АНАЛІТИЧНИЙ ЗВІТ

ПРО РЕЗУЛЬТАТИ ОПИТУВАННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЩОДО ЗЛОВЖИВАННЯ КОНСТИТУЦІЙНИМИ ПРАВАМИ НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ ТА ЗВЕРНЕННЯ

Аналітичний звіт про результати опитування органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо зловживання конституційними правами на доступ до інформації та звернення

Ця публікація впроваджується в межах проєкту «Права людини для України, фаза II», який виконується Програмою розвитку ООН в Україні та фінансується Міністерством закордонних справ Данії до 2026 року.

Думки, висновки чи рекомендації належать авторам та упорядникам цього видання і необов'язково відображають погляди Міністерства закордонних справ Данії, Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй чи інших агенцій ООН.

ЗМІСТ

ВСТУП 4

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОВЖИВАННЮ ІНФОРМАЦІЙНИМИ ПРАВАМИ 6

Щодо нормативно-правового регулювання запобігання зловживанню правом на звернення 7

Щодо нормативно-правового регулювання запобігання зловживанню правом на інформацію 11

ЗЛОВЖИВАННЯ ПРАВОМ НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ — МІЖНАРОДНИЙ АСПЕКТ 15

Зарубіжний досвід 18

Практика ЄСПЛ 21

АНАЛІЗ ВИПАДКІВ ЗЛОВЖИВАННЯ ПРАВАМИ НА ІНФОРМАЦІЮ ТА ЗВЕРНЕННЯ 24

Щодо права на доступ до інформації 25

Щодо права на звернення 29

ВИСНОВКИ 33

ВСТУП

Верховенство права є невід'ємним атрибутом демократичного розвитку будь-якої країни світу. В Україні вказане гарантується цілим спектром громадянських і політичних прав, формування яких зумовлене як історичним досвідом, так і міжнародними стандартами прав людини, дотримання та гарантування яких держава зобов'язалась забезпечувати підписанням міжнародних договорів та угод.

Серед основних прав можна виділити право на інформацію та право на звернення, гарантовані статтями 34, 40 та 50 Конституції України та низкою законів України. Вказані права невід'ємно пов'язані з правом на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, а також багатьма іншими правами людини та громадянина.

Активний розвиток та дотримання цих та інших громадянських прав та свобод за часів незалежності України сприяв формуванню стійкої журналістики та громадянського суспільства.

У сучасному світі інформація стала потужним ресурсом, а право на звернення до органів влади — важливим інструментом захисту прав та інтересів громадян. Проте реалізація таких прав потребує відповідального та зваженого підходу з боку тих, хто ними користується.

Крім того, такі права не повинні бути використані на шкоду демократичним процесам і безпечному співіснуванню членів суспільства. Слід запобігати появі ситуацій, коли взаємодія з державними органами не має на меті реалізації своїх прав та інтересів, а є інструментом розпалювання конфлікту. Безвідносно того, відбуваються порушення умисно чи з причини низького рівня правової грамотності, вони не повинні руйнувати засади співпраці в суспільстві та спричиняти марнування суспільних коштів.

З початком вторгнення російських військ в Україну в 2014 році окремі громадянські та політичні права були інструменталізовані особами, їх об'єднаннями, політичними партіями та релігійними організаціями антиукраїнського нахилу, які стали активно застосовувати ці правові інструменти задля формування пропагандистського російського контенту та поширення теорій змови.

Така соціально шкідлива, а іноді й суспільно небезпечна діяльність, очевидно, може негативно відображатися на функціонуванні державних органів, сприяти вчиненню їхніми посадовими особами правопорушень і ставити під загрозу реалізацію прав та свобод інших громадян.

Тому зловживання правами на інформацію та звернення стало одним із викликів сьогодення, який набуває все більшої уваги з боку посадовців, науковців, юристів та громадських діячів.

Актуальність дослідження також полягає у необхідності підтвердження або спростування низки тез, тверджень, нарікань представників державних органів під час освітніх та просвітницьких заходів про існування та масштаби такого зловживання. Одних лише суб'єктивних суджень про існування зловживання не достатньо для твердження про необхідність вжиття заходів запобігання чи уточнення таких прав.

Як свідчить досвід парламентського контролю за додержанням прав людини, неналежне виконання повноважень посадовими особами органів влади в більшості випадків стає тригером зловживання своїми правами тими чи іншими заявниками / запитувачами.

Отже, без належного вивчення обставин складно зрозуміти проблематику та знайти шляхи її індивідуального чи іншого способу вирішення.

Це дослідження є спробою зрозуміти справжній масштаб цієї проблеми, окреслити найпоширеніші типи та форми зловживань, проаналізувати випадки зловживання правами на інформацію та звернення, з'ясувати причини та наслідки таких зловживань.

Однак це дослідження не має на меті запропонувати шляхи вирішення проблеми зловживання, зокрема обмеження таких прав, натомість пропонує лише методологію вивчення, огляд та систематизацію наявних (чи стверджуваних) випадків зловживання правом на інформацію та звернення.

Під час дослідження було вивчено чинне нормативно-правове регулювання, міжнародний досвід, а також проведено онлайн-опитування державних органів різного рівня та правового статусу.

В основу дослідження також покладено досвід комунікацій щодо питання зловживання правами на інформацію та звернення з посадовими особами державних органів, представниками громадянського й експертного суспільства в межах здійснення парламентського контролю за додержанням цих прав. Також розглянуто питання про ефективність наявних механізмів запобігання та протидії зловживанням правами на інформацію та звернення.

Таким чином, це дослідження спрямоване на виявлення та аналіз зловживань правами на інформацію та звернення, а також на з'ясування реального рівня проблеми, її негативних наслідків для суспільства та держави.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОВЖИВАННЮ ІНФОРМАЦІЙНИМИ ПРАВАМИ

З прийняттям у 2011 році Закону України «Про доступ до публічної інформації» громадянське суспільство отримало унікальний інструмент контролю за владою. У поєднані зі вже чинним на той час Законом України «Про звернення громадян» кожен одержав реальну можливість отримувати доступ до інформації, яка перебуває у володінні держави, та брати участь у процесі прийняття рішень.

Стрімкий розвиток інститутів громадянського суспільства сприяв розширенню обсягів застосування таких інструментів як звернення та запит на інформацію. Про вказане свідчать результати парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина останніх років[1].

Водночас збільшення обсягів використання цих інструментів не завжди свідчить про якість застосування інституту права, останнім часом лунає багато зауважень щодо фактів зловживання правами на інформацію та звернення.

Чинне законодавство України не містить визначення цього явища, як і конкретних способів протидії цьому явищу. Загалом тлумачення явища зловживання правами переважно відбувається на доктринальному рівні.

Наприклад, «зловживання правом на звернення, що може вважатись одним із видів навмисної або необережної, соціально шкідливої та деструктивної правової поведінки громадян, спрямованої не так на реалізацію такого права, як на завдання матеріальної або моральної шкоди відповідному органу влади, установі, їх посадовим чи службовим особам»[2].

Окремі спроби надати пояснення цьому явищу здійснюються також на прецедентному рівні. Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного господарського суду у справі № 910/5251/20 здійснив спробу надати тлумачення явищу зловживання в призмі зловживання процесуальними правами: «Зловживання правом — це свого роду спотворення права. У цьому випадку особа надає своїм діям повну видимість юридичної правильності, використовуючи насправді свої права в цілях, які є протилежними тим, що переслідує позитивне право (аналогічна позиція викладена у постанові Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду від 08.05.2018 у справі № 910/1873/17)»[3].

На другий рік широкомасштабного вторгнення російських військ в Україну, на практиці, почастішали скарги з боку публічних службовців на зростання випадків недобросовісного та надмірного користування правами на звернення та інформацію.

[1] https://ombudsman.gov.ua/uk/shchorichni-ta-specialni-dopovidi

[2] https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/human-rights-in-martial-law-hb

[3] https://reyestr.court.gov.ua/Review/94802527?fbclid=IwAR2uD26lTW-9EzsP9DkJoY--QrRAUXmhBTyu94RERc_3yy6_jwrUR8vkUxs

Серед основних причин, які зумовлюють таке зловживання, більшість службовців вважають:

- недосконалість і застарілість законодавства про звернення громадян та доступ до публічної інформації;
- протиправні мотиви запитувачів інформації чи заявників, не пов'язані з використанням цих прав для отримання інформації або реалізації тих чи інших прав;
- відсутність юридичної відповідальності та інших запобіжників такому явищу.

З огляду на це розглянемо детальніше наявний у чинному законодавстві інструментарій, здатний запобігати зловживанню вказаними правами.

Щодо нормативно-правового регулювання запобігання зловживанню правом на звернення

Відповідно до ст. 40 Конституції України усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

Таким чином, конституційна гарантія права на звернення містить три елементи такого права, зокрема:

- право подати звернення;
- право на отримання обґрунтованої відповіді;
- право вимагати дотримання строку розгляду звернення, встановленого законом.

Відповідно до статті 64 Конституції України зазначене право не може обмежуватися навіть в умовах воєнного чи надзвичайного стану.

Вказані вище конституційні гарантії знайшли відображення в Законі України «Про звернення громадян» (чинний з 02.10.1996), який їх істотно розширив і забезпечив шляхом встановлення жорстких зобов'язань до установи, яка отримує звернення.

З моменту прийняття у 1996 році цей Закон не зазнавав серйозних змін та оновлень, а після більш ніж 27 років істотно застарів та не відповідає вимогам науково-технічного прогресу щодо можливостей подання та розгляду звернень.

Якщо раніше на момент прийняття Закону особа була обмежена в можливості подати звернення письмово (поштою або особисто), то зараз така можливість істотно спрощується з використання інтернет-технологій та стільникового зв'язку. Проблемним залишається питання ідентифікації особи заявника (стаття

5 Закону), адже іноді фіксуються випадки подання звернення від імені третьої особи, без належних прав, у тому числі шляхом підробки підпису, використання факсиміле, зокрема фотокопії, адже Закон не наділяє установу правом на перевірку особистісного підпису чи інших ідентифікаційних даних заявника.

