



ЯК ПОКРАЩИТИ ДОСТУП ГРОМАДЯН ДО ІНФОРМАЦІЇ В ОРГАНАХ ВЛАДИ

Видання цієї брошури стало можливим завдяки підтримці американського народу, що була надана через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID), Корпорацію Виклики Тисячоліття (МСС) та Менеджмент Систем Інтернешнл (MSI). Зміст брошури є виключно відповідальністю Центру політико-правових реформ та не обов'язково відображає погляди USAID, МСС, MSI та уряду США

УДК 342.7(477)
ББК 67.9(4Укр) 400.7
Я 44

Я 44 **Як покращити доступ громадян до інформації в органах влади** // Автори-упорядники: М.Демкова, М.Лациба, А.Марущак. — Київ, 2008. — 56 с.

ISBN 978-966-96961-3-7

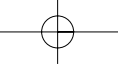
Дана брошура має на меті ознайомити громадян з їхніми правами на доступ до інформації в органах влади, порядком здійснення цих прав, проблемами, які виникають при їх реалізації, ілюструє прогалини законодавства України про інформацію, що спонукають і сприяють порушенню прав.

Брошура містить рекомендації сформульовані у вигляді правових норм проекту Закону України "Про доступ до публічної інформації" внесеного 11 липня 2008 року народним депутатом України Андрієм Шевченком на розгляд Верховної Ради України (реєстраційний № 2763), у підготовці якого взяла участь коаліція громадських організацій.

Видання розраховане на широке коло читачів, передусім громадян, які беруть участь у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення.

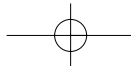
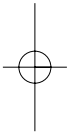
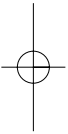
УДК 342.7(477)
ББК 67.9(4Укр) 400.7
Я 44

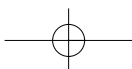
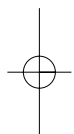
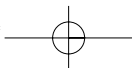
ISBN 978-966-96961-3-7



ЗМІСТ

Передмова	5
1. Що охоплює собою "право знати" чи право на доступ до інформації?	7
2. Порядок реалізації громадянами права на доступ до інформації в органах влади (сучасний стан та рекомендації щодо вдосконалення)	10
2.1. Інформація, що знаходиться в органах влади. Що таке "публічна інформація"?	10
2.1.1. Відкрита інформація. Інформація, яку органи влади зобов'язані оприлюднювати (способи, строки, порядок) ..	11
2.1.2. Інформація з обмеженим доступом. Критерії обмеження доступу до інформації в органах влади	17
2.1.3. Конфіденційна інформація, що є власністю держави та правомірність застосування грифів обмеження доступу до інформації	23
2.1.4. Інформація, що становить суспільний інтерес	28
2.2. Розпорядники інформації	29
2.3. Інформаційний запит: порядок подання, форма та строки розгляду	32
2.4. Плата за надання інформації	38
2.5. Підстави відмови та відстрочки надання інформації ..	41
2.6. Процедура оскарження діянь органів влади, які порушили право на доступ до інформації	45
2.7. Незалежний спеціально уповноважений орган, відповідальний за здійснення права на доступ до інформації ..	49
3. Чому нам потрібний Закон про доступ до публічної інформації?	52





ПЕРЕДМОВА

У демократичному суспільстві повинні існувати механізми громадського контролю за діяльністю влади. Ефективність таких механізмів визначається, перш за все, рівнем відкритості і прозорості цієї влади — інформуванням громадськості про її діяльність. Без інформації громадяни не можуть брати участь у виробленні і реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення тощо. Звідси випливає, що інформація виступає "киснем" демократії. На жаль, у нашій державі органи влади далеко не завжди усвідомлюють, наскільки важливим принципом є прозорість їхньої діяльності для ефективності самої влади, яка контролюється громадськістю. Недостатнє розуміння функцій влади, її призначення у суспільстві, принципів взаємовідносин між чиновниками та громадянами призводить до вкрай незадовільної ситуації, пов'язаної із здійсненням громадянами права на доступ до інформації, а відтак — на участь у формуванні і реалізації державної політики.

Очевидно, у кожній державі, у тому числі, в Україні немає жодної особи, яка б протягом свого свідомого життя хоча б раз не реалізувала своє право на доступ до інформації, якою володіють органи влади. Способи реалізації цього права можуть бути найрізноманітнішими: безпосереднє звернення до органу влади, ознайомлення з інформацією з офіційних видань, ЗМІ, Інтернету, офіційних веб-сайтів органів влади тощо. Чи завжди громадянин залишається задоволеним реалізацією свого права? Чи існують труднощі, перешкоди при реалізації права? Чи порушують органи влади і яким саме чином право на доступ до інформації? Як можна усунути порушення? На ці питання ми спробуємо дати відповідь у даній брошурі.

*Брошура має на меті ознайомити громадян із їхніми правами щодо забезпечення доступу до інформації в органах влади, порядком здійснення цих прав, проблемами, які виникають при їх реалізації. Окрім того, брошура ілюструє прогалини законодавства України про інформацію, які спонукають і сприяють порушенню прав. Рекомендації, наведені у ній, сформульовані у вигляді правових норм, які містяться у **проекті Закону України "Про доступ до публічної інформації"** внесенного 11 липня 2008 року народним депутатом України Андрієм Шевченком на розгляд Верховної Ради України (реєстраційний № 2763), у*

підготовці якого взяли участь представники 7 громадських організацій, зокрема, Центру політико-правових реформ, Харківської правозахисної групи, Асоціації Медіа Юристів України, Інституту медіа права, Інституту масової інформації, Асоціації Видавців Періодичної Преси, Академії Української Преси, Всеукраїнської професійної спілки "Незалежна медіа-профспілка" (в рамках РГ проекту MSI "Гідна Україна"). Законопроект лише внесений на розгляд Парламенту, а це означає, що він ще буде неодноразово доопрацьовуватися у профільному Комітеті Верховної Ради. Тому Ваша участь у цьому процесі буде надзвичайно корисною.

Із законопроектом можна ознайомитися безпосередньо на офіційному веб-сайті Верховної Ради України: www.rada.gov.ua), а коментарі та зауваження до нього можна надсилати на адресу електронної пошти Центру політико-правових реформ (centre@pravo.org.ua).

Сподіваємося, що дане видання буде корисним для кожного, хто бере участь у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення.

Авторський колектив

1. Що охоплює собою "право знати" чи право на доступ до інформації?

Стаття 34 Конституції України гарантує кожному право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань; право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб і 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. Ця норма ґрунтується на положеннях актів міжнародного законодавства, а саме: Загальної декларації прав людини (ст. 19), Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (стаття 10), Міжнародного пакту про громадянські і політичні права (статті 18, 19), Рекомендації Ради Європи № R (81) 19 про доступ до інформації, що перебуває у володінні державних органів, Рекомендації Ради Європи № R (2002) про доступ до офіційних документів тощо.

Для того, щоб зрозуміти, що охоплює собою право на доступ до інформації, потрібно звернутися до статті 19 Міжнародного Пакту про громадянські та політичні права¹, яка ґрунтується на 9 принципах-критеріях законодавства про доступ до інформації, спеціально розроблених Міжнародною організацією "Артикль 19. Всесвітня кампанія за свободу слова"², відповідно до яких можна визначити, чи національне законодавство відповідної держави та практика його застосування передбачає і забезпечує реалізацію права на доступ до публічної інформації. До таких принципів відносяться:

1. Принцип максимального розкриття: Цей принцип передбачає, що "вся інформація, якою володіють публічні органи, підлягає розкриттю; винятки повинні бути максимально обмежені і публічні органи повинні довести виникнення та правомірність таких винятків".

¹ Резолюція Генеральної Асамблеї ООН A/RES/2200 A (XXI), 16.12.1966, ратиф. 19.10.1973 (ст. 19) // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

² The Public's Right to Know - Principles on Freedom on Information Legislation, Article 19 (London: June, 1999) (P8-11) // <http://www.article19.org/pdfs/standards/righttoknow.pdf>

Якщо органи влади намагаються заборонити доступ до інформації, вони повинні нести тягар доведення щодо обґрунтування відмови на кожному етапі розгляду справи. Інакше кажучи, органи влади повинні довести, що інформація, яку вони бажають приховати, підпадає під обмежену сферу винятків, яка розкривається у принципі 4.

2. *Обов'язок оприлюднювати:* "публічні органи зобов'язані оприлюднювати основну інформацію". До такої інформації відноситься:

- оперативна інформація про те, як публічна адміністрація функціонує, включаючи місію, фінансування, рахунки, стандарти, досягнення тощо, особливо якщо орган надає безпосередні послуги громадянам;
- інформація про будь-які запити, скарги чи інші дії, які громадяни можуть здійснити щодо цієї публічної адміністрації;
- інструкції щодо порядку та механізмів, використовуючи які громадяни можуть взяти участь у формуванні та реалізації державної політики, включаючи участь у законотворчому процесі;
- види та типи інформації, якими володіє орган влади і форми, в яких ця інформація зберігається;
- зміст будь-яких адміністративних чи політичних рішень, що впливають на суспільство, разом з причинами прийняття подібних рішень і матеріали щодо обґрунтування їх необхідності.

3. *Стимулювання відкритості уряду:* "публічні органи повинні активно сприяти відкритості діяльності уряду".

Цей принцип означає, що уряд зобов'язаний здійснювати просвіту громадян у сфері доступу до інформації, визначати сфери відкритої інформації і способи, якими право на доступ до інформації може бути реалізоване.

4. *Обмежена сфера винятків:* "винятки повинні бути зрозумілими, описуватися вузько і підлягати строгому контролю на предмет "наявності шкоди" і "суспільний (громадський) інтерес".

5. *Спрощена процедура доступу до інформації:* "інформаційні запити повинні опрацьовуватися швидко і справедливо; перегляд відмов у задоволенні запитів повинен бути доступним і незалежним". Оскарження відмови у розгляді інформаційних запитів повинен здійснюватися на трьох різних рівнях: у межах публічного органу; до незалежного органу; у суді.

6. *Витрати:* "плата за надання інформації не повинна перешкоджати особам подавати інформаційні запити".

У зарубіжних країнах розмір плати за надання інформації встановлюється: або фіксовано за кожний інформаційний запит, або залежно від витрат, пов'язаних із пошуком чи наданням інформації. В останньому випадку плата може або не стягуватися, або ж бути зменшеною, якщо інформаційні запити стосуються отримання персональних даних, а також інтересів громадськості.

7. Відкриті засідання: "засідання публічних органів повинні бути відкритими для громадськості".

Свобода інформації включає право громадськості знати, що влада робить від її імені, і брати участь у процесі прийняття рішень. Тому, законодавство про свободу інформації повинно встановлювати презумпцію, згідно з якою засідання органів влади є відкритими для громадськості.

8. Розкриття інформації створює прецедент (оприлюднення має перевагу): "закони, які суперечать принципу максимального розкриття, повинні бути змінені або скасовані".

Суть цього принципу полягає у тому, що перелік винятків, передбачених у законі про доступ до інформації, повинен бути вичерпним, і інші закони не повинні дозволяти його розширення. Зокрема, дії представників органів влади не повинні вважатися незаконними, якщо вони оприлюднили інформацію, порушуючи певні закони про таємницю, але реалізуючи принципи-вимоги закону про доступ до публічної інформації.

9. Захист інформаторів ("свистунів"): "особи, які повідомляють інформацію про правопорушення (інформатори), повинні бути захищеними". Якщо особи, всупереч закону та виконанню своїх службових обов'язків, розкрили певну інформацію, але вчинили так з метою розкриття чи запобігання вчиненню правопорушень чи злочинів органами влади, то такі особи звільняються від відповідальності³.

Ці принципи і лягали у зміст права знати чи права на доступ до інформації і якщо їх проаналізувати, то неважко дійти до висновку, що жоден з них належним чином в Україні не дотримується. Це пояснюється як недосконалістю національного правового регулювання цієї сфери, так і грубим порушенням та невиконанням чинних правових

³ Міжнародні стандарти забезпечення свободи слова. Збірник публікацій міжнародної організації "Артикль 19". - К.: Міленіум, 2003. - С. 8-20.

норм, ігноруванням міжнародного законодавства представниками органів влади, від чого страждають пересічні громадяни.

