



ПРОЗОРІСТЬ ВЛАДИ – УМОВА НАЛЕЖНОГО УРЯДУВАННЯ (АНАЛІЗ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ)

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

УДК 342.5(477)
ББК 67.9(4Укр) 401
П 78

П 78 Прозорість влади — умова належного урядування (аналіз та рекомендації) / За загальною редакцією М.Демкової. — Київ, 2008. — 50 с.

ISBN 978-966-96961-2-0

Дана брошура ілюструє основні міжнародні принципи прозорості влади, доступу до публічної інформації, відповідність українського законодавства та практики цим принципам, досвід зарубіжних країн у цій сфері, основні проблеми, які перешкоджають належній реалізації права на доступ до інформації в Україні, пропозиції щодо вирішення проблем, зокрема, шляхом прийняття закону про доступ до публічної інформації

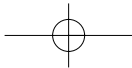
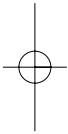
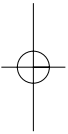
Видання адресоване, перш за все, представникам органів влади, для яких прозорість і відкритість повинні бути одними з основних принципів їхньої діяльності, а також усім, хто реалізує своє право на доступ до публічної інформації

УДК 342.5(477)
ББК 67.9(4Укр) 401
П 78

ISBN 978-966-96961-2-0

ЗМІСТ

Вступне слово	5
Розділ 1. Міжнародні та конституційні гарантії у сфері доступу до публічної інформації	7
Розділ 2. Досвід зарубіжних країн у забезпеченні права на доступ до публічної інформації	11
2.1. Закони про доступ до інформації	12
2.2. Доступ до публічної інформації- як предмет правового регулювання	13
2.3. Інформація з обмеженим доступом та баланс інтересів ...	14
2.4. Спеціальні інституції, відповідальні за реалізацію права на доступ до інформації	16
Розділ 3. Проблеми реалізації права на доступ до публічної інформації в Україні: законодавство і практика застосування .	18
Розділ 4. Перспективи удосконалення законодавства про доступ до публічної інформації в Україні	23
4.1. Завдання закону про доступ до публічної інформації	23
4.2. Законотворчі ініціативи	24
4.3. Проект Закону України "Про доступ до публічної інформації" від 11.07.2008 р., № 2763: переваги та мотивація для прийняття	27
Додаток. Проект Закону України "Про доступ до публічної інформації" від 11.07.2008 р., № 2763	30



ВСТУПНЕ СЛОВО

Підготовка та видання цієї брошури викликані потребою повернути увагу усіх, основним чином, органів влади до необхідності удосконалення законодавства та практики його застосування у сфері прозорості і відкритості влади, як невід'ємної складової належного урядування та умови ефективного функціонування публічної адміністрації. Прозорість і відкритість влади, її підконтрольність громадськості є одними з найважливіших засад Європейського адміністративного простору, демократичного суспільства, правової держави, в якій забезпечується участь громадськості у формуванні і реалізації державної політики, її вплив на всіх етапах прийняття "державних" рішень, а також активний доступ до повної, об'єктивної, достовірної інформації, якою володіють органи влади.

Ці питання є надзвичайно актуальними у кожній державі, а особливо в Україні, яка все ще не позбулася стереотипів радянського адміністрування, не зважаючи на більш як 15-річний вік своєї незалежності. Потрібно чітко розуміти, що прозорість і відкритість потрібна не лише громадянам, але і владі, оскільки, зокрема, від якості інформування громадськості про діяльність її органів залежить ефективність самої влади. Звідси випливає, що інформація виступає киснем демократії, а прозорість і відкритість влади є невід'ємною складовою належного урядування.

Досить просто усвідомити принципівість і значення цих положень кожному з нас, а тим паче українському чиновнику, який все ще звик і керується стереотипами радянського адміністрування, коли держава в особі її органів асоціювалася з апаратом примусу. 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 публічної інформації, а відтак — на участь у формуванні і реалізації державної політики.