Водночас, за відсутності будь-якого підпису у зверненні, таке звернення визнається анонімним та розгляду не підлягає (частина перша статті 8 Закону).

Досвід здійснення парламентського контролю за додержанням прав і свобод людини та громадянина щонайменше за останні 10 років свідчить про істотне зростання проблем, пов'язаних із недобросовісним користуванням правами, наданими Законом України «Про звернення громадян».

Як порівняти з Законом України «Про доступ до публічної інформації», Закон України «Про звернення громадян» містить окремі правові інструменти, спрямовані на добросовісне та домірне користування та запобігання потенційному зловживанню правом на звернення.

Нижче розглянемо основні та найпоширеніші види зловживань правом на звернення, про які повідомляють суб'єкти владних повноважень, та наявний в Законі України «Про звернення громадян» інструментарій запобігання ним:

- *Направлення значної кількості звернень у короткий проміжок часу* (чинний Закон не встановлює обмежень щодо можливої кількості поданих звернень. Водночас частиною другою статті 8 Закону суб'єкту розгляду надано можливість не розглядати повторні звернення одним і тим же органом від одного і того ж громадянина з одного і того ж питання, якщо перше вирішено по суті, а також ті звернення, терміни розгляду яких передбачено статтею 17 цього Закону. Однак через відсутність належного визначення категорії «повторних звернень» такий інструмент не усуває вказану проблему.
- *Направлення однотипних звернень із зазначенням значної кількості адресатів, до повноважень яких не належить розгляд порушених питань.* Чинний Закон не встановлює обмежень на зазначення кількості адресатів звернення. Як наслідок, трапляються випадки, коли одне і те ж звернення розглядається одночасно багатьма органами, внаслідок чого покладається неспівмірне до мети такого звернення навантаження на різні установи щодо його реєстрації та опрацювання.
- *Направлення значної кількості звернень у короткий проміжок часу від імені різних осіб, однак ідентичних за змістом.* Чинний Закон не містить запобіжників, які надавали можливість реагувати на масове надходження однотипних звернень від різних осіб. Водночас трапляються випадки, при вивченні яких можна презюмувати, що група осіб за попередньою домовленістю, отримавши відповідний зразок, масово направляє в орган влади однотипне звернення. В такому разі орган має здійснити розгляд кожного звернення окремо та підготувати індивідуальну відповідь кожному заявнику, що покладає надмірний тягар на діяльність установи.
- П*одання звернень з проханням направлення звернення до іншого адресату*

звернення, якщо зі змісту звернення вбачається, що заявнику відомо про контактні дані потрібного їй адресата. Така практика поширена при зверненні до органів державної влади вищого рівня. Відповідно до положень частини третьої статті 7 Закону, якщо питання, порушені в зверненні, не входять до їх повноважень адресата звернення, воно в термін не більше п'яти днів пересилається ними за належністю з інформуванням про це заявника. При цьому, у разі системного зловживання цим правом заявником, враховуючи поінформованість про дійсного адресата розгляду його питань, Закон не визначає можливих шляхів запобіганню зловживанню.

- *Зловживання, вчинене шляхом оскарження дій посадових осіб, дії або бездіяльність яких можна оскаржити лише до суду з огляду на вичерпання можливості оскаржити рішення до вищестоящої посадової особи або органу.* Зазначений вид зловживання характеризується поданням повторних однотипних скарг до суб'єкта розгляду звернення попри отримання від вищої посадової особи такого суб'єкта остаточного рішення по суті порушеного в первинному зверненні питання. Статтею 8 Закону передбачено можливість не розглядати повторні звернення за рішенням керівника органу. При цьому про прийняте рішення мають поінформувати заявника, що не позбавляє його можливості зловживати й надалі цим правом та щоразу отримувати у відповідь вказане рішення. Таким чином, державний орган в будь-якому випадку отримання повторного звернення змушений реєструвати такі звернення та надавати відповідь заявнику з рішенням про припинення розгляду такого звернення відповідно до частини третьої статті 8 Закону.
- *Системне зловживання правом на усне звернення.* На практиці таке зловживання може полягати в тривалому, без мети спілкуванні, зловживанні щодо кількості подання усних звернень. З огляду на специфіку усного звернення, чинний Закон не містить жодних положень, які давали б можливість обмежувати безпредметне спілкування та відповідно передбачали протидію зловживанню щодо тривалості дзвінка та їх кількості.
- *Використання нецензурної, образливої лексики в тексті звернень.* Відповідно до статті 26 Закону передбачено відповідальність за подання громадянином звернення, яке містить наклеп і образи, дискредитацію органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян та їхніх посадових осіб, керівників та інших посадових осіб підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності, заклики до розпалювання національної, расової, релігійної ворожнечі та інших дій. Водночас вказана норма є відсильною та не встановлює конкретної відповідальності або запобіжників.
- *Направлення звернень, які покладають надмірний тягар в ідентифікації предмета звернення.* Цей вид зловживання характеризується поданням складних об'ємних звернень, часто нерозбірливо написаних із зазначенням значного масиву інформації не по суті, приховування прохальної частини, або зазначенням значної кількості питань, вирішення яких потребує залучення непомірно великих матеріальних ресурсів суб'єкта розгляду

звернення. Статтею 27 Закону встановлено обмежену можливість стягувати витрати за рішенням суду з заявника, понесені у зв'язку з перевіркою лише тих звернень, які містять завідомо неправдиві відомості. З огляду на конституційну вимогу надавати обґрунтовану відповідь на звернення такий інструмент може запобігати зловживанню. Водночас, з огляду на відсутність визначеної процедури визначення та обрахунку таких витрат, а також процедури, яка визначає порядок визнання відомостей у зверненні неправдивими, така норма є декларативною.

- *Зловживання правом першочергового розгляду звернення.* Відповідно до частини третьої статті 20 Закону звернення громадян, які мають встановлені законодавством пільги, розглядаються у першочерговому порядку. З огляду на відсутність конкретного переліку, до таких осіб можна віднести кожного, хто має будь-які встановлені законодавством пільги. Таке формулювання, на практиці, створює інструменти для зловживання правом першочергового розгляду звернень тими заявниками, які мають будь-яку пільгу, обмежуючи при цьому право на оперативний розгляд звернення осіб, які таких пільг не мають. Слід зауважити, що подібне законодавство окремих країн ЄС[4] не виділяє пільгових категорій заявників.
- *Зловживання правом розгляду звернення безпосередньо керівником органу влади.* Статтями 14-16 Закону передбачено, що звернення окремих категорій громадян (особи з інвалідністю внаслідок війни та інші) розглядаються першими керівниками державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій особисто. У разі якщо визначені пільгові категорії з правом першого розгляду зловживатимуть кількістю поданих звернень, необхідність дотримання вказаного положення може сприяти обмеженню права на звернення інших категорій громадян. Жодного правового інструменту для запобігання зловживання цим правом Законом не визначено.
- *Зловживання щодо подання звернень в інтересах інших заявників.* Відповідно до частини четвертої статті 16 Закону громадянин може подати скаргу особисто або через уповноважену на це іншу особу. Водночас трапляються випадки, коли уповноважена особа використовуючи наданий їй статус, зловживає щодо кількості поданих звернень та щодо переслідуваної мети подання звернення, яка не завжди відповідає інтересам довірителя. Також проблемною є ситуація подання колективних звернень, коли заявник, який зібрав підписи для одного звернення, може використовувати їх для подальшого листування з державним органом від імені інших заявників.
- *Направлення однотипних повторних звернень, які були попередньо розглянуті.* Як зазначалось вище, відповідно до положень частини другої статті 8 Закону суб'єкту розгляду надано можливість не розглядати повторні звернення. Водночас відсутність визначення поняття та умов, за яких звернення вважатиметься повторним, фактично позбавляє суб'єкта розгляду звернення відмовити у прийнятті та розгляді подібних звернень. Крім того, враховуючи вимоги закону щодо ідентифікації того чи іншого

[4] https://infocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29289.pdf

звернення за змістом як повторне, це покладає на орган тягар реєстрації такого звернення та попереднього розгляду.

Щодо нормативно-правового регулювання запобігання зловживанню правом на інформацію

Відповідно до частини другої статті 34 Конституції України кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб — на свій вибір.

Здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя (частина третя статті 34 Конституції України).

Кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Така інформація ніким не може бути засекречена (частина друга статті 50 Конституції України).

Отже, право на інформацію не є абсолютним і може бути обмежене лише на підставі та в порядку, визначеному законом. Така процедура визначена у положеннях Закону України «Про доступ до публічної інформації» полягає, зокрема, у можливості відмови у наданні такої інформації у відповідь на запит, у тому числі обмеження доступу до публічної інформації шляхом її віднесення до інформації з обмеженим доступом.

Розпорядники публічної інформації у своїх повідомленнях окреслили низку проблем, пов'язаних із надмірним використанням гарантованого ним права, які можуть бути узагальнені наступним чином:

- *Направлення значної кількості запитів у короткий проміжок часу.* Положеннями Закону не встановлено обмежень щодо кількості поданих запитів чи інших інструментів протидії надмірного користування цим правом. З огляду на відсутність обов'язку ідентифікації особи запитувача при поданні запиту, а також розвиток технологій штучного інтелекту, останнім часом постало питання загрози можливого автоматичного способу формування та відправлення запитів у необмеженій кількості за короткий час, що залежно від розміру розпорядника інформації, а також завдань і повноважень, може становити загрозу національній безпеці.
- *Направлення однотипних запитів на інформацію із зазначенням значної кількості адресатів, до повноважень яких не належить розгляд порушених питань.* Відповідно до частини третьої статті 22 Закону розпорядник інформації, який не володіє запитуваною інформацією, але якому за статусом або характером діяльності відомо або має бути відомо, хто нею володіє, зобов'язаний направити цей запит належному розпоряднику

з одночасним повідомленням про це запитувача. З огляду на вказаний обов'язок, а також обов'язок надавати відповіді на кожен запит запитувача за умови направлення одного запиту значній кількості розпорядників, такий запит підлягає реєстрації та розгляду кожним з таких розпорядників, не залежно від того, чи є у переліку належний розпорядник. За таких умов держава може нести надмірні ресурсні витрати на опрацювання одного запиту. Чинний Закон надає лише можливість відмовити у задоволенні запиту, при цьому не вирішуючи проблему одночасного розгляду такого документа різними розпорядниками.