2. Порядок реалізації громадянами права на доступ до інформації в органах влади (сучасний стан та рекомендації щодо вдосконалення)

2.1. Інформація, що знаходиться в органах влади. Що таке "публічна інформація"?

Перш, ніж перейти до порядку та процедури реалізації права на доступ до інформації, потрібно знати, яка інформація знаходиться в органах влади і яку інформацію громадяни мають право у них вимагати.

Умовно усю інформацію, залежно від осіб, які нею володіють, можна поділити на публічну (та, якою володіють суб'єкти владних повноважень), і приватну (та, якою володіють приватні особи). Однак (підкреслюємо, що це умовний поділ), термін "публічний" повинен тлумачитися значно ширше, — як синонім термінам "громадський" чи "суспільний", тобто публічна інформація — та, що є "надбанням громадськості". Окрім того, термін "публічний" основним чином стосується і публічного (державного) сектора, а точніше тієї інформації, якою володіють органи влади (суб'єкти владних повноважень). Доступ саме до цієї інформації найчастіше обмежується, чим порушується право на доступ до інформації.

Таким чином, у цій брошурі мова піде саме про публічну інформацію — та, якою володіють органи влади, а також та, якою володіють і приватні особи, якщо така інформація становить суспільний інтерес (суспільно значуща).

Якщо виходити з тези-принципу, що уся інформація, що знаходиться в органах влади, є надбанням громадськості, то це означає, що органи влади можуть нею розпоряджатися лише виключно від імені та в інтересах громадськості. Звідси слідує, що громадяни мають право вимагати будь-яку інформацію, якою володіють органи влади. Безперечно, органи влади та лише в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку... (стаття 34 Конституції України) можуть обмежувати доступ до певної інформації, але виключно відповідно до закону.

Відповідно до Закону України "Про інформацію" від 2.10.1992 р.⁴ (стаття 28) за режимом доступу інформація поділяється на відкриту та інформацію з обмеженим доступом.

2.1.1. Відкрита інформація. Інформація, яку органи влади зобов'язані оприлюднювати (способи, строки, порядок)

Відкрита інформація

Стаття 29 Закону України "Про інформацію" передбачає, що доступ до відкритої інформації забезпечується шляхом:

- систематичної публікації її в офіційних друкованих виданнях (бюлетенях, збірниках);
- поширення її засобами масової комунікації;
- безпосереднього її надання заінтересованим громадянам, державним органам та юридичним особам.

Ця стаття також передбачає, що обмеження права на одержання відкритої інформації забороняється законом, а також і те, що переважним правом на одержання інформації користуються громадяни, яким ця інформація необхідна для виконання своїх професійних обов'язків.

Дана стаття містить обмежений перелік способів отримання відкритої інформації, зокрема, відсутні такі важливі способи та гарантії, як систематичне та оперативне оприлюднення інформації у телекомунікаційних мережах загального користування, у тому числі на офіційних веб-сторінках в мережі Інтернет. Невірно також встановлювати обмежений перелік способів. Відкрита інформація може поширюватися будь-яким способом, не забороненим законом.

Викликає запитання такий спосіб доступу до відкритої інформації, як "безпосереднє надання інформації заінтересованим громадянам, державним органам та юридичним особам". Органи влади не можуть бути прирівняними у реалізації права на доступ до інформації з громадянами чи юридичними особами. Конституція України закріплює право кожного на доступ до інформації, а саме право осіб, а не державних органів. Органи ж влади реалізують таке право, тобто отримують інформацію, лише і виключно у межах реалізації своїх повноважень у порядку, визначеному законом, що встановлює засади

⁴ Закон України "Про інформацію" від 2.10.1992 р. // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

їхньої діяльності, але аж ніяк не законом про інформацію чи доступ до інформації.

Частина третя прямо суперечить частині четвертій цієї ж статті. Частина третя говорить, що обмеження права на одержання відкритої інформації забороняється законом. А частина четверта встановлює, що переважним правом на одержання інформації користуються громадяни, яким ця інформація необхідна для виконання своїх професійних обов'язків. Такі обмеження чи переваги є неприпустимі і суперечить принципу рівності в отриманні інформації.

Таким чином, видно, що досить складно реалізувати право на доступ до інформації, навіть і відкритої, оскільки самі статті Закону містять суперечності, що створюють поле для зловживання органами влади у наданні громадянам інформації, якою вони володіють. У Законі про інформацію практично не знайшов своє відображення принцип максимального розкриття - уся інформація, якою володіють органи влади підлягає оприлюдненню за винятком обмеженого кола винятків, встановлених виключно відповідно до закону.

Інформація, яку органи влади зобов'язані оприлюднювати

Доступ до публічної інформації реалізується як у активній формі, тобто через інформаційний запит, так і у пасивній формі — через зобов'язання органів влади обов'язково оприлюднювати певні види інформації.

Одним із уже згадуваних 9 принципів законодавства про доступ до інформації Артикаля 19 є обов'язок оприлюднювати, який визначає мінімальний перелік видів інформації, яку органи влади зобов'язані оприлюднювати.

Такий принцип реалізований у законодавстві багатьох демократичних держав і успішно застосовується на практиці. Наприклад, стаття 15 Закону Республіки Болгарія "Про доступ до публічної інформації" говорить: *"З метою забезпечення відкритості в діяльності державної адміністрації та для максимального сприяння доступу до публічної інформації, кожен керівник органу в системі виконавчої влади повинен постійно публікувати актуальну інформацію, яка містить: 1) опис його повноважень та данні про організаційну структуру, функції та компетенції органу, який він очолює; 2) перелік актів виданих у рамках його повноважень; 3) визначення обсягів інформації та ресурсів, які використовує відповідний орган; 4) ім'я,*

адресу, контактні телефони та розпорядок дня службовця, відповідального в даному органі за розгляд запитів на інформацію".

Закон України "Про інформацію" не містить чіткого зобов'язання органів публічної влади оприлюднювати певний перелік інформації про свою діяльність, а згадувана уже стаття 29 містить лише загальні положення про способи поширення публічної інформації.

Європейські країни активно використовують сучасні Інтернет-технології, які дозволяють зробити спілкування влади і громадян значно різноманітнішим і ефективнішим (форуми, телеконференції, повідомлення електронною поштою, електронні архіви, запровадження пошукових систем і т. д.).

Постановою Кабінету Міністрів України №3/2002 від 04.01.2002 р.⁵ встановлено перелік обов'язкової інформації, яку повинні розміщувати центральні та місцеві органи виконавчої влади на своїх веб-сайтах та визначено порядок оновлення цієї інформації. Так, центральні органи виконавчої влади повинні розміщувати таку інформацію:

- 1) найменування органу;
- 2) основні завдання та нормативно-правові засади діяльності;
- 3) структура та керівництво органу;
- 4) прізвища, імена та по батькові керівників;
- 5) місцезнаходження апарату, структурних підрозділів місцевих держадміністрацій (поштові адреси, номери телефонів, факсів, адреси веб-сайтів та електронної пошти);
- 6) основні функції структурних підрозділів, а також прізвища, імена, по батькові, номери телефонів, адреси електронної пошти їх керівників;
- 7) нормативно-правові акти з питань, що належать до компетенції органу;
- 8) відомості про регуляторну діяльність органу; порядок реєстрації, ліцензування окремих видів діяльності у відповідній сфері (зразки документів, розрахункові рахунки для внесення необхідних платежів, розмір цих платежів тощо);
- 9) зразки документів та інших матеріалів, необхідних для звернення громадян до органу;
- 10) розпорядок роботи органу та час прийому керівництва підприємства, установи та організації, що належать до сфери управління органу;

⁵ Постанова Кабінету Міністрів України "Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади" №3/2002 від 04.01.2002 р. // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

- 11) цільові програми у відповідній сфері;
- 12) відомості про проведення закупівлі товарів (робіт, послуг) за державні кошти;
- 13) державні інформаційні ресурси з питань, що належать до компетенції органу;
- 14) поточні та заплановані заходи і події у відповідній сфері;
- 15) відомості про наявні вакансії.

Окремо визначено перелік видів інформації, яку зобов'язані розміщувати на своїх веб-сайтах місцеві державні адміністрації.

Інформація, розміщена на офіційних веб-сайтах повинна оновлюватися одразу після зміни відомостей. Цією ж Постановою обумовлено створення Єдиного веб-порталу виконавчих органів влади (www.kmu.gov.ua) що має забезпечити інтеграцію веб-сайтів органів виконавчої влади та розміщення інформаційних ресурсів відповідно до потреб громадян.

Порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування засобами масової інформації визначається Законом України "Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації" від 23.09.1997 р. Інформація про діяльність органів виконавчої влади має здійснюватися у формі офіційних повідомлень, репортажів, коментарів та інтерв'ю, прес-конференцій, брифінгів, "круглих столів", щотижневих інформаційних аналітичних передач. Однак, вказаний Закон не встановлює чітко кого обов'язку для органів влади надавати визначений перелік інформації та спосіб її надання.

На сьогодні рівень розкриття органами влади інформації про свою діяльність є недостатнім. Органи влади розглядають як головний спосіб інформування про свою діяльність створення державних і комунальних засобів масової інформації та інформування про діяльність вищого керівництва органів влади (візити, виступи, інтерв'ю). Це важко назвати комплексним інформуванням та оприлюдненням інформації про діяльність органу влади. Законодавство не вимагає від органів влади ведення реєстрів інформації цього органу, наявність яких значно б полегшило доступ громадян і юридичних осіб до відкритої інформації.

Закон "Про місцеве самоврядування в Україні" зобов'язує органи місцевого самоврядування інформувати про свою діяльність, але не уточнює, яку інформацію вони повинні оприлюднювати і як саме це

робити. Крім того, відсутні обов'язки цих органів створювати свої веб-сайти та оприлюднювати на них інформацію про свою діяльність, оскільки згадана вище Постанова Уряду №3 стосується лише органів виконавчої влади. Це призводить до того, що органи місцевого самоврядування стають найбільш закритими, і громадяни часто не можуть ознайомитися навіть з рішеннями цих органів, бюджетом міста або, наприклад, генеральним планом забудови. Відповідно до даних опитування представників громадських організацій і медіа, проведеного Українського незалежного центру політичних досліджень у березні 2008 року⁶, найбільшим порушником прав на доступ до інформації виявилися саме органи місцевого самоврядування. Так, респонденти зазначили що в 58% випадків ОМС порушували їх право на інформацію.

Поза правовим полем також залишилися питання обов'язкового оприлюднення на своїх веб-сайтах інформації низкою інших органів, наприклад, Секретаріатом Президента України, Національним банком України, Радою національної безпеки і оборони України, Верховним Судом України тощо.

За даними моніторингу Українського незалежного центру політичних досліджень⁷, середній рівень інформаційної відкритості веб-сайтів центральних органів виконавчої влади склав **58%**, середній рівень інформаційної відкритості сайтів ОДА – **70%**. Найбільш інформаційно закритими є сайти Міністерства охорони навколишнього природного середовища України (48% від необхідної інформації), Міністерства вугільної промисловості України (49%), Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту (52%), Львівської (40%), Чернівецької (50%), Луганської (56%) обласних державних адміністрацій.

Найменше інформації органи державної влади подають стосовно здійснення трьох своїх головних функцій, а саме: реалізації державної політики шляхом виконання цільових програм, установа "правил гри" в сфері компетенції органу шляхом розробки регуляторних актів, надання адміністративних послуг громадянам та юридичним особам (видачі ліценцій, дозволів та ін.). Нагадаємо, що саме в цих сферах зафіксований найвищий рівень корупції та зловживань з боку

⁶ Лациба М. Держава не забезпечує громадянам доступ до публічної інформації // Громадянське суспільство . - №3 (5), 2008

⁷ Лациба М. Інформаційна відкритість сайтів органів державної влади України /.- К.: Український незалежний центр політичних досліджень, 2007. - С.6.

державних службовців. З огляду на це можна дійти висновку, що приховування інформації про витрачання державних коштів на цільові програми, про механізми отримання ліцензій та дозволів, про розробку регуляторних актів, які визначають умови діяльності бізнесу, є не випадковим явищем, але умисною політикою сприяння корупційним діям. Також вельми здивувало експертів уперте небажання обласних державних адміністрацій інформувати громадян про порядок оскарження своїх дій. Щоправда, так само вперто і центральні органи виконавчої влади не бажають розміщувати зразки документів та інших матеріалів, необхідних для звернення громадян до органу.

