданні публічної інформації лише в зв'язку з тим, що колись такій інформації було надано статус «для службового користування» або до цього на аналогічний запит було надано відмову, не може вважатись законною.

Крім того, необхідно звернути увагу на те, що відповідно до частини сьомої статті 6 Закону обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ. Якщо документ містить інформацію з обмеженим доступом, для ознайомлення надається інформація, доступ до якої необмежений. Відповідно, розпорядник інформації не може відмовити у наданні інформації, мотивуючи відмову лише тим, що вона міститься в документі, який має гриф ДСК. Необхідно перевірити, які саме

відомості підлягають обмеженню (з урахуванням вимоги ч. 2 ст. 6 Закону), і надати доступ до тої частини документа, яка в доступі не обмежується (вилучивши або заретушувавши частини документа, що обмежені в доступі).

3. Окремо необхідно звернути увагу на перелік відомостей, що становлять службову інформацію (далі – Перелік), який затверджено практично всіма органами державної влади та органами місцевого самоврядування та до якого можуть бути включені відомості, що становлять службову інформацію, відповідно до частини першої статті 9 Закону.

По-перше, Закон не вимагає обов'язкового складення та затвердження такого Переліку. По-друге, Перелік, у разі затвердження, має складатись з абстрактних категорій інформації, яка може бути віднесена до службової, безвідносно до конкретної інформації (конкретного документа). Тобто, по суті, йдеться про перелік категорій відомостей, які можуть бути віднесені до службової інформації (після виконання передбачених законом умов – див. пункт 1 цих Рекомендацій). Перелік слугує тільки орієнтиром для запитувачів щодо інформації, доступ до якої може бути обмежено, у разі якщо застосування трискладового тесту в кожному конкретному випадку надасть підстави для її обмеження. З огляду на це Перелік не може бути підставою для відмови у наданні певної інформації, і, відповідно, відмова у наданні інформації з посиланням на Перелік є грубим порушенням вимог Закону.

Крім того, 19 квітня 2014 року набрав чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України "Про інформацію" та Закону України "Про доступ до публічної інформації"» (Закон №1170-VII). Положенням підпункту 2 пункту 3 Розділу II. Прикінцеві положення вказаного Закону Кабінет Міністрів України зобов'язано протягом шести місяців з дня набрання чинності цим Законом затвердити порядок обліку, зберігання і використання документів та інших матеріальних носіїв інформації, які містять службову інформацію, зібрану в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни. Відповідно, після затвердження Кабінетом Міністрів зазначеного порядку всі відповідні розпорядники інформації повинні будуть впровадити новий порядок обліку, зберігання і використання вказаної інформації.

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

Типовими помилками складення Переліку можна назвати використання в ньому в якості відомостей:

- Цитати положень статті 9 Закону;
- Інформацію, яка міститься в документах інших державних органів, у тому числі з грифом «Для службового користування», з приміткою, що ця інформація може надаватися лише з дозволу цих органів;

- Персональні дані державних службовців, конфіденційна інформація про осіб;
- Зміст договорів, які укладаються суб'єктом владних повноважень;
- Плани міст та інших населених пунктів;
- Документи певних видів (акти, рішення, протоколи тощо);
- Матеріали інвентаризації земель, що належать органам державної влади (установам).

4. Відповідно до пункту 2 Прикінцевих положень Закону України №1170-VII (набрав чинності 19 квітня 2014 р.) гриф "Для службового користування" чи інші грифи, що передбачають обмеження доступу до документа або інформації в ньому, які були надані до набрання чинності [Законом України "Про доступ до публічної інформації"](#), крім грифів секретності, втрачають чинність, а відповідні документи підлягають розкриттю та наданню на запит, через один рік після набрання чинності цим Законом, якщо зазначені грифи не були переглянуті та підтверджені відповідно до Закону України "Про доступ до публічної інформації".

Таким чином, кожний розпорядник повинен переглянути документи, якими він володіє і які містять певний гриф обмеження доступу до інформації (зокрема, "ДСК"), та перевірити законність такого обмеження згідно із Законом.

Враховуючи, що на практиці виникає багато спірних питань щодо правильного розуміння і застосування положень Закону в частині обмеження доступу до публічної інформації шляхом віднесення її до службової спільно з Секретаріатом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини пропонуємо розпорядникам інформації звертатися до спеціалістів відділу з питань доступу до публічної інформації Секретаріату у разі необхідності отримання відповідної консультації з приводу застосування Закону (044 253-15-08, 0973865337).