- *Направлення значної кількості запитів у короткий проміжок часу від імені різних осіб, однак ідентичних за змістом.* Вказаний вид зловживання наданим правом характеризується існуванням наперед узгодженої поведінки певної групи людей за подібною методикою з метою створити проблеми тій чи іншій установі шляхом масованого використання права на подання інформаційного запит з подібним або ідентичним предметом. Чинним Законом не визначено жодного інструменту, спрямованого на запобігання вказаному негативному явищу.
- *Направлення запитів до неналежного розпорядниками з ціллю подальшого перенаправлення запиту до належного розпорядника інформації.* Як зазначалось вище, відповідно до частини третьої статті 22 Закону кожен розпорядник інформації, який не володіє запитуваною інформацією, але якому за статусом або характером діяльності відомо або має бути відомо, хто нею володіє, зобов'язаний направити цей запит належному розпоряднику з одночасним повідомленням про це запитувача. При цьому трапляються випадки, коли запит адресується розпоряднику інформації, який, очевидно, не є належним розпорядником, наприклад подає запит щодо надання копії наказу про призначення працівника одного з міністерств до міської ради. Така поведінка запитувача в багатьох випадках є суспільно шкідливою та вимагає застосування ресурсів на розгляд відповідного запиту декількома розпорядниками інформації
- *Направлення значної кількості запитів, які за змістом є зверненнями.* Відповідно до частини п'ятої статті 19 Закону запит на інформацію має містити, зокрема, загальний опис інформації або вид, назву, реквізити чи зміст документа, щодо якого зроблено запит, якщо запитувачу це відомо. Відповідно до частини першої статті 1 Закону, публічна інформація — це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом. Отже, визначальним для публічної інформації є те, що вона заздалегідь зафіксована будь-якими засобами та на будь-яких носіях і знаходилась у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації. Не є інформаційним запитом звернення, для відповіді на яке необхідно створити інформацію, крім випадків, коли розпорядник інформації не володіє запитуваною інформацією, але зобов'язаний нею володіти. Одержавши запит на інформацію, який подано

згідно з Законом № 2939-VI, проте який за своїм змістом є зверненням громадянина відповідно до Закону № 393/96-ВР, розпорядник інформації повинен відмовити у задоволенні такого запиту через невідповідність його предмета вимогам закону (пункт 2 частини п'ятої статті 19, пункт 4 частини першої статті 22 Закону № 2939-VI), та з урахуванням принципів добросовісності й розсудливості розглянути запит за Законом № 393/96-ВР. При цьому запитувача повинно бути повідомлено у п'ятиденний строк про те, що його запит на інформацію буде розглядатися як звернення відповідно до Закону № 393/96-ВР (пункти 1.1., 3.4. постанови Пленуму ВАСУ № 10 від 29.09.2016 «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації»). Таким чином, запитувач, зловживаючи щодо змісту свого запиту, може створити умови, за яких розпоряднику інформації необхідно створити декілька відповідей при опрацюванні одного і того ж запиту, що з огляду на кількість таких запитів може покладати надмірний тягар в їх опрацюванні. Така сама ситуація можлива за умови зазначення у запиті як прохання надати інформацію, так і прохання вжити заходів, тобто подання комбінованого «запиту-звернення».

- *Зловживання правом на безоплатне отримання публічної інформації.* Відповідно до частин першої та другої статті 21 Закону, інформація на запит надається безкоштовно. У разі якщо задоволення запиту на інформацію передбачає виготовлення копій документів обсягом більш ніж 10 сторінок, запитувач зобов'язаний відшкодувати фактичні витрати на копіювання та друк. При цьому вказана вимога Закону є гарантією того, що надання інформації запитувачам не призведе до надмірних витрат розпорядника інформації, що може негативно вплинути на виконання ним своїх повноважень. Крім того, законодавча вимога відшкодувати відповідні витрати має на меті перешкодити зловживанню правом на доступ до інформації. У наведеному положенні під фактичними витратами маються на увазі усі витрати, що здійснені при копіюванні та / або друкові документів обсягом більш ніж 10 сторінок, тобто запитувач інформації зобов'язаний відшкодувати витрати на виготовлення всіх сторінок запитаної інформації, крім перших 10 сторінок (пункт 11.1. постанови Пленуму ВАСУ № 10 від 29.09.2016 «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації»). Запитувачі часто, усвідомлюючи неможливість отримання усього документа безоплатно, направляють запити про надання інформації, наприклад, з 11 по 21, з 22 по 32 сторінки, або направляють масовані запити про надання кожної сторінки окремо. Вирішальним при визначенні правомірності вимоги оплати відшкодування витрат на копіювання та друк є встановлення обов'язку розпорядника надати великий обсяг інформації (більше 10 сторінок) одному запитувачу на його вимогу. Те, що така вимога оформлена кількома запитами, що одночасно надійшли до розпорядника, не створює обов'язку розпорядника надавати інформацію безкоштовно.
- *Направлення запитів зі значною кількістю питань та щодо значного обсягу інформації, розгляд та задоволення яких покладає надмірний тягар, зокрема залучення значного обсягу часу та інших ресурсів.* Чинний Закон не встановлює обмежень щодо кількості питань та обсягу запитаної

інформації, які може вказати у запиті запитувач. При цьому трапляються випадки, коли запитувачі направляють запити, обробка та задоволення яких подекуди не можливі навіть за умови продовження розгляду такого запиту до 20 робочих днів. Ускладненням розгляду таких запитів також може бути необхідність вилучення із низки документів інформації з обмеженим доступом.

- *Використання нецензурної, образливої лексики в тексті запитів.* Вказаний вид зловживання зазвичай пов'язаний із усвідомленим бажанням запитувача завдати образи тій чи тій посадовій особі розпорядника інформації, яка братиме участь у розгляді запиту або мала попередній досвід взаємодії із запитувачем. Як порівняти із Законом України «Про звернення громадян», цей Закон не містить жодного положення, яке б забороняло використання образливої лексики чи мови ворожнечі у тексті запитів.
- *Зловживання правом на доступ до інформації, яка має бути надана не пізніше 48 годин з дня отримання запиту.* Відповідно до частин другої та третьої статті 20 Закону у разі якщо запит на інформацію стосується інформації, необхідної для захисту життя чи свободи особи, щодо стану довкілля, якості харчових продуктів і предметів побуту, аварій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних подій, що сталися або можуть статись і загрожують безпеці громадян, відповідь має бути надана не пізніше 48 годин з дня отримання запиту. Клопотання про термінове опрацювання запиту має бути обґрунтованим. В окремих випадках запитувачі зловживають вказаним правом, вимагаючи надання інформації, яка не стосується перелічених вище категорій протягом 48 годин без надання обґрунтованого клопотання.
- *Системне зловживання правом на усний запит.* Вказаний вид зловживання полягає у надмірному користуванні вказаним правом наприклад: тривале спілкування із відповідальною особою, що створює перешкоди для такого права інших запитувачів; зловживання щодо кількості поданих усних запитів під час спілкування з посадовою особою; зловживання вимогою прийняти усний запит до посадової особи, яка не уповноважена на такі дії. Чинний Закон України «Про доступ до публічної інформації» не містить якісних запобіжників вказаного виду зловживання. Відповідно до вимог статей 16 та 18 вказаного Закону, кожен запит на інформацію має бути зареєстрованим і переданим до виконання незалежно від того, чи такий запит є повторним. На кожен таких запитів розпорядник інформації надає окрему відповідь.

Отже, чинне законодавство в сфері доступу до публічної інформації та звернень наділяє особу широким спектром прав, без визначення конкретних меж їх реалізації. Водночас законодавство також містить і норми, які встановлюють деякі механізми та запобіжники, однак не враховують всі наявні випадки зловживання.

ЗЛОВЖИВАННЯ ПРАВОМ НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ — МІЖНАРОДНИЙ АСПЕКТ

Право на доступ до офіційної інформації є фундаментальною складовою демократичного суспільства, яка гарантується на законодавчому рівні у 138 країнах світу[5]. Це право визнано також на світовому рівні через міжнародні угоди, як-от Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів — Конвенція Тромсе[6]. Проте право на доступ до інформації може бути і об'єктом зловживання, що може призводити до серйозних наслідків. По-перше, зловживання створюють надмірне навантаження на державні органи, що може призвести до зниження їх ефективності. По-друге, це може затримувати надання інформації іншим запитувачам, що негативно впливає на реалізацію їхніх прав. Зрештою, зловживання може підірвати довіру до системи доступу до інформації, що є фундаментальною для демократії.

Саме тому у багатьох країнах законодавчо передбачені запобіжники для запобігання таким зловживанням. Зловживання правом на доступ до інформації може проявлятися у різних формах. Одним із найпоширеніших видів є повторювані запити. Це трапляється, коли особа запитує одну і ту саму інформацію декілька разів протягом короткого періоду, навіть якщо ця інформація вже була надана. Така поведінка не лише навантажує державні органи, але й відволікає ресурси від обслуговування інших запитувачів, що може призвести до затримок у наданні інформації.

Іншою формою зловживання є занадто широкі запити. У таких випадках особа просить надати велику кількість інформації одночасно, що створює надмірне навантаження на державний орган. Це включає необхідність збирання даних з багатьох джерел, їх аналізу та підготовки для надання запитувачу. Такі запити можуть включати великі масиви даних, що вимагають значних ресурсів для їх обробки й аналізу.

Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів, яка була прийнята у 2009 році та ратифікована Україною у 2020 році, передбачає низку заходів для захисту від таких зловживань.

Водночас, згідно з положеннями частини п'ятої статті 5 Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів, у доступі до офіційного документа може бути відмовлено:

- *якщо, незважаючи на сприяння державного органу, запит залишається занадто невизначеним, щоб дозволити ідентифікувати офіційний документ, або*
- *якщо запит є явно невиправданим.*

[5] Веб-сайт UNESCO https://www.unesco.org/en/monitoring-access-information

[6] Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів Конвенція Ради Європи про доступ до оф... | від 18.06.2009 (rada.gov.ua)

З огляду на те, що термінологія Конвенції Тромсе є досить широкою, варто розтлумачити зазначені підстави.