Таким чином, веб-сайти органів влади не налаштовані на потреби громадян. Пересічному громадянину досить важко (або й неможливо) знайти інформацію про адресу органу, порядок його роботи та перелік документів, необхідних для отримання адміністративної послуги. Головними причинами такої ситуації можна визначити: 1) недостатній рівень юридичної відповідальності державних службовців за виконання законодавства; 2) відсутність чітко визначеної посадової особи, відповідальної за оприлюднення і доступ до публічної інформації, що знаходиться в органі; 3) відсутність правового регулювання видів та порядку оприлюднення публічної інформації для органів державної влади що не входять до системи органів виконавчої влади та для органів місцевого самоврядування; 4) відсутність чіткого контролю з боку держави щодо забезпечення права на доступ до інформації. Недостатня робота Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Головного управління з питань державної служби України.

Рекомендації щодо правового регулювання

(Норми законопроекту про доступ до публічної інформації №2763)

"Стаття 6. Відкрита інформація

1. Інформація, яка не віднесена законом до інформації з обмеженим доступом, є відкритою. Право на одержання відкритої інформації не може бути обмежено.

2. Доступ до відкритої інформації забезпечується шляхом:

- 1) систематичного та оперативного оприлюднення інформації:*
 - у телекомунікаційних мережах загального користування, у тому числі на офіційних веб-сторінках в мережі Інтернет;*
 - на інформаційних стендах;*

- наданням інформації безпосередньо засобам масової інформації.
 - будь-яким іншим способом, не забороненим законом
- 2) надання інформації за запитами на інформацію.

Стаття 14. Обов'язок оприлюднювати інформацію. Строки оприлюднення

1. Розпорядники інформації зобов'язані оприлюднювати інформацію про:

- 1) організаційну структуру, місію, функції, повноваження, основні завдання, напрямки діяльності та фінансові ресурси (структуру та обсяг бюджетних коштів, порядок та механізм їх витрачання тощо);
- 2) нормативно-правові засади діяльності, нормативно-правові акти та правові акти індивідуальної дії, прийняті розпорядником, проекти рішень;
- 3) перелік та умови отримання послуг, що надаються цими органами, форми і зразки документів, правила їх заповнення;
- 4) порядок складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень розпорядників інформації, дії чи бездіяльності;
- 5) загальну інформацію про систему реєстрації, види інформації, яку зберігає розпорядник;
- 6) механізми чи процедури, за допомогою яких громадськість може представляти свої інтереси або в інший спосіб впливати на процес формування політики чи на реалізацію інших повноважень розпорядника інформації;
- 7) плани проведення та порядок денний своїх засідань;
- 8) розташування місць, де надаються необхідні запитувачам форми і бланки установи;
- 9) загальні правила (правила внутрішнього трудового розпорядку) роботи установи;
- 10) звіти, в тому числі щодо задоволення запитів на інформацію тощо".

2.1.2. Інформація з обмеженим доступом. Критерії обмеження доступу до інформації в органах влади

Відповідно до ст. 30 Закону України "Про інформацію" інформація з обмеженим доступом за своїм правовим режимом поділяється на конфіденційну і таємну.

Конфіденційна інформація — це відомості, які знаходяться у володінні, користуванні або розпорядженні окремих фізичних чи юридичних осіб і поширюються за їх бажанням відповідно до передбачених ними умов.

Таємна інформація — це інформація, що містить відомості, які становлять державну та іншу передбачену законом таємницю (банківську, комерційну, службову, професійну, адвокатську тощо), розголошення якої завдає шкоди особі, суспільству і державі.

Таємна інформація має бути передбачена законом. До видів таємної інформації, які передбачені чинним законодавством, відносимо:

- державну таємницю,
- комерційну таємницю,
- банківську таємницю,
- адвокатську таємницю,
- лікарську таємницю,
- таємницю страхування,
- таємницю усиновлення,
- таємницю голосування,
- таємницю нотаріальних дій,
- таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції тощо.

Частиною сьомою статті 30 визначено, що до таємної інформації належить інформація, що містить відомості, які становлять державну та іншу передбачену законом таємницю, розголошення якої завдає шкоди особі, суспільству і державі.

У статті 17 Конституції України закріплена норма, відповідно до якої забезпечення інформаційної безпеки України є однією з найважливіших функцій держави, справою всього Українського народу. Наголошуємо: саме держави, а не громадянина чи окремих суб'єктів господарської діяльності. Конкретизує конституційну норму положення, закріплене у статті 28 Закону України "Про інформацію", а саме: "*держава здійснює контроль за режимом доступу до інформації*". При цьому, завдання контролю за режимом доступу до інформації полягає у забезпеченні додержання вимог законодавства про інформацію всіма державними органами, підприємствами, установами та організаціями, **недопущенні необґрунтованого віднесення відомостей до категорії інформації з обмеженим доступом.**

Критерії обмеження доступу до інформації в органах влади

Критерії обмеження доступу до інформації прямо впливають зі змісту статті 34 Конституції України, де зазначено, що здійснення відповідних 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*. Перелік критеріїв вичерпно визначений. Розглянемо, яким чином, ці критерії знайшли своє відображення у законодавстві.

Державна таємниця

Особливості правового статусу державної таємниці визначаються Законом України "Про державну таємницю" від 21.01.1994 р., відповідно до якого **державна таємниця** — вид таємної інформації, що охоплює відомості у сфері оборони, економіки, науки і техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку, розголошення яких може завдати шкоди національній безпеці України та які визнані такою (державною таємницею) у порядку, встановленому Законом України "Про державну таємницю", і підлягають охороні державою.

Існують визначені Законом України "Про державну таємницю" категорії інформації, яка становить державну таємницю. Відповідно до цих категорій формується **Звід відомостей, що становлять державну таємницю** (ЗВДТ), який є єдиною формою реєстрації цих відомостей в Україні. З моменту опублікування Зводу держава забезпечує захист і правову охорону зареєстрованих у ньому відомостей.

Служба безпеки України формує ЗВДТ на підставі рішень державних експертів з питань таємниць та публікує в офіційних виданнях. Інформація вважається державною таємницею з часу включення її до ЗВДТ. Реєстрація відомостей у Зводі є підставою для надання документу, виробу чи іншому матеріальному носію інформації, що містить ці відомості, грифу секретності, встановленому для них у ЗВДТ.

Діючий Звід відомостей, що становлять державну таємницю затверджено Наказом Служби безпеки України від 12.08.2005 р. № 440. Строк, протягом якого діє рішення про віднесення інформації до дер-

жавної таємниці, встановлюється державним експертом з питань таємниць з урахуванням ступеня секретності інформації, критерії визначення якого встановлюються Службою безпеки України, та інших обставин. Він не може перевищувати для інформації із ступенем секретності "особливої важливості" — 30 років, для інформації "цілком таємно" — 10 років, для інформації "таємно" — 5 років. Функції державного експерта з питань таємниць в державних органах (крім Верховної Ради України), Національній академії наук України, на підприємствах, в установах і організаціях покладаються Президентом України на конкретних посадових осіб за поданням Служби безпеки України на підставі пропозицій керівників відповідних державних органів, Національної академії наук України, підприємств, установ і організацій. Перелік таких посадових осіб затверджено Указом Президента України від 29 травня 2006 року № 452/2006.

Забороняється віднесення до державної таємниці будь-яких відомостей, якщо цим будуть ***звужуватися зміст і обсяг конституційних прав та свобод людини і громадянина, завдаватиметься шкода здоров'ю та безпеці населення.***

Конфіденційна інформація, що є власністю держави

11 травня 2004 року до Закону України "Про інформацію" було внесено зміни, завдяки яким в законодавче поле вписуються основи правового регулювання конфіденційної інформації, а саме — доповнено статтю 30, згідно з якою інформації, що є власністю держави і знаходиться в користуванні органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій усіх форм власності, з метою її збереження може бути відповідно до закону встановлено обмежений доступ — надано статус конфіденційної.

Відповідно до Закону України "Про інформацію" порядок обліку, зберігання і використання документів та інших носіїв інформації, що містять зазначену інформацію, визначається Кабінетом Міністрів України. Порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави визначений Інструкцією, затвердженою Постановою Кабінету Міністрів України від 27.11.1998 р. № 1893, відповідно до якої переліки конфіденційної інформації, що є власністю держави і якій надається гриф обмеження

доступу "ДСК", розробляються і вводяться в дію міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями, в яких утворюються або у володінні, користуванні чи розпорядженні яких перебувають ці відомості.

Переліки відомостей, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави, і яким надається гриф обмеження доступу "ДСК", розробляються експертними комісіями згідно з орієнтовними критеріями віднесення інформації до конфіденційної і затверджуються міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями, в яких утворюються або у володінні, користуванні чи розпорядженні яких перебувають ці відомості. На підставі рішення експертної комісії інформація включається до переліку відомостей, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави.

На сьогодні такі переліки відомостей, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави, наприклад, затвердили Мінпромполітики України (наказом від 21.08.2007 р. № 492), Мінекономіки України (наказом від 18.05.2007 р. № 140), Мінагрополітики України від (наказом 16.06.2007 р. № 420) тощо.

Типовими категоріями відомостей, що відносяться до конфіденційної інформації, що є власністю держави, можна вважати:

- 1) Відомості про методичні матеріали з питань мобілізаційної підготовки національної економіки;
- 2) Перелік посад та професій, за якими бронюються військовозобов'язані, у конкретних органах державної влади;
- 3) Відомості, які містяться в експлуатаційній документації на програмні засоби та комплексну систему захисту інформації в автоматизованих системах із питань мобілізаційної підготовки міністерства;
- 4) Відомості про дислокацію, характеристики, фінансування та діяльність складського приміщення, якщо вони не містять в собі секретної інформації;
- 5) Плани цивільного захисту міністерств і відомств на мирний час;
- 6) Відомості, що стосуються питання надання допуску до державної таємниці та номенклатура посад працівників мініс-

- терств, зайняття яких потребує оформлення допуску до державної таємниці;
- 7) Відомості про ведення обліку секретних документів (журнали обліку та номенклатура справ), якщо вони не розкривають конкретні засоби та заходи захисту державної таємниці;
 - 8) Відомості, за окремими показниками, про фактичний стан охорони державної таємниці в міністерствах, якщо вони не містять секретної інформації;
 - 9) Перелік login і password для відповідальних за ведення і наповнення розділів веб-сайтів Міністерств, для користувачів баз даних тощо.

У Додатку 13 до вказаної Інструкції міститься орієнтовний перелік критеріїв віднесення інформації до конфіденційної. Так, інформація, що включається до переліків відомостей, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави, повинна відповідати таким вимогам:

- 1) створюватися за кошти державного бюджету або перебувати у володінні, користуванні чи розпорядженні організації;
- 2) використовуватися з метою забезпечення національних інтересів держави;
- 3) не належати до державної таємниці;
- 4) унаслідок розголошення такої інформації можливе:
 - порушення конституційних прав і свобод людини та громадянина;
 - настання негативних наслідків у внутрішньополітичній, зовнішньополітичній, економічній, військовій, соціальній, гуманітарній, науково-технологічній, екологічній, інформаційній сферах та у сферах державної безпеки і безпеки державного кордону;
 - створення перешкод у роботі державних органів.

Законом України "Про державну таємницю" та Законом України "Про інформацію" установлено перелік відомостей, які забороняється відносити до державної таємниці та до конфіденційної інформації, що є власністю держави:

- про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту;
- про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, які сталися або можуть статися і загрожують безпеці громадян;
- про стан здоров'я населення, його життєвий рівень, включа-

ючи харчування, одяг, житло, медичне обслуговування та соціальне забезпечення, а також про соціально-демографічні показники, стан правопорядку, освіти і культури населення;

- стосовно стану справ із правами і свободами людини і громадянина, а також фактів їх порушень;
- про незаконні дії органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових та службових осіб;
- інша інформація, доступ до якої відповідно до законів України та міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, не може бути обмеженим.