1. *Відмова з причини того, що попри допомогу з боку державного органу запит залишається занадто невизначеним*

Разом із запровадженням такої причини для відмови як невизначеність запиту та неможливість ідентифікувати документ, Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів передбачає і запровадження обов'язку розпорядника допомагати запитувачеві. Конвенція Тромсе у частині першій статті 5 передбачає, що державний орган сприяє заявнику, наскільки це практично можливо, ідентифікувати запитуваний офіційний документ.

Щоб розпорядник інформації використав положення статті 5 Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів як підставу для відмови у доступі до інформації, такий розпорядник повинен вжити заходів для комунікації із запитувачем та, у разі необхідності, допомогти запитувачу у визначенні необхідного документа. Як розтлумачено у *Пояснювальному звіті до Конвенції*[7] (пункт 5), державний орган має докладати розумних зусиль для надання допомоги запитувачу в ідентифікації відповідного офіційного документа. Це означає, що запитувач не зобов'язаний заздалегідь знати назву чи дату запитуваного документа. Саме державний орган несе відповідальність за впорядковане зберігання та реєстрацію своїх документів, що дає можливість їх ідентифікувати.

Також у *Пояснювальному звіті до Конвенції* наголошено, що така допомога не стосується ситуацій, коли запитувач просить про надання вузькоспеціалізованих технічних чи юридичних пояснень. Відповідно, прохання запитувача про надання роз'яснень, правових консультацій тощо не входить до предмета регулювання чинного Закону України «Про доступ до публічної інформації» і має бути розглянуте як звернення громадянина за процедурою, передбаченою відповідним законом.

2. *Відмова з причини того, що запит є явно необґрунтованим*

Незважаючи на те, що підстава для відмови «явно необґрунтований запит» містить оціночне поняття і, на перший погляд, може тлумачитися дуже широко, судова практика на національному рівні вже використовує подібний підхід.

Як розтлумачено у *Пояснювальному звіті до Конвенції*, запит є явно необґрунтованим, якщо задоволення запиту вимагає непропорційно великого обсягу роботи з пошуку або вивчення інформації. Так само у Постанові Пленуму Вищого адміністративного суду № 10 від 29 вересня 2016 року у пункті 1 зазначено:

«Якщо запит стосується інформації, яка міститься в кількох документах і може бути зібрана і надана без значних інтелектуальних зусиль (наприклад, без

[7] Пояснювальний звіт до Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів CETS 205 - Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Access to Official Documents (coe.int)

проведення додаткового змістовного аналізу), то така інформація відповідає критеріям «відображеності та задокументованості» і є публічною».

Отже, запит не може бути визнаний «явно необґрунтованим» коли йдеться про незначні зусилля розпорядника по збору інформації з кількох документів. За необхідності, розпорядник може скористатися правом продовжити строк розгляду запиту до 20 робочих днів, як це передбачено частиною четвертою статті 20 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Насамкінець у *Пояснювальному звіті до Конвенції* зазначено, що якщо запит є явно обтяжливим (наприклад, один із багатьох запитів, спрямованих на те, щоби перешкодити роботі департаменту, повторювані запити на доступ до одного й того самого документа, надані протягом дуже короткого періоду часу одним і тим же запитувачем), такий запит може бути відхилено. Українське законодавство не містить наразі подібної підстави для відмови у доступі, тому ця причина для відмови, передбачена Конвенцією Тромсе, не повинна застосовуватися як така, що звужує право запитувачів на доступ до інформації.

3. *Відмова з причини того, що часткова версія документа вводить в оману або не має сенсу, або покладає явно необґрунтоване навантаження на орган*

Частина друга статті 6 *Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів* встановлює, що у разі обмеження доступу до деякої інформації, що міститься в офіційному документі, державний орган все одно повинен надати доступ до решти інформації, що у ньому міститься. Будь-які пропуски у документі повинні бути чітко позначені. Однак, якщо часткова версія документа вводить в оману або не має сенсу, або покладає явно необґрунтоване навантаження на орган щодо оприлюднення решти документа, у такому доступі може бути відмовлено.

Як розтлумачено у *Пояснювальному звіті до Конвенції* (пункт 2 до статті 6), якщо обмеження поширюється тільки на частину інформації, що міститься в документі, то інша частина документа зазвичай має бути надана. У такому документі треба чітко вказувати, де саме було видалено інформацію та в якому обсязі. За можливості, у рішенні треба також вказувати обмеження, згідно з яким було зроблено кожне видалення. Такі положення відповідають нормам Закону України «Про доступ до публічної інформації», який у частині сьомій статті 6 передбачає, що обмеженню підлягає інформація, а не документ. Якщо документ містить інформацію з обмеженим доступом, для ознайомлення надається інформація, доступ до якої необмежений. Це, зі свого боку, означає, що так званий «трискладовий тест», передбачений частиною другою статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації», має бути застосованим до кожного випадку обмеження доступу до інформації.

Що стосується паперових документів, то частини інформації, на які поширюється обмеження, слід ретушувати на копіях таких документів, відповідно до правил діловодства. Якщо оригінал документа є електронним, ретушування може відбуватися за допомогою відповідного програмного забезпечення.

Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів зазначає, що якщо відредагована версія запитуваного документа вводить в оману або не має сенсу, Сторони Конвенції можуть відмовити в наданні всього документа. *Пояснювальний звіт до Конвенції* закликає обережно та з повагою до запитувача тлумачити таку можливість.

З огляду на те, що подібної підстави для відмови у доступі не передбачено українським законодавством, розпорядникам не слід застосовувати зазначене положення Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів для обмеження доступу до інформації як таке, яке звужує право на доступ до інформації порівняно із гарантіями національного законодавства.

Слід нагадати, що у частині першій статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» наведено вичерпний перелік відмов у доступі до публічної інформації. «Розпорядник інформації має право відмовити в задоволенні запиту в таких випадках:

1) розпорядник інформації не володіє і не зобов'язаний відповідно до його компетенції, передбаченої законодавством, володіти інформацією, щодо якої зроблено запит;

2) інформація, що запитується, належить до категорії інформації з обмеженим доступом відповідно до частини другої статті 6 цього Закону;

3) особа, яка подала запит на інформацію, не оплатила передбачені статтею 21 цього Закону фактичні витрати, пов'язані з копіюванням або друком;

4) не дотримано вимог до запиту на інформацію, передбачених частиною п'ятою статті 19 цього Закону».

Зарубіжний досвід

При вивченні питання зловживання правом на доступ до інформації варто також взяти до уваги досвід іноземних країн. Так, у Великій Британії діє Закон про свободу інформації (Freedom of Information Act[8]), який містить положення, що дозволяють державним органам відмовляти у наданні інформації у випадках, коли запит є надто широким або нечітким: наприклад, якщо запитувана інформація вже була надана або якщо обробка запиту вимагає надмірних витрат ресурсів.

Офіс Інформаційного Комісара Великої Британії[9] зазначає, що робота з необґрунтованими запитами може перевантажити ресурси державного органу та стати перешкодою на шляху надання основних послуг або відповідей на законні запити. Так Розділ 14(1) Закону про свободу інформації призначений для того, щоб захистити ресурси (у найширшому значенні цього слова) державного органу від розтрати через непропорційне використання Закону про свободу інформації.

[8] https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/contents

[9] https://ico.org.uk/

У своєму роз'ясненні[10], Офіс Інформаційного Комісара Великої Британії наголошує, що при застосуванні цього правила важливо пам'ятати, що його слід вживати лише до самого запиту, а не до особи, яка його подає. Отже, державний орган не може відмовити у запиті на тій підставі, що запитувач викликає роздратування, або на підставі того, що якийсь із попередніх запитів цього запитувача був надмірним. У роз'ясненні підкреслено, що Розділ 14(1) Закону про свободу інформації стосується характеру запиту, а не будь-якої шкоди, яку може завдати розголошення запитуваної інформації. Якщо відповідальний працівник державного органу передбачає, що розголошення інформації може спричинити суттєву шкоду – він не може визнати запит надмірним, проте може застосувати загальні правила обмеження доступу до тієї чи іншої частини інформації. У рішенні Dransfield vs Information Commissioner and Devon County Council[11] суд тлумачить подібні ситуації, як «явно невиправдане, невідповідне або неналежне використання офіційної процедури».

Окрім цього Розділ 14(2) Закону про свободу інформації надає державному органу можливість не відповідати на повторювані запити, а саме передбачає, що у випадку: *«якщо державний орган раніше задовольнив запит на інформацію, зроблений будь-якою особою, він не зобов'язаний задовольняти наступний ідентичний або суттєво подібний запит від цієї особи, якщо тільки не минув розумний проміжок часу між задоволенням попереднього запиту та оформлення поточного запиту».*

Однією з особливостей законодавства Великої Британії є можливість державного органу не задовольняти запит на інформацію, якщо, за його оцінкою вартість задоволення запиту перевищить відповідний ліміт (розділ 12(1) Закону про свободу інформації).

Відповідно до роз'яснень[12] Інформаційного Комісара Великої Британії відповідний ліміт для департаментів центрального уряду становить 600 фунтів стерлінгів, а для всіх інших державних органів – 450 фунтів стерлінгів.

При цьому в обрахунок вартості Регламент дозволяє державному органу стягувати плату за наступні види діяльності за фіксованою ставкою 25 фунтів стерлінгів за годину робочого часу персоналу з включенням опис характеру та типу роботи, яку необхідно буде виконати для задоволення запиту. В такому разі оцінювання вартості має бути реалістичним, обґрунтованим та підкріпленим переконливими доказами.

Отже, Велика Британія ефективно запобігає зловживанням за допомогою чітких правових рамок.

[10] https://ico.org.uk/for-organisations/foi/freedom-of-information-and-environmental-information-regulations/section-14-dealing-with-vexatious-requests/

[11] https://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2015/454.html

[12] https://ico.org.uk/for-organisations/foi/freedom-of-information-and-environmental-information-regulations/key-questions-for-public-authorities-foi-act-2000/#12

Шведське законодавство (Freedom of Press Act)[13] також передбачає запобіжники проти зловживань, зокрема відмову у наданні інформації у випадках, коли запит є занадто широким або нечітким. Цей підхід допомагає зберігати баланс між правом на доступ до інформації та ефективністю роботи державних органів. У національному законі, який регулює доступ до офіційної інформації зазначено, що державні органи можуть відмовити в доступі до офіційних документів, якщо запит є занадто загальним або потребує значних ресурсів для його обробки.

У Німеччині діє Закон про свободу інформації (Freedom of Information Act)[14], який також містить положення для запобігання зловживанню правом на доступ до інформації. Наприклад, закон дозволяє відмовляти у наданні інформації, якщо запит є надто загальним або вимагає значних витрат часу та ресурсів для його обробки.

Окремої уваги заслуговує випадок системного зловживання, який відбувався у Сербії та описаний у щорічному звіті Уповноваженого з питань суспільно важливої інформації та захисту персональних даних Сербії за 2023 рік[15]. У 2023 році до Уповноваженого надійшла безпрецедентна кількість скарг і справ щодо доступу до інформації, що різко зросла порівняно з попередніми роками, насамперед через системні зловживання. Це зловживання характеризувалося тим, що фізичні та юридичні особи подавали запити та скарги не з метою справжнього пошуку інформації, а з метою отримання фінансової вигоди, зокрема шляхом стягнення судових витрат. Це зловживання суттєво підривало мету права на доступ до інформації та створило значні проблеми як для Уповноваженого, так і для законних запитувачів інформації. Ключовими факторами, що спричинили зазначене зловживання, як зазначено у щорічному звіті Уповноваженого з питань суспільно важливої інформації та захисту персональних даних Сербії, були такі:

1. Із Закону Республіки Сербія «Про вільний доступ до публічно важливої інформації» було вилучено статтю 13, яка стосувалася зловживання правом на доступ до інформації. Це видалення усунуло критично важливий запобіжний захід від випадків, коли фізичні та юридичні особи зловживали своїм правом на доступ до інформації для цілей, відмінних від прозорості та підзвітності. Ця стаття дозволяла органам влади відхиляти запити, які вважалися необґрунтованими або спрямованими на переслідування, таким чином захищаючи цілісність права на інформацію. Відсутність цього положення призвела до різкого збільшення кількості надмірних і невиправданих запитів.

2. Цю ситуацію ще більше погіршила позиція Вищого адміністративного суду Сербії у 2022 році, яка дозволила відшкодовувати судові витрати в таких справах. Суд постановив, що скаржникам можуть бути відшкодовані судові витрати, понесені під час найму адвокатів для представництва у скаргах, поданих до Уповноваженого. Це рішення призвело до різкого зростання скарг,

[13] https://www.riksdagen.se/globalassets/05.-sa-fungerar-riksdagen/demokrati/the-freedom-of-the-press-act-2023-eng.pdf

[14] https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_ifg/index.html

[15] https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2023/Godi%C5%A1nji_izve%C5%A1taj_2023lat.pdf

поданих через юристів, з 9,7% щорічно до 82,5% у 2023 році. Отже, значна кількість запитів і скарг почали подаватися не з метою отримання інформації, а з метою отримання фінансової вигоди.

Зловживання правом на доступ до інформації мало кілька негативних наслідків, як-от перевантаження Офісу Уповноваженого, який лише у 2023 році отримав 16 711 скарг, що значно перевищує середньорічний показник до зазначеного вище рішення суду. Також додаткове навантаження лягло на бюджети, адже відшкодування судових витрат і необґрунтовані скарги призвело до значного фінансового тягаря. Водночас через зловживання зростаюча кількість запитів призвела до порушення строків надання інформації, що особливо вплинуло на журналістів, правозахисні організації та осіб, які шукають інформацію для справжнього суспільного інтересу.

Практика ЄСПЛ

Питання зловживання правом на доступ до інформації вже неодноразово було предметом аналізу як національних судів, так і Європейського Суду з прав людини. Хоча у практиці ЄСПЛ складно виділити окрему категорію таких справ, деякі прецеденти демонструють нам позицію ЄСПЛ з цього питання.

Рекомендації Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо додержання конституційного права людини[16] вже висвітлювали практику ЄСПЛ з питання зловживання правом на доступ до інформації. Однак важливо звернути увагу на нове рішення, яке Європейський суд з прав людини ухвалив у справі «Володимир Торбіч проти України»[17] 13 липня 2023 року. Справа стосувалася відмови органів державної влади надати журналісту Володимиру Торбічу доступ до інформації, необхідної для його професійної діяльності. Торбіч, головний редактор інформаційного агентства «Рівненське агентство журналістських розслідувань», подав скаргу до ЄСПЛ, стверджуючи, що відмова у наданні інформації порушує його права за статтею 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Володимир Торбіч подав запит до голови Рівненської обласної державної адміністрації (РОДА) щодо надання інформації про премії, виплачені працівникам РОДА з 2009 по 2011 роки. Він просив надати інформацію у знеособленому вигляді з детальним зазначенням премій по місяцях та посадах. Деякі підрозділи РОДА надали запитувану інформацію, але інші відмовилися або надали лише часткову інформацію, посилаючись на захист персональних даних. Національні суди відхилили скарги Володимира Торбіча, зазначивши, що надання запитуваної інформації порушувало б законодавство про захист персональних даних.

---

[16] Рекомендації Уповноваженого Верхової Ради України з прав людини з питань додержання конституційного права людини і громадянина на доступ до інформації/ – Т. Олексіюк, Л. Опришко, Х. Буртник, В. Барвіцький, О. Кабанов, – Рада Європи, грудень 2020 р., 335 стор., 1680a165f7 (coe.int)

[17] Справа «Володимир Торбіч проти України» (Заява № 14957/13) 13 липня 2023 року https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_i75#Text

ЄСПЛ розглянув скаргу Володимира Торбіча на порушення його права на доступ до інформації за статтею 10 Європейської конвенції з прав людини та визнав скаргу прийнятною, зазначивши, що заявник мав намір використовувати запитувану інформацію для журналістської діяльності, яка становила суспільний інтерес.

Суд постановив, що було порушено статтю 10 Конвенції, та вирішив, що втручання в право заявника на доступ до інформації не відповідало умовам необхідності в демократичному суспільстві та зазначив, що національні органи влади не навели достатніх підстав для відмови у наданні інформації. Суди не врахували можливість надання інформації у форматі, який би захищав персональні дані працівників.

Суд визнав, що національні органи влади повинні знаходити баланс між захистом персональних даних і забезпеченням доступу до інформації, що має суспільний інтерес. Відмова у наданні інформації без належного обґрунтування та пропорційності порушує права громадян на свободу вираження поглядів.

Рішення ЄСПЛ у справі «Володимир Торбіч проти України» підкреслює важливість забезпечення права на доступ до публічної інформації та дає деякі орієнтири щодо вирішення питання про наявність у діях запитувача зловживання доступом до інформації. Для розуміння позиції Суду слід звернутися до деяких цитат з рішення:

«11. *Уряд також стверджував, що стаття 10 Конвенції не була застосовною до цієї справи, оскільки лише три з чотирьох критеріїв, встановлених в рішенні Суду у справі «Угорський Гельсінський Комітет проти Угорщини» ... були дотримані, а критерій «мета запиту на інформацію» — не був. Він посилався на наведені раніше аргументи стосовно зловживання правом на подання індивідуальної заяви та зазначив, що заявник ніколи не пояснював мету свого запиту на інформацію.*

12. *Заявник заперечив, зазначивши, зокрема, що метою його запитів було розслідування розпорядження бюджетними коштами та розкриття будь-яких можливих зловживань.*

13. *Посилаючись на рішення у справі «Жданов та інші проти Росії» (Zhdanov and Others v. Russia), заява № 12200/08 та 2 інші заяви, пункти 79-81, від 16 липня 2019 року, щодо застосовних загальних принципів, Суд нагадує, що* ***поняття «зловживання»*** *в розумінні підпункту «a» пункту 3 статті 35 Конвенції* ***слід розуміти як «неналежне користування правом в цілях відмінних від тих, для яких воно призначене»****, і яке перешкоджає належному функціонуванню Суду або належному здійсненню ним провадження.*

14. *Стосовно застосовності статті 10 Конвенції Суд повторює, що право на доступ до інформації, розпорядником якої є орган державної влади, може виникати, якщо такий доступ виступає інструментом реалізації особою свого права на свободу вираження поглядів, і якщо відмова в доступі становитиме втручання у це право. Вихідними критеріями такої оцінки є: мета запиту на інформацію, характер запитуваної інформації, роль заявника та готовність і доступність інформації.*

15. *Стосовно першого з цих критеріїв, то необхідною умовою має бути те, що мета особи під час подання запиту на доступ до інформації, розпорядником якої є орган державної влади, полягає у наданні їй можливості реалізувати свою свободу «отримувати та поширювати інформацію та ідеї» іншим. Отже, Суд приділив увагу тому, чи був збір інформації відповідним підготовчим етапом у журналістській діяльності, або в іншій діяльності зі створення майданчика для публічного обговорення, або становив важливий елемент публічного обговорення.*

18. *Суд також зазначає, що хоча запити заявника не містили обґрунтування мети, для чого йому була потрібна запитувана інформація (що, в принципі, не вимагалося національним законодавством), у своїх скаргах до національних судів він або прямо стверджував, або з його доводів можна було обґрунтовано припустити, що він розслідував розпорядження органами державної влади бюджетними коштами.*

20. *Отже, Суд не має сумнівів, що запитувана заявником інформація була необхідною для реалізації його права отримувати та поширювати інформацію з питань, які становили суспільний інтерес, у межах його журналістської діяльності.*

21. *З цього випливає, по-перше, що* ***ніщо не свідчить про наявність у заявника наміру реалізувати своє право за статтею 10 Конвенції з іншими цілями, окрім тих, для яких це право було призначено.*** *По-друге, з огляду на те, що Уряд не стверджував про недотримання інших трьох критеріїв, встановлених в рішенні у справі «Угорський Гельсінський Комітет проти Угорщини» (Magyar Helsinki Bizottsag v. Hungary), відмова заявнику в доступі до інформації становила втручання в його права за статтею 10 Конвенції, а тому це положення застосовне».*

Отже, висновки рішення ЄСПЛ у справі «Володимир Торбіч проти України» чітко показують, що запит на інформацію повинен бути виправданим суспільним інтересом та відповідати принципам пропорційності та необхідності, що є важливими для забезпечення свободи вираження поглядів. Про зловживання, натомість, може свідчити **наявність у заявника наміру реалізувати своє право задля інших цілей, окрім тих, для яких це право було призначено.**

Таким чином, запобігання зловживанням правом на доступ до інформації є важливою складовою забезпечення ефективності та справедливості цього права. Міжнародні норми, як-от Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів, відіграють ключову роль у визначенні рамок для належного використання цього права та забезпечення балансу між доступом до інформації та ефективністю роботи державних органів. Важливо, щоб держави не лише надавали своїм громадянам доступ до інформації, але й забезпечували механізми для запобігання зловживанням, що сприятиме більш ефективному та справедливому функціонуванню демократичних процесів.