2.1.3. Конфіденційна інформація, що є власністю держави та правомірність застосування грифів обмеження доступу до інформації

Виходячи з наведених вище правових норм, спробуємо проаналізувати, що ж таке конфіденційна інформація взагалі, і конфіденційна інформація, що є власністю держави, зокрема. Чи може держава в особі її органів володіти конфіденційною інформацією, і, якщо може, то на яких умовах і підставах вона може нею розпоряджатися.

Якщо виходити з наведеного у статті 30 Закону України "Про інформацію" визначення конфіденційної інформації, то з нього випливає, що конфіденційна інформація може перебувати як у власності приватних осіб (яка не належить державі), так і у власності органів влади (яка є власністю держави). З конфіденційною інформацією приватних осіб наче усе зрозуміло. Це, наприклад, комерційна таємниця, інформація про фізичну особу, будь-яка інша інформація, якою приватні особи можуть розпоряджатися на власний розсуд, якщо інше не встановлено законом. А ось, що таке конфіденційна інформація, яка є власністю держави, — не зовсім зрозуміло, хоча частина друга цієї ж статті передбачає, що інформації, що є власністю держави і знаходиться в користуванні органів державної влади чи органів місцевого самоврядування..., може бути надано статус конфіденційної.

Дане питання тісно пов'язане із застосуванням грифів обмеження доступу до інформації, таких як: "не для друку", "опублікуванню не підлягає", "для службового користування". Питання застосування грифів обмеження доступу до інформації не врегульовано на рівні закону, і це цілком нормально, оскільки відповідно до міжнародних

стандартів прозорості влади, презюмується, що будь-яка інформація, що знаходиться у володінні органів влади, вважається відкритою, якщо інше не встановлено законом. Таке положення також знайшло своє відображення у чинному Законі України "Про інформацію", який визначає, що обмеження доступу до інформації може здійснюватися тільки **відповідно до закону**. Проте, сьогодні дане питання частково врегульовано не законом, а підзаконним нормативно-правовим актом — уже згаданою вище Постановою Кабінету Міністрів України № 1893 від 27.11.1998 р., відповідно до якої конфіденційній інформації, що є власністю держави, присвоюється гриф "для службового користування" (ДСК). Згадана Постанова Кабінету Міністрів України не зовсім узгоджується з міжнародними стандартами доступу до публічної інформації, Конституції України, Закону України "Про інформацію" з наступних підстав.

По-перше, стаття 34 конституції України передбачає дві вимоги-критерії, відповідно до яких здійснення права на інформацію може бути обмежене: (1) лише на підставі **закону** (а не підзаконного нормативно-правового акта) і (2) лише 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.

По-друге, Закон України "Про інформацію" передбачає, що "інформації, що є власністю держави і знаходиться в користуванні органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій усіх форм власності, з метою її збереження може бути **відповідно до закону** встановлено обмежений доступ — надано статус конфіденційної" (частина друга статті 30 Закону України "Про інформацію"). Так, статус конфіденційної інформації, що є власністю держави і знаходиться в користуванні органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, може бути встановлено **відповідно до закону, а не на власний розсуд органів влади**. Крім того, органи влади відповідно до ст. 19 Конституції України мають діяти тільки на підставах, в межах повноважень і способом, передбаченими Конституцією України і законами України, що не допускає застосування таких категорій як "поширення інформації за бажанням держави"

та "самостійне визначення державним органом порядку доступу до інформації". Звідси можна зробити висновок, що **органи влади не можуть самостійно, на власний розсуд, визначати режим доступу до інформації**, а відтак не можуть володіти, користуватися і розпоряджатися конфіденційною інформацією, що є власністю держави.

Доходимо до висновку, що практика застосування будь-яких грифів обмеження доступу до інформації, в тому числі, "для службового користування", є неправомірною. Законними можна визнати лише такі грифи секретності як "особливо таємно", "цілком таємно", "таємно", які визначені Законом України "Про державну таємницю" від 21.01.1994 р. Тому, очевидно, потрібно ставити також питання і про скасування актів з грифом "ДСК" або ж визначати на рівні закону (а не постанови), що слід вважати службовою таємницею та який порядок і підстави віднесення інформації до такої. Правові основи для цього мають бути визначені у Законі "Про доступ до публічної інформації", підготовка якого також сьогодні ініціюється Міністерством юстиції України. Зволікання у правовому регулюванні цих питань тягне до поширення практики застосування незаконних грифів. Наприклад, протягом 2006 року Кабінетом Міністрів України та іншими центральними органами виконавчої влади видано 44 акти з грифом "ДСК" (22 з яких — це розпорядження і постанови Уряду), у 2007 році — 48 актів (28 — розпорядження і постанови Уряду). У 2008 році також продовжується практика застосування грифу "ДСК": уже видано 7 таких актів, 2 з яких — Розпорядження Кабінету Міністрів України. Ще раз потрібно наголосити, що громадяни навіть не можуть дізнатися, про що ці акти (відсутні назви), не говорячи уже про підстави і критерії накладення на них грифів обмеження доступу.

Таким чином, конфіденційну інформацію можуть мати у власності лише фізичні та юридичні особи, що не є органами державної влади та органами місцевого самоврядування, тобто юридичні особи приватного права. Перебування такої інформації у володінні чи користуванні державних органів у зв'язку зі здійснення останніми своїх функцій не позбавляє її статусу конфіденційної інформації приватних осіб, так як і не надає такій інформації статусу конфіденційної, що належить державі чи державному органу.

Отже, органи влади, на власний розсуд, не можуть визначати ні режим доступу до інформації, ні критерії її віднесення до інформації з об-

меженим доступом. Якщо ж органи влади і володіють інформацією з обмеженим доступом (не конфіденційною, а таємною), то вони повинні складати і оприлюднювати зводи чи реєстри видів такої інформації. У всякому разі, будь-яке обмеження доступу до інформації може здійснюватися виключно на підставі та в порядку, встановленому законом.

Рекомендації щодо правового регулювання

(Норми законопроекту про доступ до публічної інформації № 2763)

"Стаття 7. Інформація з обмеженим доступом.

1. До інформації з обмеженим доступом відноситься:

- 1) таємна інформація;*
- 2) конфіденційна інформація.*

2. Таємна інформація — це інформація з обмеженим доступом, режим доступу до якої встановлюється законом, розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству і державі.

3. Конфіденційна інформація — це інформація з обмеженим доступом, що знаходиться у володінні, користуванні, розпорядженні фізичних та юридичних осіб, за винятком суб'єктів владних повноважень, та може поширюватись у визначеному ними порядку за їх бажанням відповідно до передбачених ними умов. До конфіденційної інформації відноситься комерційна таємниця, інформація про фізичну особу, будь-яка інша конфіденційна інформація, окрім інформації, що становить суспільний інтерес.

4. Суб'єкти владних повноважень, інші розпорядники інформації, визначені у статті 12 цього Закону, які володіють конфіденційною інформацією, можуть розпоряджатися нею лише у межах своїх повноважень та в порядку і за згодою осіб, від яких вони її отримали, крім випадків, встановлених законом.

5. Фізичні та юридичні особи, за винятком суб'єктів владних повноважень, які володіють інформацією комерційного, персонального, службового, професійного, банківського та іншого характеру, одержаною за власні кошти, або такою, яка є предметом їх професійного, ділового, виробничого, банківського, комерційного та іншого інтересу, і на яку не поширюються обмеження, передбачені законом, самостійно визначають режим доступу до неї, включаючи належність її до конфіденційної, та встановлюють для неї систему та способи захисту.

6. Обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ. Якщо у документі міститься інформація з обмеженим доступом, то документ надається для ознайомлення у частині, що не містить інформацію з обмеженим доступом.

7. Інформація з обмеженим доступом повинна надаватися розпорядником, якщо вона становить суспільний інтерес, і якщо право громадянськості знати цю інформацію переважає право розпорядника інформації на її захист.

Стаття 9. Таємна інформація.

1. Таємною визнається інформація, яка містить державну, службову, професійну, банківську, таємницю слідства та іншу передбачену законом таємницю.

2. Службова таємниця — це таємна інформація, визначена такою у встановленому законом порядку, розголошення якої може завдати шкоди інтересам суспільства та держави, перешкодити виконанню відповідними органами державної влади, органами місцевого самоврядування передбачених законом повноважень, та яка не становить державної таємниці.

3. До інформації, що містить службову таємницю, відноситься:

1) інформація, яка міститься у документах суб'єктів владних повноважень, що становить внутрішню службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою напрямку діяльності установи, процесом прийняття рішень і передують їх публічному обговоренню та/або прийняттю;

2) інформація, зібрана в процесі здійснення контрольних функцій органами державної влади, до прийняття рішення з цього питання.

Інформація, яка становить службову таємницю, стає відкритою з моменту прийняття рішення з питань, вказаних у частині третій цієї статті.

4. Документам, що містять інформацію, яка становить службову таємницю, присвоюється гриф "для службового користування".

5. Правовий статус та порядок доступу до інших видів таємної інформації, визначених частиною першою цієї статті, регулюється спеціальними законами".

2.1.4. Інформація, що становить суспільний інтерес

Закон України "Про інформацію" містить лише згадку про інформацію, яка становить суспільний інтерес, не визначаючи її. Так, частиною одинадцятою статті 30 передбачено, що інформація з обмеженим доступом може бути поширена без згоди її власника, якщо ця інформація є суспільно значимою, тобто якщо вона є предметом громадського інтересу і якщо право громадськості знати цю інформацію переважає право її власника на її захист. Частина третя статті 47-1 Закону про інформацію встановлює, що особа звільняється від відповідальності за розголошення інформації з обмеженим доступом, якщо суд встановить, що ця інформація є суспільно значимою. Ці норми безперечно заслуговують підтримки, проте, скоріше виглядають деклараціями без механізмів їхньої реалізації на практиці.

Уся інформація, що знаходиться в органах влади, становить суспільний інтерес, тобто є "надбанням громадськості", і органи влади можуть розпоряджатися такою інформацією лише від імені та в інтересах громадськості. Тому, правові норми (закон), що стосується реалізації права на доступ до інформації, повинні врегулювати порядок здійснення права на доступ саме до публічної інформації. Отже, ми з'ясували, що інформація, що становить суспільний інтерес, це, перш за все, уся інформація, що знаходиться в органах влади, незалежно від режиму доступу до неї.

Інформація, що становить суспільний інтерес, може знаходитися не тільки в органів влади, але й також у приватних структурах. До такої інформації, наприклад, відноситься:

- інформація про стан довкілля;
- інформація про якість харчових продуктів і предметів побуту;
- інформація про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися і загрожують здоров'ю та безпеці громадян тощо.

Ця інформація повинна вільно надаватися приватними структурами.

Загалом, під інформацією, що становить суспільний інтерес (суспільно значуща) слід розуміти інформацію, яка свідчить про загрозу державному суверенітету та територіальній цілісності України; дозволяє здійснити обґрунтований політичний вибір; гарантує обізнаність з подіями і фактами, що впливають на стан і характер життя людини;

забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов'язків; порушенням прав людини, введенню громадськості в оману, запобігає шкідливим екологічним та іншим наслідкам діяльності (бездіяльності) суб'єктів господарювання тощо.

Рекомендації щодо правового регулювання

(Норми законопроекту про доступ до публічної інформації № 2763)

"Цей Закон визначає порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом та інформації, що становить суспільний інтерес.

Розділ I. Загальні положення

Стаття 1. Публічна інформація

1. Під публічною інформацією цей Закон розуміє:

1) інформацію, яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом (надалі — також інформація, розпорядники інформації тощо);

2) інформацію, що становить суспільний інтерес (суспільно значущу), тобто, яка свідчить про загрозу державному суверенітету та територіальній цілісності України; дозволяє здійснити обґрунтований політичний вибір; гарантує обізнаність з подіями і фактами, що впливають на стан і характер життя людини; забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов'язків; порушенням прав людини, введенню громадськості в оману, запобігає шкідливим екологічним та іншим наслідкам діяльності (бездіяльності) суб'єктів господарювання тощо".

2.2. Розпорядники інформації

Закон України "Про інформацію" чітко не визначає, хто належить до розпорядників інформації і які обов'язки вони мають. Стаття 32 Закону про інформацію визначає, до кого можуть звернутися запитувачі із запитом, це — органи законодавчої, виконавчої та судової

влади, його посадові особи. Поза увагою залишилися органи місцевого самоврядування, інші суб'єкти владних повноважень тощо. Така неточність правового регулювання породжує чимало колізій на практиці.

Отже, розпорядники інформації — це особи (суб'єкти), які зобов'язані забезпечувати активний доступ до інформації (надавати інформацію за інформаційними запитами) та пасивний доступ (оприлюднювати інформацію про свою діяльність).

Рекомендації щодо правового регулювання

(Норми законопроекту про доступ до публічної інформації №2763)

"Стаття 12. Розпорядники інформації"

1. Розпорядниками інформації для цілей цього Закону визнаються:

- 1) суб'єкти владних повноважень;*
- 2) юридичні особи, що фінансуються з державного або місцевих бюджетів, — стосовно інформації щодо використання бюджетних коштів;*
- 3) юридичні особи, якщо вони виконують делеговані повноваження держави або органів місцевого самоврядування згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг, — стосовно інформації, пов'язаної з виконанням їх обов'язків;*
- 4) суб'єкти господарювання, що займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями, — стосовно інформації щодо умов та цін постачання товарів, послуг та цін на них.*

2. До розпорядників інформації, які зобов'язані оприлюднювати та надавати інформацію за запитами на інформацію в порядку, передбаченому цим Законом, прирівнюються суб'єкти господарювання, які володіють:

- 1) інформацією про стан довкілля;*
- 2) інформацією про якість харчових продуктів і предметів побуту;*
- 3) інформацією про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися і загрожують здоров'ю та безпеці громадян;*
- 4) іншою інформацією, що становить суспільний інтерес.*

Стаття 13. Обов'язки розпорядників інформації

1. Розпорядники інформації зобов'язані:

- 1) оприлюднювати інформацію про свою діяльність та прийняті рішення;*
- 2) мати і систематично оновлювати реєстри (переліки) документів, що знаходяться в їх розпорядженні;*
- 3) мати хронологічні підшивки копій офіційних документів і матеріалів для громадського ознайомлення;*
- 4) виділяти спеціальні приміщення (місця) для роботи запитувачів з документами, а також правом запитувачів робити з них виписки, копії тощо;*
- 5) мати спеціальні служби або призначати відповідальних осіб для забезпечення доступу запитувачів до інформації;*
- 6) забезпечити дотримання режиму доступу до інформації;*
- 7) надавати достовірну, точну та повну інформацію, а також, у разі потреби, перевіряти правильність та об'єктивність наданої інформації.*

2. Розпорядник інформації щорічно подає звіт про свою діяльність щодо задоволення запитів на інформацію Уповноваженому з прав людини. Звіт містить наступну інформацію:

- 1) кількість отриманих запитів на інформацію, кількість задоволених запитів;*
- 2) кількість відмов у задоволенні запитів із зазначенням відповідних норм, на підставі яких відмовлено у задоволенні запиту на інформацію;*
- 3) кількість скарг на відмову у наданні інформації;*
- 4) розмір плати, яку було стягнуто за задоволення запитів на інформацію;*
- 5) інформацію про виконання обов'язку оприлюднювати інформацію;*
- 6) іншу інформацію на вимогу Уповноваженого з прав людини, якщо надання цієї інформації не заборонено законом.*

Стаття 14. Обов'язок оприлюднювати інформацію. Строки оприлюднення

1. Розпорядники інформації зобов'язані оприлюднювати інформацію про:

- 1) організаційну структуру, місію, функції, повноваження, основні завдання, напрямки діяльності та фінансові ресурси (структуру та обсяг бюджетних коштів, порядок та механізм їх витрачання тощо);*

- 2) *нормативно-правові засади діяльності, нормативно-правові акти та правові акти індивідуальної дії, прийняті розпорядником, проекти рішень;*
- 3) *перелік та умови отримання послуг, що надаються цими органами, форми і зразки документів, правила їх заповнення;*
- 4) *порядок складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень розпорядників інформації, дії чи бездіяльності ;*
- 5) *загальну інформацію про систему реєстрації, види інформації, яку зберігає розпорядник;*
- 6) *механізми чи процедури, за допомогою яких громадськість може представляти свої інтереси або в інший спосіб впливати на процес формування політики чи на реалізацію інших повноважень розпорядника інформації;*
- 7) *плани проведення та порядок денний своїх засідань;*
- 8) *розташування місць, де надаються необхідні запитувачам форми і бланки установи;*
- 9) *загальні правила (правила внутрішнього трудового розпорядку) роботи установи;*
- 10) *звіти, в тому числі щодо задоволення запитів на інформацію тощо.*

2. Інформація, передбачена у частині першій цієї статті, підлягає обов'язковому оприлюдненню на офіційних веб-сторінках розпорядників з моменту її виникнення, а іншими способами — не пізніше, ніж протягом 5 календарних днів з моменту виникнення цієї інформацією.

3. Проекти законів та інших нормативно-правових актів, внесені на розгляд відповідних розпорядників, оприлюднюються не пізніше, ніж за 30 календарних днів до дати їх розгляду.

4. Негайному оприлюдненню підлягає будь-яка інформація про факти, що загрожують життю, здоров'ю або/та майну осіб та про заходи, які застосовуються у зв'язку з цим".

2.3. Інформаційний запит: порядок подання, форма та строки розгляду

Намір особи (фізичної і юридичної) отримати публічну інформацію оформлюється у вигляді офіційного звернення — інформаційного запиту.

Закон України "Про інформацію" (стаття 32) розрізняє два види запиту: інформаційний запит щодо доступу до офіційних документів

та запит щодо надання письмової або усної інформації. Під **інформаційним запитом** щодо доступу до офіційних документів Закон розуміє письмове звернення з вимогою про надання можливості ознайомлення з офіційними документами. *Офіційними документами* відповідно до частини другої статті 21 цього ж Закону є законодавчі акти України, інші акти, що приймаються Верховною Радою та її органами, акти Президента України, підзаконні нормативні акти, ненормативні акти державних органів, акти органів місцевого самоврядування.

Під **запитом щодо надання письмової або усної інформації** Закон розуміє звернення з вимогою надати письмову або усну інформацію про діяльність органів законодавчої, виконавчої та судової влади України, їх посадових осіб з окремих питань.

Незрозуміло, що мав на увазі законотворець, розмежовуючи запити. Таке розмежування не узгоджується з європейською практикою та обмежує права громадян на доступ до інформації в органах влади. Особа має право звернутися із запитом на інформацію, незалежно від того чи це буде офіційний документ чи будь-яка інша інформація. На перший погляд, видається, що таке розмежування запитів не має практичного застосування. Проте, стаття 35 Закону про інформацію говорить, що можна оскаржити відмову чи відстрочку задоволення запиту щодо доступу до офіційних документів, а не щодо надання інформації.

Форма інформаційного запиту

Світова практика передбачає подання інформаційних запитів у найрізноманітніших формах. Усний запит подається шляхом особистого усного звернення і звернення по довідковому телефону відповідного органу влади. Письмовий запит може бути направлений розпоряднику інформації поштою, електронною поштою, факсом, безпосереднім врученням. Якщо розпорядник не володіє запитуваною інформацією то він має переслати запит компетентному органу влади.

Наприклад, Закон Естонії "Про публічну інформацію" визначає: *"Запит може бути усним — безпосереднє звернення чи телефонування до розпорядника; та письмовим, шляхом особистого вручення або надіслання поштою, електронною поштою чи факсом. Якщо розпорядник інформацією не володіє інформацією, що вимагається, то він повинен*

знайти компетентного розпорядника інформації і переадресувати запит йому негайно". Закон Словацької Республіки "Про вільний доступ до інформації" говорить: "Запит може бути поданий у письмовій формі, усно, по телефону, факсу, електронною поштою або іншим технічно можливим способом. Якщо розпорядник не володіє інформацією, він повинен протягом 5 днів надіслати до компетентного органу або відхилити запит своїм розпорядженням".

Відповідь на інформаційний запит надається або у формі, що обумовлена запитом (Польща) або у формі огляду інформації (оригінал чи копія), усного пояснення, паперового документу, копії на технічному носії (Болгарія, Словаччина). Але слід зазначити, що частіше за все відповідь на запит надсилається у формі, в якій був адресований запит.

Закон України "Про інформацію" (стаття 32) фактично визнає, що інформаційний запит щодо доступу до офіційних документів подається у письмовій формі. У запиті повинно бути зазначено прізвище, ім'я та по батькові запитувача, документ, письмова або усна інформація, що його цікавить, та адреса, за якою він бажає одержати відповідь. Частина ж шоста цієї статті передбачає право вибору органу влади форми відповіді на запит щодо надання письмової або усної інформації, що стосується їх діяльності. Так, відповідь на запит надає "письмово, усно, по телефону чи використовуючи публічні виступи своїх посадових осіб".

Таким чином, Закон України "Про інформацію" не передбачає можливості усних інформаційних запитів, а саме: особистого усного звернення або за довідковим телефоном. Також не передбачено можливість направлення інформаційного запиту електронною поштою або факсом, відсутнє зобов'язання органу влади знайти компетентного розпорядника інформації і переадресувати запит, якщо сам орган не володіє запитуваною інформацією. Закон не зобов'язує розпорядника інформації надати відповідь на запит у формі запропонованій запитувачем. Наприклад, Закон дозволяє органу влади на письмовий запит щодо стану виконання бюджету надати відповідь у формі публічних виступів своїх посадових осіб.

Строки розгляду інформаційного запиту

Країни Європейського Союзу при визначенні строку задоволення інформаційного запиту виходять з принципу, що інформація має бути

надана якнайшвидше. Також встановлюються граничні строки розгляду інформаційних запитів, наприклад в Естонії — 5 робочих днів, в Словаччині — 10.

Закон України "Про інформацію" (стаття 33) встановлює місячний термін для задоволення інформаційного запиту, а також зобов'язує державні установи протягом 10 календарних днів повідомити запитувача, що його запит буде задоволено або що запитуваний документ не підлягає наданню для ознайомлення. Найцікавіше те, що протягом цього строку (10 днів чи 1 місяць) запитувана інформація уже може бути зовсім неактуальною.

Також стаття 34 передбачає можливість відстрочки надання інформації, якщо запитуваний документ не може бути надано для ознайомлення у місячний термін. Однак, дана стаття не передбачає підстав, з настанням яких може допускатися відстрочка.

Отже, як ми бачимо Закон про інформацію встановлює надмірно великий термін для надання запитуваної інформації. Враховуючи розвиток інформаційних технологій та комп'ютерної техніки, органи влади мають можливість набагато оперативніше реагувати на запити громадян.

Однак, основною проблемою залишається ігнорування органами влади інформаційних запитів. За результатами багатьох моніторингів середній показник відповідей органів влади на інформаційні запити не перевищує 70%. Варто також зазначити часте порушення граничного терміну надання інформації з боку органів влади. А також те, що органи влади відмовляють в задоволенні запиту не протягом 10 днів, як передбачено законом, а протягом місяця, що є явним порушенням.

Низка правозахисних організацій за координації Харківської правозахисної групи здійснила моніторинг реалізації права на доступ до інформації⁸. Протягом 2005, 2006 та січня-лютого 2007 років до Вищих органів влади, органів виконавчої влади, судової гілки влади та органів місцевого самоврядування було спрямовано 1528 інформаційних запитів. За весь період моніторингу в передбачений законом термін (один місяць) було надано 677 (44%) відповідей, з порушенням терміну надійшло 169 відповідей(11%), тобто взагалі органи вла-

⁸ Право на доступ до інформації: теорія та практика / Харківська правозахисна група: - Харків: Права людини, 2008. - С.55

ди відповіли на 846 запитів(55%). У середньому відповіді надавалися з запізненням на 2-3 тижня, хоча траплялись і випадки, коли термін запізнення становив 3 місяця. Наприклад, Національна Рада з питань телебачення та радіомовлення надала відповідь на інформаційний запит від 11.08.2006 р. лише під новий рік, а саме 14.12.2006.

Органами влади ігнорується вимога Закону протягом 10 днів письмово повідомити запитувача про можливість надання запитуваного документу чи інформації або про те що документ не підлягає наданню. Протягом моніторингу правозахисні організації отримали не більше двох десятків повідомлень про те, що інформація буде надана. Траплялись і курйозні випадки, коли повідомлення про те, що інформація буде надана, надходили, а відповіді на інформаційні запити — ні.