АНАЛІЗ ВИПАДКІВ ЗЛОВЖИВАННЯ ПРАВАМИ НА ІНФОРМАЦІЮ ТА ЗВЕРНЕННЯ

В результаті проведеного дослідження було опрацьовано **741** заповнену анкету щодо ймовірних відомостей про зловживання від **412** органів державної влади та органів місцевого самоврядування України. Анкети-опитувальники містили знеособлений збір інформації про одну особу запитувача, в діях якої орган влади вбачає зловживання правом. Такий підхід застосовувався для з'ясування реальних обсягів користування інформаційними правами однією особою порівняно із загальною кількістю отриманих за відповідний період опитування звернень та запитів, а також кількістю осіб, яких залучено до їх опрацювання.

Моніторинг охопив 2 періоди: **період 2023 року та січня – квітня 2024 року.**

В результаті аналізу анкет **100** органів влади та **137** органів місцевого самоврядування поінформували про ймовірне зловживання окремими особами правами на інформацію та / або звернення. Інші **175** повідомили про відсутність випадків зловживання за вказаний період. Отож інформація отримана у вказаних анкетах не враховувалась під час узагальнення результатів опитування (детальніше — на рис. 1).

Рис. 1 Результати опрацювання анкет щодо ймовірного зловживання



Для підтвердження своєї позиції респонденти вказували, окремо загальну кількість отриманих та опрацьованих запитів та звернень, а також кількість запитів та звернень, поданих однією особою чи групою осіб в межах вказаного періоду.

Кожен респондент мав змогу визначити види зловживань, з якими орган влади стикався в роботі та надати обґрунтування такого вибору.

Загальні результати опитування свідчать, що зловживання — переважно явище рідкісне та здійснюється окремими особами. Більшість анкет респондентів не відображають значних масштабів проблеми зловживання. Деякі респонденти стверджували про зловживання, отримавши один запит від однієї особи за рік. Трактування зловживання істотно різниться залежно від величини населеного пункту та розміру органу влади.

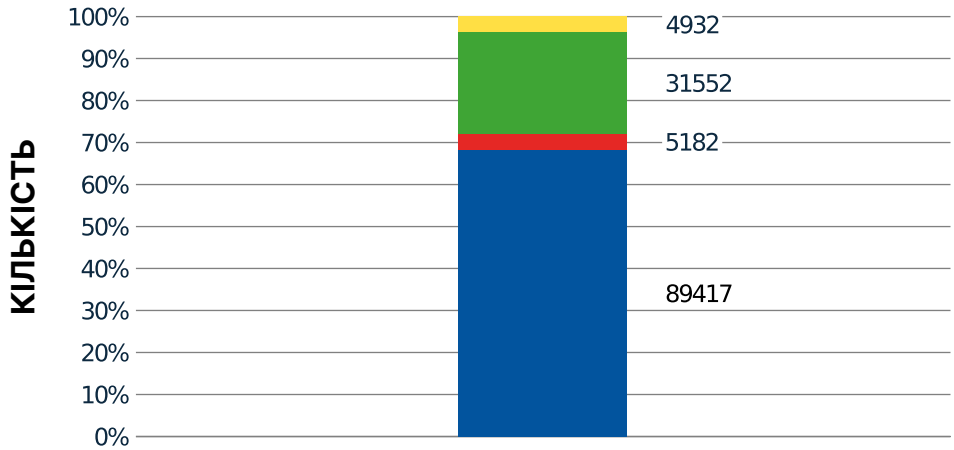
Водночас для кінця 2023 – початку 2024 року характерним є зростання кількості випадків зловживання інформаційними правами групами осіб, із ознаками наявності узгоджених дій за подібною методикою, що в умовах воєнного стану може становити загрозу належному функціонуванню відповідних державних органів, а також реалізації прав іншими громадянами.

Нижче розглянемо результати узагальнення інформації 245 анкет респондентів, які стверджують про випадки зловживання в їхній роботі.

Щодо права на доступ до інформації

Загальна кількість запитів, отриманих органами державної влади за період 2023 року становить 89 417, за січень – квітень 2024 року — 31 552 (детальніше на рис. 2).

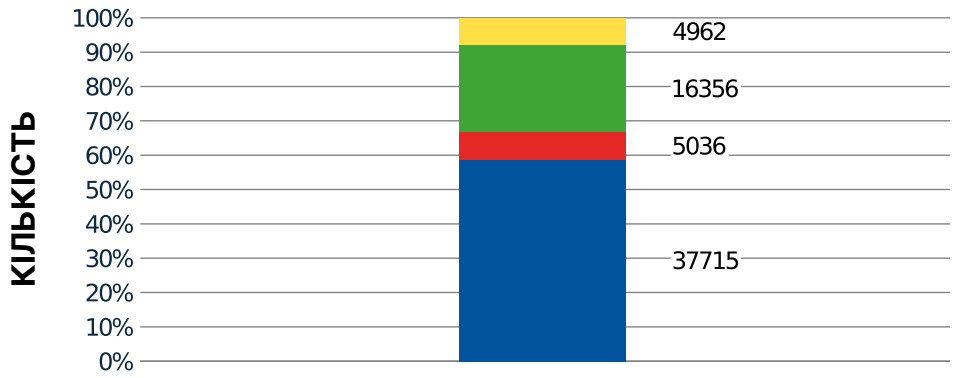
Рис. 2 Загальна кількість запитів, отриманих органами державної влади



	Запити на інформацію
2023 рік	89417
Зловживання 2023 рік	5182
Січень - квітень 2024 рік	31552
Зловживання 2024 рік	4932

Загальна кількість запитів, отриманих органами місцевого самоврядування влади за період 2023 року становить 34 715, за січень – квітень 2024 року — 16 356 (детальніше — рис. 3).

Рис. 3 Загальна кількість запитів, отриманих органами місцевого самоврядування



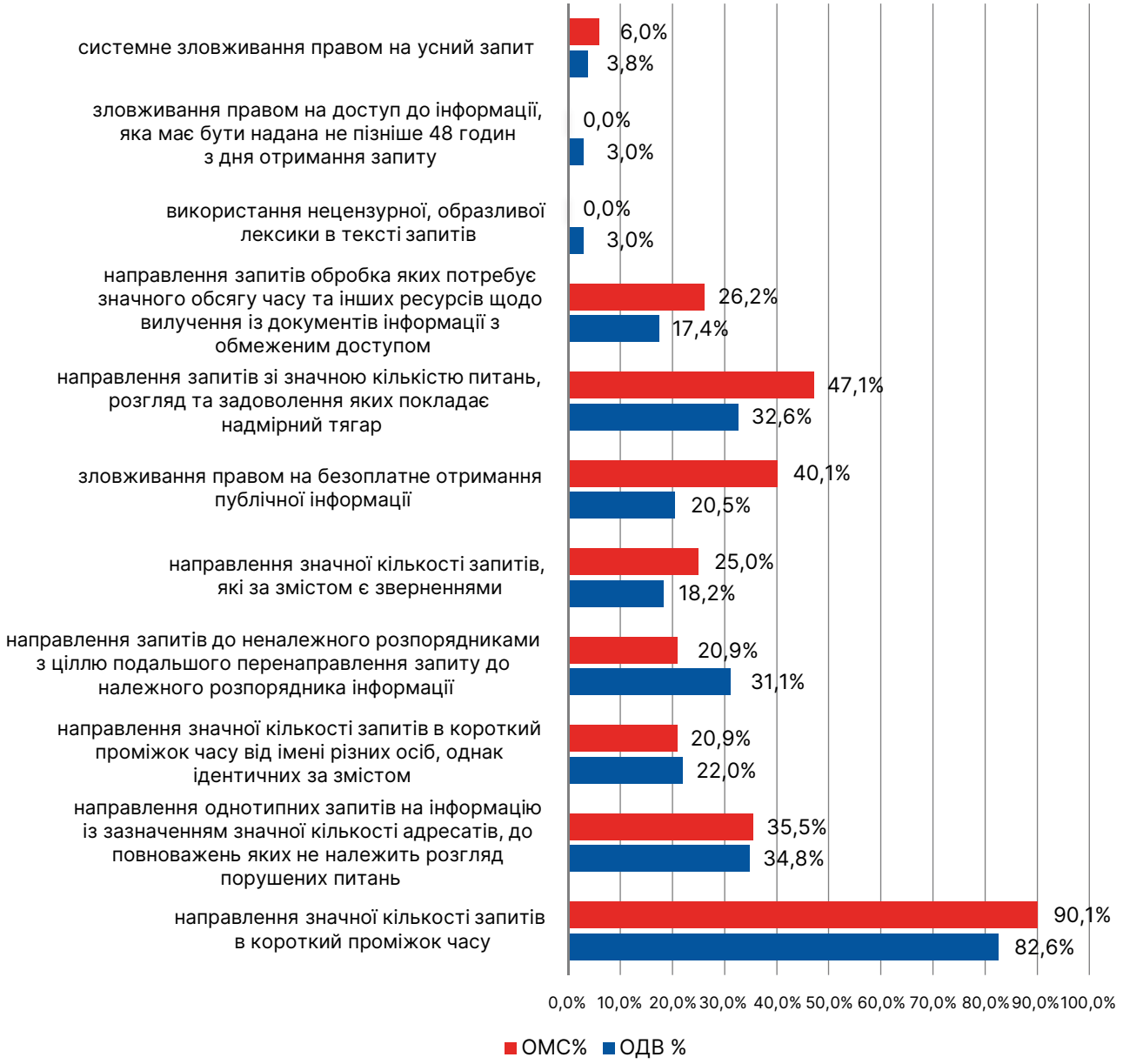
	Запити на інформацію
2023 рік	37715
Зловживання 2023 рік	5036
Січень - квітень 2024 рік	16356
Зловживання 2024 рік	4962

Результати опитування ОДВ свідчать, що загальна кількість запитів від осіб, у діях яких можуть бути ознаки зловживання інформаційними правами *за період чотирьох місяців 2024 року лише на 250 менше, ніж за весь 2023 рік.* При цьому загальна кількість запитів, отриманих ОМС від осіб, у діях яких можуть бути ознаки зловживання інформаційними правами *за період чотирьох місяців 2024 року лише на 74 менше, ніж за весь 2023 рік.*

Таким чином, спостерігається тенденція до погіршення ситуації зі зловживанням у 2024 році в діяльності обох категорій респондентів порівняно минулим роком.

Результати опитування щодо видів зловживань правом на доступ до публічної інформації свідчать, що зловживання щодо кількості поданих запитів є найпоширенішим видом зловживання серед ОДВ та ОМС. Детальніше про результати опитування щодо видів зловживання цим правом — на рис. 4.

Рис. 4. Вид зловживання правом на доступ до публічної інформації



Після опрацювання анкет не вдалося обґрунтовано встановити, скільки в середньому працівників органів державної влади залучено до реєстрації та опрацювання запитів на інформацію. Це пов'язано із різними підходами до організації роботи в сфері доступу до публічної інформації, зокрема, за загальним правилом, запити реєструються одним підрозділом, а розглядаються усіма структурними підрозділами, в межах компетенції. ***В середньому до реєстрації ОДВ залучають 4 особи.***

Щодо органів місцевого самоврядування, то в середньому до реєстрації, а також опрацювання запитів залучено 4 особи.

Результати опитування свідчать, що ***в середньому працівник ОДВ витрачає 10 год на опрацювання одного запиту, який містить ознаки зловживання правом***

(від реєстрації запиту до направлення відповіді), ***працівник ОМС — 4,8 год.*** Водночас усі респонденти стверджують, що питання обрахунку витрат часу на один запит особи, яка зловживає своїм правом, є індивідуальним та залежно від складності запиту може становити від декількох годин до декількох днів, а іноді й тижнів.

Виходячи із повідомленої кількісної інформації державними органами, яка ймовірно свідчить про зловживання правом на інформацію, середньої заробітної плати в Україні у 2023 році[18], та середніх часових витрат на опрацювання ОДВ, одного запиту *загальна вартість витрат на опрацювання запитів з ознаками зловживання орієнтовно становить* ***12 701 347,40 гривень*** (детальніше у таблиці 1).

Назва органу влади	Рік	Кількість отриманих запитів, що містять ознаки зловживання	Середні витрати часу на опрацювання запиту в годинах	Кількість робочих днів, витрачених на опрацювання запитів*	Кількість робочих місяців, витрачених на опрацювання запитів**	Витрати на опрацювання запитів у національній валюті, грн
ОМС	2023	5036	4,8	3021,6	143,9	2 058 783
	Січень – квітень 2024	4962		2977,2	141,8	2 028 531
ОДВ	2023	5182	10,0	6477,5	308,5	4 413 479
	Січень – квітень 2024	4932		6165	293,6	4 200 555

Таблиця 1. Загальний розрахунок бюджетних витрат на опрацювання інформаційних запитів з ознаками зловживання

*За основу взято восьмигодинний робочий день.

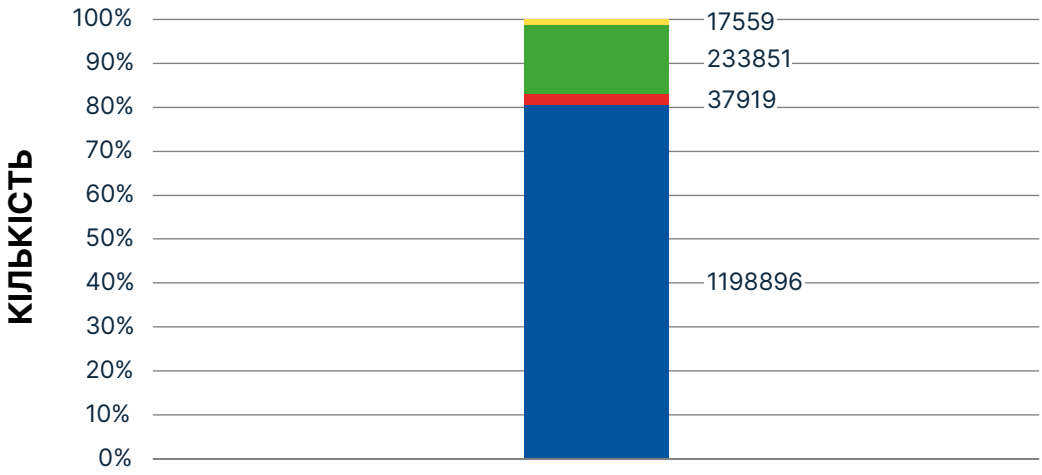
**За основу взято місяць, який в середньому складається з 21 робочого дня з врахуванням вихідних.

[18] Відповідно до даних ПФУ, середня заробітна плата в Україні у 2023 році становить 14 308 гривень 46 копійок на місяць: https://www.pfu.gov.ua/2158510-pokaznyk-serednoyi-zarobitnoyi-platy-za-2023-rik/

Щодо права на звернення

Загальна кількість звернень, отриманих органами державної влади за період 2023 року становить 1 198 896, ***за січень – квітень 2024 року*** – 233 851 (детальніше — див. рис. 5).

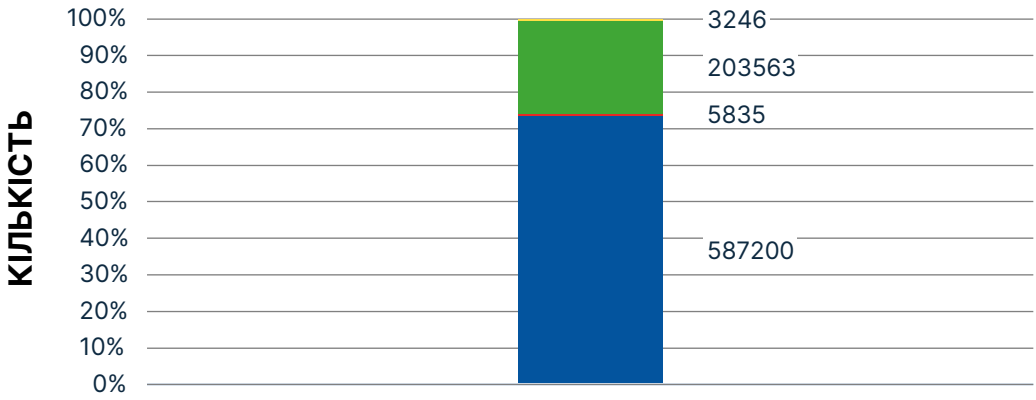
Рис. 5 Загальна кількість звернень, отриманих органами державної влади



	Звернення
2023 рік	1198896
Зловживання 2023 рік	37919
Січень - квітень 2024 рік	233851
Зловживання 2024 рік	17559

Загальна кількість звернень, отриманих органами місцевого самоврядування влади за період 2023 року становить 587 200, ***за січень – квітень 2024 року*** — 203 563 (детальніше — див. рис. 6).