Під час моніторингу було зафіксовано, що органи влади відмовляють у задоволенні запиту не протягом 10 днів, як передбачено законом, а протягом місяця, що є явним порушенням.

Цей факт можна пояснити недостатнім рівнем правового і адміністративного захисту права на доступ до інформації, що призводить до недбалого ставлення та ігнорування вимог закону з боку державних службовців.

Рекомендації щодо правового регулювання

(Норми законопроекту про доступ до публічної інформації № 2763)

"Стаття 19. Оформлення запитів на інформацію

1. Кожна особа має право звернутися до розпорядника інформації із запитом щодо надання інформації, незалежно від того, стосується цей документ її особисто чи ні, без пояснень причини запиту.

2. Запит на інформацію може бути індивідуальним або колективним. Запити можуть бути подані в усній, письмовій чи іншій формі, зокрема поштою, факсом, телефоном, електронною поштою чи в інший спосіб на вибір запитувача.

3. Усний запит на інформацію подається щодо отримання оперативної інформації, або інформації, яка є необхідною для попередження протиправних дій чи надзвичайних ситуацій.

4. Письмовий запит подається у довільній формі.

5. З метою полегшення оформлення письмових запитів на інформацію, особа може подавати запит на інформацію шляхом заповнення

відповідних бланків запитів на інформацію, які можна отримати у розпорядника інформації та на офіційній веб-сторінці відповідного розпорядника. Зазначені бланки повинні містити стислу інструкцію щодо процедури подання запиту на інформацію, її отримання тощо.

6. Якщо з поважних причин (недієздатність, інвалідність тощо) особа не може подати письмовий запит, то його повинна оформити службова особа з питань інформаційних запитів, обов'язково зазначивши у заявці своє ім'я, контактний телефон, та надати копію запиту особі, яка його подала.

Стаття 20. Вимоги до запиту на інформацію

1. Запит на інформацію повинен містити:

- 1) ім'я (найменування) запитувача, поштову адресу або адресу електронної пошти, а також номер засобу зв'язку якщо такий є;
- 2) загальний опис інформації або вид, назва та реквізити документа, щодо якого зроблено запит;
- 3) спосіб задоволення запиту на інформацію;
- 4) графи для підпису і дати — за умови подання запиту у письмовій формі.

Стаття 21. Строк розгляду запитів на інформацію

1. Розпорядник інформації повинен дати відповідь на запит на інформацію якнайшвидше, але не пізніше 5 робочих днів з моменту отримання запиту.

2. Якщо запит на інформацію стосується інформації, яка необхідна для захисту життя чи свободи особи, щодо стану довкілля, якості харчових продуктів і предметів побуту, аварій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних подій, які сталися або можуть статися і загрожують безпеці громадян, то відповідь повинна бути надана негайно, але не пізніше, ніж протягом 48 годин з моменту отримання запиту.

3. Клопотання про термінове опрацювання запиту повинно бути обґрунтованим.

4. Якщо запит стосується надання великого обсягу інформації або вимагає пошуку інформації серед значної кількості даних, розпорядник інформації може продовжити строк розгляду запиту до 20 робочих днів з обґрунтуванням такого продовження. Про продовження строку розпорядник інформації повідомляє запитувача негайно у пись-

мовій формі, але не пізніше 5 робочих днів, з одночасним інформуванням про це Уповноваженого з прав людини".

2.4. Плата за надання інформації

Одна з проблем реалізації права на доступ до інформації — це відсутність чіткого визначення у законі, чи інформація надається на платній чи безоплатній основі. Причому, не слід говорити про плату за доступ до інформації, оскільки, останній (доступ), є гарантована державою можливість фізичних, юридичних осіб і держави (державних органів) одержувати відомості, необхідні їм для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій. Іншими словами, доступ до інформації — непорушне право особи, яке не має вартісного еквіваленту. Інша справа, коли говоримо про компенсацію витрат особи (держави) за здійснення заходів забезпечення такого права. На практиці такими заходами можуть бути послуги з ксерокопіювання та друку документів (надання інформації чи документів), систематизація та пошук інформації (послуги) тощо.

Питанням платності (безоплатності) послуг з надання інформації (за інформацію) присвячено окремі положення міжнародно-правових актів. Так, наприклад, Орхуська Конвенція про доступ до інформації, громадську участь в ухваленні рішень чи доступі до правосуддя у справах довкілля 1998 року містить наступну норму: *"Кожна із Сторін може дозволити своїм державним органам стягати плату за інформацію, що надається, за умов, якщо така плата не перевищує поміркованого рівня"*⁹.

Стаття 36 Закону України "Про інформацію" визначає, що *"запитувачі повинні повністю або частково відшкодувати витрати, пов'язані з виконанням запитів щодо доступу до офіційних документів та наданням письмової інформації. Порядок оплати копій запитуваних документів встановлюється державними установами. Кабінет міністрів України або інші державні установи визначають порядок і розмір оплати робіт по збиранню, пошуку, підготовці, створенню і наданню запитованої письмової інформації, який не повинен*

⁹ Див.: ст. 4 Орхуської Конвенції про доступ до інформації, громадську участь в ухваленні рішень чи доступі до правосуддя у справах довкілля 1998 року.

перевищувати реальних витрат, пов'язаних з виконанням запитів".

Насправді, дана норма є досить спірною і породжує чимало проблем на практиці. По-перше, потрібно розмежовувати плату за надання інформації і плату за надання послуги, пов'язаної з наданням інформації (наприклад, систематизація, узагальнення тощо). По-друге, вказана норма Закону дає можливість органам влади на власний розсуд встановлювати плату за надання інформації. Деякі органи не стягують плату за надання інформації взагалі, а деякі — навпаки, самовільно встановлюють абсолютно неадекватні розміри (наприклад, 1000 грн. і більше).

За чинним національним законодавством існують певні обмеження для розповсюдження інформації на товарних засадах. Наприклад, державні органи та організації, органи місцевого самоврядування зобов'язані, крім випадків, передбачених законом, *безплатно надавати* інформацію на вимогу осіб, яких вона стосується (ст. 31 Закону України "Про інформацію").

Окрім закони України містять безпосередні підстави для стягнення плати (або безоплатність) за інформацію. Так, стаття 38 Закону України "Про телебачення і радіомовлення" визначає, що "доступ до Державного реєстру телерадіоорганізацій України є *вільним*. Порядок користування зазначеним реєстром і **розмір плати за надання письмової інформації** щодо даних цього реєстру встановлюються Національною радою. Національна рада розміщує відомості Державного реєстру телерадіоорганізацій України на веб-сайті та двічі на рік публікує їх в офіційному бюлетені Національної ради¹⁰. Як бачимо, принцип вільного доступу до інформації не перешкоджає встановленню плати за отримання інформації.

Тимчасовий порядок розповсюдження статистичної інформації і надання органами державної статистики послуг на безоплатній основі або зі знижками розроблений з метою регулювання правових відносин органів державної статистики і користувачів щодо отримання статистичної інформації безкоштовно або зі знижками і визначення організаційних засад здійснення такої роботи органами державної статистики. Для юридичних та фізичних

¹⁰ Див.: ст. 38 Закону України "Про телебачення і радіомовлення" від 21 грудня 1993 року (в редакції Закону №3317-IV від 12.01.2006 р.) // Відомості Верховної Ради України, 2006. - № 18. - ст. 155.

осіб, які не можуть одержувати статистичну продукцію відповідно до зазначеного Тимчасового порядку безкоштовно, всі роботи та послуги в межах своєї компетенції органи державної статистики виконують на платній основі на підставі Тимчасового порядку розгляду заявок на виконання статистичних робіт та надання органами державної статистики послуг на платній основі і встановлення вартості статистичних робіт та послуг, що оплачуються за рахунок замовників, затвердженого наказом Держкомстату від 04.08.99 р. № 281¹¹.

Слід зазначити, що законодавство України передбачає конкретні випадки, коли органи державної влади мають право справляти платню за окремі послуги, що прямо чи опосередковано стосуються доступу громадян до інформації, закріплені у переліках платних послуг, які надаються державними органами. Тому, уже йшлося, потрібно чітко відрізнити плату за надання інформації та плату за надання послуги, пов'язаної з наданням інформації.

Отже, відповідно до міжнародних стандартів та практики інформація надається органами влади на безоплатній основі. Плата за надання інформації не повинна перевищувати реальних витрат на копіювання та друк. Окрім того, плата не стягується взагалі, якщо інформаційний запит стосується отримання інформації про себе, або ж запит подається в інтересах громадськості чи стосується інформації, що становить суспільний інтерес.

Рекомендації щодо правового регулювання

(Норми законопроекту про доступ до публічної інформації №2763)

"Стаття 22. Плата за надання інформації"

1. Інформація на запит надається безкоштовно.

2. Якщо задоволення інформаційного запиту передбачає виготовлення копій документів обсягом більше, ніж 50 сторінок, то запитувач зобов'язаний відшкодувати фактичні витрати на копіювання та друк.

¹¹ Див.: Тимчасовий порядок розповсюдження статистичної інформації і надання органами державної статистики послуг на безоплатній основі або зі знижками, затверджений Наказом Держкомстату України від 06.08.99 року № 282 // Єдиний державний реєстр нормативно-правових актів № 13201/1999.

3. Розмір фактичних витрат визначається відповідним розпорядником за справедливою ринковою ціною на копіювання та друк в межах норм, встановлених Кабінетом Міністрів України.

4. Якщо надання інформації підлягає оплаті, то запитувач повідомляється про це негайно, а розгляд запиту про надання інформації починається лише після внесення плати за надання інформації або підтвердження права на звільнення від такої плати.

5. Не стягується плата за надання особі інформації про себе та надання інформації, що становить суспільний інтерес".

2.5. Підстави відмови та відстрочки надання інформації

Міжнародна практика регулювання питання надання публічної інформації ґрунтується на принципах максимального розкриття та обмеженої сфери винятків¹². **Принцип максимального розкриття** передбачає, що "вся інформація, якою володіють публічні органи, підлягає розкриттю; винятки повинні бути максимально обмежені і публічні органи повинні довести виникнення та правомірність таких винятків". **Принцип обмеженої сфери винятків** передбачає що "винятки повинні бути зрозумілими, описуватися вузько і підлягати строгому контролю на предмет "наявності шкоди" і "суспільний (громадський) інтерес".

Органи влади можуть обмежити доступ до інформації, якщо її оприлюднення буде нести шкоду таким інтересам як громадський правопорядок, забезпечення режиму приватності, національна безпека, комерційна таємниця та інша конфіденційна інформація, громадська чи особиста безпека, ефективність і цілісність процесу прийняття рішень владою. Однак, якщо доведено що суспільний інтерес до інформації з обмеженим доступом переважає потенційну шкоду від її оприлюднення, то вона має бути надана запитувачу.

У Рекомендації Ради Європи про доступ до офіційних документів¹³, передбачено, що "у доступі до офіційного документу може бути

¹² Принципи законодавства про доступ до інформації розроблені Міжнародною організацією "Артикль 19. Всесвітня кампанія за свободу слова". The Public's Right to Know - Principles on Freedom on Information Legislation, Article 19 (London: June, 1999) (P.8-11) // <http://www.article19.org/pdfs/standards/righttoknow.pdf>

¹³ Рекомендації Ради Європи Комітету Міністрів державам-членам №R (2002) про доступ до офіційних документів, прийнята 2.02.2002 р. // Доступ до інформації та електронне урядування / Автори-упорядники М.С.Демкова, М.В. Фігель. - К.: Факт, 2004. 336 с.

відмовлено, якщо оприлюднення інформації, що в ньому міститься, може зашкодити або скоріше за все зашкодить інтересам, зазначеним у пункті 1 (інтереси національної безпеки, право на приватність тощо), якщо тільки **суспільний інтерес від оприлюднення такої інформації** не переважає потенційної шкоди від її розкриття".

Ця норма відображена у законодавства багатьох демократичних держав і успішно застосовується на практиці. Наприклад, у Законі Естонії "Про доступ до публічної інформації" йдеться, що "розпорядник інформації повинен розкрити інформацію, що стосується фактів, які викликали суспільний інтерес..."¹⁴. Закон Нідерландів "Про публічний доступ до урядової інформації" передбачає, що документи, які містять інформацію з обмеженим доступом, можуть бути оприлюдненими тільки тоді, коли "їх важливість не перевищує важливості захищених інтересів"¹⁵. Подібні правові норми відображені у законодавстві Швеції, Данії, Австрії, Фінляндії, Ірландії.

Закон України "Про інформацію" (стаття 37) визначає цілий ряд офіційних документів, які не підлягають обов'язковому наданню для ознайомлення за запитами. До таких відносяться документи, які містять у собі:

- 1) інформацію, визнану у встановленому порядку державною таємницею;
- 2) конфіденційну інформацію;
- 3) інформацію про оперативну і слідчу роботу органів прокуратури, МВС, СБУ, роботу органів дізнання та суду у тих випадках, коли її розголошення може зашкодити оперативним заходам, розслідуванню чи дізнанню, порушити право людини на справедливий та об'єктивний судовий розгляд її справи, створити загрозу життю або здоров'ю будь-якої особи;
- 4) інформацію, що стосується особистого життя громадян;
- 5) документи, що становлять внутрішню службову кореспонденцію (доповідні записки, переписка між підрозділами та інше), якщо вони пов'язані з розробкою напряму діяльності установи, процесом прийняття рішень і передують їх прийняттю;

¹⁴ Закон Естонії "Про доступ до публічної інформації" (§39) від 15.11.2000 р. // Гонцяж Я., Гнидюк Н. Свобода інформації та виконавча гілка влади: Правові норми. Інституції, Процедури. - Київ: Міленіум, 2002. - С. 195-222.

¹⁵ Гонцяж Я., Гнидюк Н. Свобода інформації та виконавча гілка влади: Правові норми. Інституції, Процедури. - Київ: Міленіум, 2002. - С. 46.

- 6) інформацію, що не підлягає розголошенню згідно з іншими законодавчими або нормативними актами. Установа, до якої звернуто запит, може не надавати для ознайомлення документ, якщо він містить інформацію, яка не підлягає розголошенню на підставі нормативного акта іншої державної установи, а та державна установа, яка розглядає запит, не має права вирішувати питання щодо її розсекречення;
- 7) інформацію фінансових установ, підготовлену для контролюючо-фінансових відомств.

Стаття 34 Закону Про інформацію зобов'язує орган влади повідомити письмово запитувача інформації у відмові її надання. У відмові має бути зазначено: 1) посадову особу державної установи, яка відмовляє у задоволенні запиту; 2) дату відмови; 3) мотивовану підставу відмови.

Відстрочка задоволення запиту допускається у разі, якщо запитуваний документ не може бути надано для ознайомлення у місячний термін. Повідомлення про відстрочку доводиться до відома запитувача у письмовій формі з роз'ясненням порядку оскарження прийнятого рішення. У повідомленні про відстрочку, окрім перелічених вище даних у відмові, має бути ще зазначено причини, з яких запитуваний документ не може бути видано у встановлений Законом термін, а також термін, у який буде задоволено запит.

Органи влади часто відмовляють у наданні інформації під сумнівними приводами або явно незаконно. Відповідно до результатів моніторингу Харківської правозахисної групи найбільш поширена причина ненадання інформації центральними органами виконавчої влади — відсутність статистичних даних. Досить лаконічно свою відмову надати інформацію пояснювала Служба безпеки України, Державний департамент з питань виконання покарань та Державна податкова служба — "інформація має конфіденційний характер", "інформація відноситься до інформації з обмеженим доступом". Прокуратура досить часто відмовляла у задоволенні запитів, у зв'язку з тим, що вона не відноситься до жодної гілки влади, а інформацію за запитами зобов'язані надавати органи законодавчої, виконавчої та судової влади.

Також українське законодавство не містить вимоги надавати інформацію з обмеженим доступом якщо вона становить суспільний інтерес, і якщо право громадськості знати цю інформацію переважає

право розпорядника інформації на її захист. На практиці обмежується доступ до усього документа, який містить елементи інформації з обмеженим доступом, хоча обмежений доступ має бути тільки до цієї інформації, а не всього документу.

Отже, з наведених норм та практичних прикладів видно, що правове регулювання щодо підстав відмови у наданні інформації, обмеження доступу до неї потребує суттєвих змін, аби максимально уникнути самовільних дій, зловживань, "власного розсуду" органів влади щодо надання/ненадання інформації, бо чинний Закон про інформацію створює поле для таких зловживань.

Рекомендації щодо правового регулювання

(Норми законопроекту про доступ до публічної інформації № 2763)

"Стаття 23. Відмова та відстрочка у задоволенні запиту на інформацію

1. Розпорядник інформації має право відмовити в задоволенні запиту, якщо:

- 1) інформація, яка запитується, віднесена до категорії інформації з обмеженим доступом і не становить суспільного інтересу;*
- 2) розпорядник інформації не володіє і не повинен володіти інформацією, щодо якої зроблено запит;*
- 3) задоволення запиту на інформацію є неможливим, оскільки зі змісту запиту не зрозуміло, яка саме інформація необхідна особі, яка подала запит;*
- 4) особа, яка подала запит на інформацію, не оплатила витрати, пов'язані із задоволенням запиту на інформацію, якщо плата передбачена законом, а запитувач не клопотав про звільнення від плати;*
- 5) необхідна інформація уже була надана особі, яка подала запит, і запитувач не дає пояснень про необхідність одержання інформації повторно.*

2. Відповідь розпорядника інформації про те, що інформація може бути одержана запитувачем із загальнодоступних джерел або відповідь не по суті запиту вважається відмовою у наданні інформації.

3. Переадресування запиту, направлено за неправильною адресою, здійснюється первісним одержувачем запиту, якщо він за стату-

сом або характером своєї діяльності володіє або повинен володіти інформацією про місцезнаходження запитуваної інформації.

4. У відмові повинно бути зазначено:

- 1) посадову чи службову особу розпорядника інформації, відповідальну за розгляд запиту на інформацію;
- 2) дату відмови;
- 3) мотивовану підставу відмови;
- 4) порядок оскарження відмови.

5. Відстрочка задоволення запиту допускається у разі, якщо запитувана інформація не може бути надана для ознайомлення у передбачені цим Законом строки у випадку настання обставин непереборної сили. Рішення про відстрочку доводиться до відома запитувача у письмовій формі з роз'ясненням порядку оскарження прийнятого рішення.

6. У рішенні про відстрочку повинно бути зазначено:

- 1) посадову особу розпорядника інформації, відповідальну за розгляд запиту на інформацію;
- 2) дату надсилання або видачі повідомлення про відстрочку;
- 3) причини, з яких запитуваний документ не може бути видано у встановлений цим Законом строк;
- 4) строк, у який буде задоволено запит".

2.6. Процедура оскарження діянь органів влади, які порушили право на доступ до інформації

Стаття 35 Закону України "Про інформацію" ("Оскарження відмови і відстрочки задоволення запиту щодо доступу до офіційних документів") передбачає, що відмову чи відстрочку задоволення запиту щодо доступу до офіційних документів можна оскаржити до органу вищого рівня або, якщо на таку скаргу дається негативна відповідь, — до суду.

Уже згадувалося, що Закон про інформацію цілком нелогічно розрізняє два види запитів: інформаційний запит щодо доступу до офіційних документів та запит щодо надання письмової або усної інформації. Зі статті 35 випливає, що можна лише оскаржити лише відмову чи відстрочку задоволення запиту щодо доступу до офіційних документів, а щодо надання усної чи письмової інформації, — не можна.

По-друге, вказана стаття обмежує передбачене статтею 55 Конституції України, яка гарантує право оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб безпосередньо до суду, не звертаючись попередньо до органу влади вищого рівня.

По-третє, невідомо, до кого можна оскаржити відмову чи відстрочку органів місцевого самоврядування, оскільки "орган вищого рівня" там відсутній.

По-четверте, оскарженню повинні підлягати усі порушення права на доступ до інформації, а не лише відмова чи відстрочка, наприклад: ненадання інформації (ігнорування інформаційного запиту), надання інформації, яка, на думку запитувача, є недостовірною або неповною, несвоєчасне надання інформації тощо. Окрім того, особа має право оскаржити невиконання будь-якого обов'язку розпорядником інформації, у тому числі, щодо оприлюднення інформації про свою діяльність.

Рекомендації щодо правового регулювання

(Норми законопроекту про доступ до публічної інформації № 2763)

"Стаття 24. Право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації"

1. Рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації можуть бути оскаржені до керівника розпорядника чи вищестоящого органу, якщо такі є, до Уповноваженого з прав людини або до суду.

2. Оскарженню підлягають:

- 1) відмова у задоволенні запиту на інформацію;*
- 2) відстрочка задоволення запиту на інформацію;*
- 3) ненадання інформації;*
- 4) надання інформації, яка, на думку запитувача, є недостовірною або неповною;*
- 5) несвоєчасне надання інформації;*
- 6) інші рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації, які, на думку запитувача, порушили його законні права та інтереси.*

Стаття 25. Оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації до Уповноваженого з прав людини

1. Скарга до Уповноваженого з прав людини подається у письмовій формі особою (скаржником), яка вважає, що розпорядник інформації порушив її права та законні інтереси особисто або її представником.

2. У скарзі зазначаються:

- 1) ім'я (найменування) скаржника, поштова адреса, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі є;
- 2) ім'я (найменування) розпорядника інформації, рішення, дії чи бездіяльність якого оскаржуються, посада і місце служби посадової чи службової особи, поштова адреса, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі відомі;
- 3) зміст запиту на інформацію, поданого розпорядникові;
- 4) підстави, які дозволяють скаржнику вважати, що рішення, дії чи бездіяльність розпорядника інформації є необґрунтованими;
- 5) перелік документів та інших матеріалів, що додаються.

3. У випадку оскарження відмови у задоволенні запиту чи надані недостовірної інформації, скаржник повинен додати копію рішення про відмову розпорядника інформації задовольнити запит або інші письмові докази (документи).

4. Уповноважений з прав людини зобов'язаний розглянути скаргу та здійснити перевірку правомірності рішень, дій чи бездіяльності розпорядника інформації протягом 20 календарних днів після одержання скарги.

5. Уповноважений з прав людини може продовжити строк розгляду скарги, але не більше, як до 35 календарних днів, якщо необхідно надати додаткові пояснення та документи для розгляду скарги або вчинити інші дії. Уповноважений з прав людини повинен повідомити скаржника про продовження строку розгляду протягом десяти календарних днів після одержання скарги.

6. Уповноважений з прав людини зобов'язаний повідомити скаржника та розпорядника інформації про результати перевірки.

7. За результатами розгляду скарги Уповноважений з прав людини приймає рішення щодо скарги та видає притиси щодо оприлюднення або надання відповідної інформації скаржнику у відповідності до Закону.

Стаття 26. Відмова Уповноваженого з прав людини у розгляді чи задоволенні скарги

1. Уповноважений з прав людини, встановивши, що скарга оформлена з порушенням вимог, визначених у частині першій, другій стат-

ті 2, може відмовити у розгляді скарги чи залишити її без руху до моменту усунення скаржником відповідних недоліків.

2. Скарга не підлягає задоволенню, якщо:

- 1) вона не стосується діяльності відповідного розпорядника інформації;
- 2) набуло чинності рішення суду у тій самій справі;
- 3) рішення, дії чи бездіяльність розпорядника інформації були правомірними.

3. Уповноважений з прав людини зобов'язаний письмово повідомити скаржника про відмову у розгляді/задоволенні скарги з обов'язковим обґрунтуванням причин відмови.

Стаття 27. Акти реагування Уповноваженого з прав людини

1. За результатом розгляду скарги уповноважений орган приймає рішення про задоволення або відмову у задоволенні скарги з обґрунтуванням підстав відмови.

2. У разі задоволення скарги Уповноважений з прав людини може вносити подання розпорядникам інформації про:

- 1) приведення розпорядниками інформації своїх дій у відповідність до цього Закону, зокрема надання ними інформації, яка не була надана у процесі розгляду запиту на інформацію, надання достовірної інформації тощо;
- 2) притягнення до дисциплінарної відповідальності службових та посадових осіб за порушення ними законодавства про доступ до публічної інформації.