Рис. 6 Загальна кількість звернень, отриманих органами місцевого самоврядування

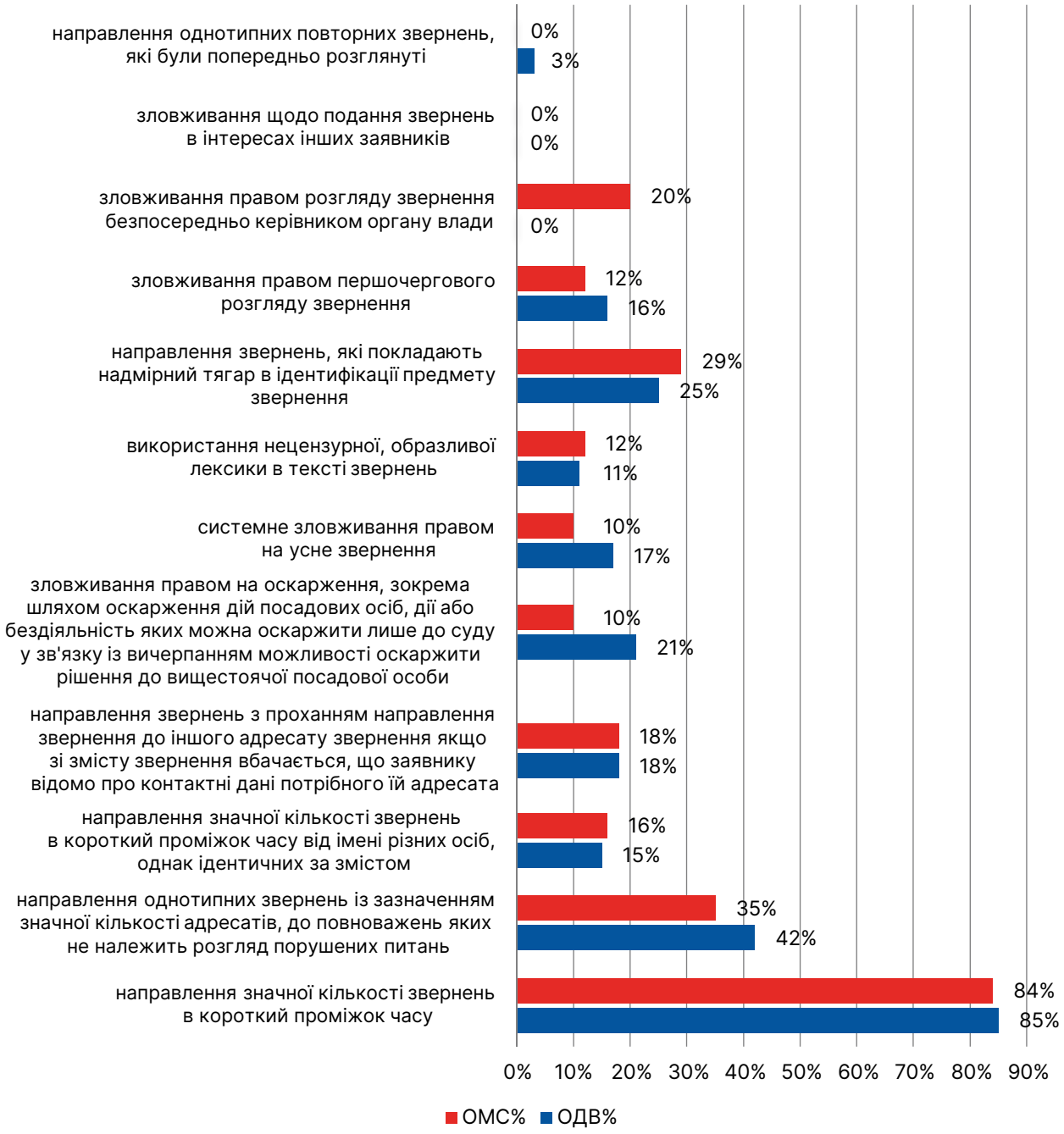


	Звернення
2023 рік	587200
Зловживання 2023 рік	5835
Січень - квітень 2024 рік	203563
Зловживання 2024 рік	3246

Результати опитування ОДВ та ОМС свідчать про тенденцію до зростання зловживання правом на звернення у 2024 році порівняно з 2023 роком.

Результати опитування щодо видів зловживань правом на звернення свідчать, що направлення значної кількості звернень у короткий проміжок часу, направлення однотипних звернень із зазначенням значної кількості адресатів, до повноважень яких не належить розгляд порушених питань, а також направлення звернень, які покладають надмірний тягар в ідентифікації предмета звернення є найпоширенішими видами зловживань серед ОДВ та ОМС. Детальніше про результати опитування щодо видів зловживання цим правом — на рис. 7.

Рис. 7 Вид зловживання правом на звернення



В результаті опрацювання анкет респондентів, які повідомили інформацію про кількість осіб, які реєстру встановити, скільки в середньому працівників органів державної влади залучено до реєстрації та опрацювання звернень. Це пов’язано із різними підходами до організації роботи в сфері звернень громадян, зокрема, за загальним правилом, запити реєструються одним підрозділом, а розглядаються усіма структурними підрозділами, у межах їх компетенції. ***В середньому до реєстрації ОДВ залучають 5,4 особи.***

Щодо органів місцевого самоврядування, то в середньому до реєстрації, а також опрацювання звернень залучено 5,1 особи.

Результати опитування свідчать, що ***в середньому працівник ОДВ витрачає 9 год на опрацювання одного звернення, яке містить ознаки зловживання правом*** (від реєстрації звернення до направлення відповіді), ***працівник ОМС — 5,5 год.*** Водночас усі респонденти стверджують, що питання обрахунку витрат часу на одне звернення особи, яка зловживає своїм правом, є індивідуальним та залежно від складності запиту може становити від декількох годин до декількох днів, а іноді й тижнів.

Виходячи із повідомленої кількісної інформації державними органами, яка, ймовірно, свідчить про зловживання правом на звернення, середньої заробітної плати в Україні у 2023 році[19], та середніх часових витрат на опрацювання ОДВ одного звернення, *загальна вартість витрат на опрацювання звернень з ознаками зловживання орієнтовно становить* ***46 779 083 гривень*** (детальніше у таблиці 2).

Назва органу влади	Рік	Кількість отриманих звернень, що містять ознаки зловживання	Середні витрати часу на опрацювання звернення в годинах	Кількість робочих днів, витрачених на опрацювання звернень*	Кількість робочих місяців, витрачених на опрацювання звернень**	Витрати на опрацювання звернень в національній валюті, грн
ОМС	2023	5835	5,5	4011,6	191,0	2 733 299
	Січень – квітень 2024	3246		2231,6	106,3	1 520 529
ОДВ	2023	37 919	9	42 658,9	2031,4	29 065 848
	Січень – квітень 2024	17 559		19 753,9	940,7	13 459 406

Таблиця 2. Загальний розрахунок бюджетних витрат на опрацювання звернень з ознаками зловживання

*За основу взято восьмигодинний робочий день.

**За основу взято місяць, який в середньому складається з 21 робочого дня з врахуванням вихідних.

[19] Відповідно до даних ПФУ, середня заробітна плата в Україні у 2023 році становить 14 308 гривень 46 копійок на місяць: https://www.pfu.gov.ua/2158510-pokaznyk-serednoyi-zarobitnoyi-platy-za-2023-rik/

ВИСНОВКИ

Аналізуючи в цілому повідомлення про випадки надмірного та невиправданого використання права на інформацію та звернення, слід зазначити про такі ключові висновки:

1. Окремі суб'єкти владних повноважень вважають зловживаннями випадки, які не є такими. Так, наприклад, випадки, коли суб'єкти права на звернення або запитувачі подавали 4-6 звернень або запитів, не слід вважати зловживанням навіть тоді, коли це відбулося протягом незначного проміжку часу. Дійсно, особа може бути активним мешканцем громади, який висвітлює суспільно важливу тему, журналістом-розслідувачем або просто громадянином, який намагаючись вирішити власну проблему, не отримав повної відповіді чи відповіді по суті від суб'єкта владних повноважень. Пряма комунікація, залучення додаткових працівників — фахівців у піднятому питанні, та конструктивна взаємодія можуть допомогти запобігти конфлікту.

2. У випадку обробки запитів на інформацію слід концентруватися не на особі або мотивах запитувача, а на характері та змістові інформації, а також на потенційній шкоді, яку може завдати поширення такої інформації. Так, наприклад, до однієї з громад було подано запит щодо надання плану евакуації працівників міської ради та посадових осіб, відповідальних за зазначену діяльність. Розпорядникові у такому випадку слід докласти зусиль до оцінки необхідності обмеження доступу до інформації по трискладовому тесту, а не на з'ясування особи та мети запитувача.

3. В окремих випадках до суб'єктів владних повноважень надходять прохання про надання інформації, яка вже оприлюднена на офіційних вебсайтах. Цю колізію між нормами Закону України «Про доступ до публічної інформації» та Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів слід розв'язати на законодавчому рівні з метою уникнення подання скарг.

4. Окремо слід зауважити, що часто суб'єкти владних повноважень, особливо органи місцевого самоврядування, вважають зловживаннями часті звернення з депутатськими запитами. Неефективність інструменту депутатського запиту, конфронтації поміж депутатами в місцевих радах спричиняють те, що депутати використовують інструменти доступу до публічної інформації. Такі ситуації свідчать про невирішені конфлікти всередині міської ради і навряд чи можуть вважатися зловживаннями як такими, адже не відносяться до сфери регулювання ні Закону України «Про доступ до публічної інформації», ні Закону України «Про звернення» і мають бути врегульовані на рівні відповідної ради.

5. Щодо зловживання усними запитами та зверненнями, про які повідомляють окремі розпорядники, суб'єктам владних повноважень слід запланувати

розширення матеріально-кадрового забезпечення відповідних підрозділів, які приймають дзвінки на офіційні телефонні лінії. Дійсно, у складних умовах воєнного стану та з огляду на велику кількість внутрішньо переміщених осіб, яким можуть не бути доступними інші способи комунікації, кількість усних звернень може зростати. Однак нормативні обмеження у цьому випадку можуть завдати більшої шкоди, адже йдеться переважно про вразливі категорії громадян.

6. Щодо звернень та запитів, які носять образливий або дискредитаційний характер, розпорядникам слід неухильно дотримуватися вимог і процедур Закону України «Про звернення громадян», надавати відповіді у випадках, де можливо ідентифікувати предмет звернення або запиту (та дотримано інших вимог, наприклад щодо форми та необхідних реквізитів звернення або запиту), та відмовляти у задоволені запиту чи звернення у випадках, де це неможливо (або не дотримано вимог до оформлення). Так, наприклад, звернення, які надсилалися до низки розпорядників у різних регіонах і містили заперечення конституційного ладу та правопорядку в Україні, дискредитацію посадових осіб органів державної влади, образливі вислови тощо, мають залишатися без задоволення, про що розпорядник має повідомити заявника за зазначеними контактами. Також розпорядникам слід тримати у фокусі уваги вимоги до оформлення звернень у випадку недотримання таких вимог (наприклад, як це трапляється у низці випадків, коли звернення або інформаційні запити, які є по суті зверненнями, підписані вигаданими іменами) відмовляти у задоволенні звернення із зазначених підстав.

7. Окремої уваги слід приділити роботі із запитувачами та суб'єктами звернень, які надмірно використовують усні звернення та запити — з огляду на високий рівень стресу у суспільстві і те, що деякі громадяни спілкуються з представниками органів влади у конфліктній манері, та зважаючи на те, що наразі законний спосіб обмежити таке спілкування можливий тільки на підставі статті 8 Закону України «Про звернення громадян» (частиною другою статті 8 Закону суб'єкту розгляду надано можливість не розглядати повторні звернення одним і тим же органом від одного і того ж громадянина з одного і того ж питання, якщо перше вирішено по суті, а також ті звернення, передбачені статтею 17 цього Закону терміни розгляду яких завершились).

8. Загальною рекомендацією є постійне підвищення кваліфікації відповідальних посадових осіб розпорядників, їх професійних комунікаційних навичок і матеріально-технічного забезпечення.