Стаття 28. Реагування на подання Уповноваженого з прав людини

1. Розпорядник інформації зобов'язаний вжити заходів щодо реагування на подання протягом 5 календарних днів після отримання, про що зобов'язаний повідомити Уповноваженого з прав людини протягом вказаного строку.

2. Нереагування на подання розпорядниками інформації може бути оскаржено до суду. Особи, які оскаржують нереагування на подання розпорядниками інформації до суду, звільняються від сплати державного мита".

2.7. Незалежний спеціально уповноважений орган, відповідальний за здійснення права на доступ до інформації

Практично в усіх зарубіжних країнах діють спеціальні інституції, відповідальні за реалізацію права на доступ до інформації. В одних країнах — це тимчасові органи, спеціально створені після прийняття законів про доступ до інформації і уповноважені здійснювати контроль за виконанням цих законів. В інших країнах — це постійні інституції, спеціально уповноважені забезпечувати реалізацію права на доступ до інформації. У країнах, де немає спеціального закону про доступ до інформації, а таке право закріплено у конституції, вказані функції покладено на парламенти, омбудсмени та суди.

Так, досвід зарубіжних країн свідчить про такі моделі спеціальних інституцій:

- 1) спеціальний орган контролю за забезпеченням права на доступ до інформації в рамках виконавчої влади (Бельгія, Ісландія, Естонія, Польща, Таїланд, Японія тощо);
- 2) спеціалізований омбудсмен з питань інформації або колегіальний орган, що буде здійснювати незалежний парламентський контроль за охороною та захистом права на доступ до інформації (Великобританія, Ірландія, Угорщина, Словенія, Німеччина, Сербія, Канада тощо);
- 3) Уповноважений з прав людини або службовий підрозділ чи спеціальний представник для здійснення контролю за забезпеченням конституційного права на інформацію в межах апарату уповноваженого з прав людини (Швеція, Данія, Бельгія, Фінляндія, Австрія, Нідерланди, Польща тощо);
- 4) орган контролю, який формально створюється при уряді або парламенті, але до його складу входять представники законодавчої, виконавчої, судової гілки влади, представники від громадськості та органів місцевого самоврядування (Франція, Португалія тощо)²⁰.

Поширеною практикою у багатьох зарубіжних країнах, яка видається найбільш демократичною, є створення та діяльність **омбудсменів** — Уповноважених з питань інформації, які є органами пар-

²⁰ Нестеренко О. Інформаційний омбудсман у механізмі забезпечення прав людини і основоположних свобод // Юридична Україна. - № 1(31)/2008. - С. 16-22.

ламентського контролю. До сфери повноважень омбудсмена віднесено нагляд за діяльністю органів влади щодо забезпечення реалізації права на доступ до інформації. Більшість омбудсменів наділені правом пропонувати парламенту скасувати, внести зміни до чинного та прийняти нові закони у цій сфері. Окрім того, у багатьох країнах омбудсмени виступають квазі судовими органами, які розглядають скарги осіб про порушення їхніх прав на доступ до інформації, та приймають відповідні рішення, які мають обов'язковий характер. Достатньо ефективною є діяльність такого органу у Словенії, з моменту створення якого фактично зникла потреба у громадян звертатися до суду з питань порушення права на доступ до інформації.

Очевидно, в Україні доцільно було б передбачити функціонування подібної інституції, або ж закріпити такі функції за уже існуючим органом.

Рекомендації щодо правового регулювання

(Норми законопроекту про доступ до публічної інформації №2763)

"Стаття 16. Контроль за забезпеченням доступу до публічної інформації

1. Парламентський контроль за забезпеченням розпорядниками інформації доступу до інформації здійснюється Уповноваженим з прав людини, який з цією метою в межах свого секретаріату та бюджету створює службовий підрозділ з контролю за здійсненням права на доступ до інформації.

2. Громадський контроль за забезпеченням розпорядниками інформації доступу до публічної інформації здійснюється народними депутатами України, депутатами місцевих рад, громадськими організаціями, громадськими радами, громадянами особисто шляхом проведення громадських слухань, громадської експертизи тощо.

3. Державний контроль за забезпеченням розпорядниками інформації доступу до інформації здійснюється за правилами адміністративної процедури

Стаття 17. Порядок здійснення контролю Уповноваженим з прав людини

1. Крім зазначених у Законі України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини" повноважень, Уповноважений з прав людини:

- 1) бере участь у формуванні та реалізації державної політики щодо забезпечення реалізації права на доступ до інформації;*
- 2) проводить інформаційно-роз'яснювальну роботу в засобах масової інформації, організовує проведення просвітницьких заходів з питань забезпечення доступу до інформації;*
- 3) здійснює відповідні заходи, спрямовані на забезпечення доступу до інформації;*
- 4) організовує навчання публічних службовців з питань забезпечення доступу до інформації;*
- 5) організовує наукові та експертні дослідження з питань забезпечення доступу до інформації;*
- 6) здійснює моніторинг та узагальнює результати забезпечення доступу до інформації;*
- 7) здійснює контрольні перевірки діяльності розпорядників інформації у процесі задоволення запитів на інформацію та її розкриття на підставі скарг чи з власної ініціативи;*
- 8) розглядає скарги громадян про порушення їх прав та законних інтересів розпорядниками інформації;*
- 9) веде облік та узагальнює випадки порушення права на доступ до інформації та вносить пропозиції щодо їх усунення;*
- 10) здійснює співпрацю з міжнародними організаціями, відповідними органами зарубіжних країн з питань дотримання міжнародних стандартів забезпечення доступу до інформації.*

2. У процесі здійснення контролю Уповноважений з прав людини здійснює контроль щодо законності рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації, зокрема щодо:

- 1) дотримання процедури реєстрації запиту на інформацію;*
- 2) дотримання встановленої Законом процедури, строків та порядку задоволення запиту на інформацію;*
- 3) обмеження доступу до інформації;*
- 4) дотримання розпорядником інформації вимог щодо оприлюднення інформації та захисту інформації з обмеженим доступом;*
- 5) наявності реєстру документів розпорядника інформації, який дозволяє оперативний пошук інформації, та внесення інформації розпорядника до реєстру;*

6) дотримання належних умов збереження та захисту інформації від несанкціонованого знищення або доступу.

3. Уповноважений з прав людини у частині здійснення контролю за розпорядниками інформації у процесі задоволення запитів на інформацію проводить перевірки на підставі скарг та з власної ініціативи, під час та/або за результатами яких він має право:

- 1) вимагати пояснень та відповідних документів від розпорядників інформації;
- 2) перевіряти документи, якими володіють розпорядники інформації, включаючи документи, що містять інформацію з обмеженим доступом;
- 3) видавати акти реагування — подання — щодо приведення розпорядниками інформації своєї діяльності у відповідність до законодавства, якщо виявлені порушення;
- 4) видавати акти реагування — подання — щодо розгляду питання про притягнення до дисциплінарної відповідальності службових та посадових осіб у разі порушення ними законодавства про доступ до інформації;
- 5) вносити пропозиції розпорядникам інформації щодо вдосконалення організації доступу до інформації”.

3. Чому нам потрібний Закон про доступ до публічної інформації?

З наведеного вище аналізу законодавства і практики видно, що проблем із забезпеченням реалізації права громадян на доступ до інформації в органах влади є більш, ніж достатньо. Ці проблеми можна вирішувати кількома шляхами. Якщо вважати, що ці проблеми виникають внаслідок невиконання чи порушення органами влади законодавства України про доступ до інформації, ігнорування міжнародно-правових норм, то їх потрібно вирішувати шляхом притягнення службовців до відповідальності. Правда, чи існують для цього відповідні механізми, це вже інше питання. Інший шлях — це прийняття якісно нового ефективного закону у цій сфері, що є вимогою міжнародних стандартів. І перший, і другий шляхи вирішення проблем є по-своєму правильними і мають право на існування. Проте, одразу виникає запитання: якщо проблема полягає у невиконанні чи порушенні законодавства, то чи достатньо воно є ефективним і передбачає відповідні

механізми правозастосування. Навпаки, якщо говорити про Закон "Про інформацію", то його норми є більш декларативними і створюють широке поле для зловживання службовцями обмежувати доступ до інформації на власний розсуд, оскільки фактично не розмежовує публічну інформацію від приватної, визначаючи конфіденційну інформацію як таку, що може належати органам влади і може поширюватися за їх бажанням і до передбачених ними умов. Тому, аргумент щодо прийняття спеціального закону у цій сфері, який би передбачив ефективні механізми вирішення окреслених проблем, є достатньо переконливим.

Якщо звернутися до законодавства зарубіжних країн, то там здебільшого діють саме процедурні закони про свободу чи доступ до публічної інформації (США, Великобританії, Латвії, Естонії, Словаччини, Словенії, Болгарії, тощо), які регулюють питання режиму доступу, процедуру звернення з інформаційними запитами та процедуру оскарження діянь "публічних органів". На наш погляд, Україна також могла б піти таким шляхом.

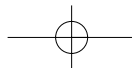
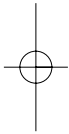
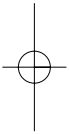
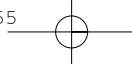
Говорячи про вирішення окреслених проблем шляхом внесення змін до чинного Закону "Про інформацію", то, скоріш за все, такий шлях на сьогодні є безперспективним, оскільки вимагатиме змін і доповнень до великої кількості нормативно-правових актів в інформаційній сфері, і може гальмувати вирішення проблем, пов'язаних саме з доступом до публічної інформації. Тому, ефективнішим буде прийняття Закону "Про доступ до публічної інформації", змінивши чи скасувавши відповідні норми у чинному Законі "Про інформацію".

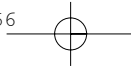
У будь-якому випадку, якби не називався закон, чи-то про інформацію, чи про доступ до інформації, він має бути спрямований на вирішення основного завдання — недопущення безпідставного і незаконного обмеження доступу до публічної інформації і, у зв'язку з цим, усунення поля для зловживання службовців. З цією метою закон повинен:

- 1) чітко визначити, яка інформація може відноситися до інформації з обмеженим доступом, підстави і критерії віднесення інформації до такої;
- 2) передбачити, що органи влади не можуть володіти конфіденційною інформацією, за винятком, якщо вони її отримали від третіх осіб, від імені і виключно з дозволу яких вони можуть нею розпоряджатися;

- 3) закріпити пасивний доступ до інформації — порядок, види, способи та строки оприлюднення органами влади інформації про свою діяльність;
- 4) визначити правовий статус розпорядників інформації, до яких, крім суб'єктів владних повноважень, відносяться і інші суб'єкти, які володіють суспільно значущою інформацією;
- 5) передбачити функціонування та визначити статус спеціального органу (комісії, омбудсмена з питань інформації тощо), який би здійснював нагляд за дотриманням цього закону, а також до якого можна було б оскаржити рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації щодо порушення права на доступ до інформації;
- 6) закріпити чітку процедуру подання та задоволення запиту на інформацію (строки, підстави для відмови тощо);
- 7) визначити чітку процедуру подання, розгляду, задоволення, відмови у задоволенні скарг щодо оскарження діянь розпорядників інформації.

У будь-якому випадку, процес зі створення законопроекту про доступ до публічної інформації повинен бути узгодженим, а усі суб'єкти, фахівці з цього питання повинні об'єднувати свої зусилля заради спільної мети. Вирішення окреслених вище проблем прийняттям і належним виконанням відповідного закону є правильним і ефективним способом. Реалізація закону забезпечить здійснення передбаченого Конституцією України права на доступ до інформації, а також сприятиме досягненню прозорості і відкритості діяльності влади.

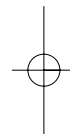
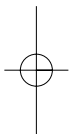




Як покращити доступ громадян до інформації в органах влади

Мар'яна Демкова
Максим Лациба
Анатолій Марущак

Комп'ютерна верстка: М. Мурмило



Підписано до друку 28.08.2008. Формат 60 x 84 / 16.
Папір офсетний. Друк офсетний. Ум. друк. арк. 3,26
Наклад 300 прим. Замовлення № 473
Гарнітура SchoolBookСТТ.

Видавець ТОВ "Конус-Ю"
01011, Київ, вул. П.Мирного, 26
тел. 254-4182, 254-2931
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК №33 від 16.07.2002

Віддруковано ТОВ "Конус-Ю"