Ця брошура ілюструє основні міжнародні принципи прозорості влади, доступу до публічної інформації, відповідність українського законодавства та практики цим принципам, досвід зарубіжних країн у цій сфері, основні проблеми в Україні, які перешкоджають належній реалізації права на доступ до інформації, пропозиції щодо вирішення

проблем, зокрема, шляхом прийняття закону про доступ до публічної інформації – як правового механізму реалізації відповідних прав. Принагідно зауважуємо, що 11 липня 2008 року народним депутатом України Андрієм Шевченком внесено на розгляд Верховної Ради України проект Закону України "Про доступ до публічної інформації" (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"). Закладені у законопроекті принципи та гарантії здійснення права на доступ до інформації охарактеризовані і відображені у запропонованій до Вашої уваги брошурі.

Прийняття і реалізація Закону про доступ до публічної інформації забезпечить здійснення передбаченого Конституцією України права кожного на доступ до інформації та сприятиме досягненню прозорості і відкритості влади, зробить її більш підконтрольною громадськості, а отже, підвищить її ефективність.

*Мар'яна Демкова,
Заступник Голови Правління
Центру політико-правових реформ*

РОЗДІЛ 1

МІЖНАРОДНІ ТА КОНСТИТУЦІЙНІ ГАРАНТІЇ У СФЕРІ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ 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, до яких слід звернутися для того, щоб зрозуміти, наскільки українське законодавство і практика відповідає міжнародним стандартам.

Право на доступ до інформації гарантується такими основними міжнародними документами, як Загальна декларація прав людини (ст. 19), Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (стаття 10), Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (статті 18, 19), Рекомендація Ради Європи № R (81) 19 про доступ до інформації, що перебуває у володінні державних органів, Рекомендація Ради Європи №R (2002) про доступ до офіційних документів тощо.

Визначальною є стаття 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 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>

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".

Якщо органи влади намагаються відмовити у доступі до інформації, на них покладається обов'язок обґрунтувати таку відмову. 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, як мінімум, відноситься:

- оперативна інформація про те, як публічна адміністрація функціонує, включаючи місію, фінансування, рахунки, стандарти, досягнення тощо, особливо якщо орган надає 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". Відмова органів влади оприлюднити інформацію є невиправданою, якщо вони не можуть довести, що інформація пройшла "трискладовий тест":

1) Мета закриття інформації повинна бути чітко визначена законом (інформація повинна відноситися до легітимної мети). Така мета може включати тільки ті інтереси, які визначають законні підстави для відмови в оприлюдненні інформації і обмежуватися лише такими винятками, як громадський правопорядок, забезпечення режиму приватності, національна безпека, комерційна таємниця та інша конфіденційна інформація, громадська чи індивідуальна безпека, ефективність і цілісність процесу прийняття рішень владою. Винятки повинні бути описаними вузько, щоб уникнути включення інформації, яка, насправді, не шкодить легітимній меті.

2) Оприлюднення інформації може спричинити суттєву шкоду вказаній у законі меті. Не є достатнім, щоб інформація просто належала до сфери легітимної мети, визначеної законом. Органи влади повинні також довести, що оприлюднення інформації може одночасно принести як користь, так і шкоду. Для того, щоб нерозголошення інформації було законним і виправданим, то воно повинно нести в собі загрозу заподіяння суттєвої шкоди легітимній меті.

3) Шкода, яка може бути заподіяною вказаній меті, повинна бути вагомішою, ніж суспільний інтерес в отриманні інформації. Навіть якщо вдалося б довести, що розголошення інформації може завдати суттєву шкоду легітимній меті, інформація однаково підлягає оприлюдненню, якщо суспільний інтерес від розголошення переважає шкоду. Наприклад, певна інформація може бути приватною за режимом доступу, але водночас розкривати дані щодо високого рівня корупції в уряді. У таких випадках шкода легітимній меті повинна бути порівнюватися із суспільним інтересом в оприлюдненні цієї інформації. У разі, коли суспільний інтерес переважає потенційну шкоду, закон повинен захищати оприлюднення інформації.

Повний список легітимних цілей (тих, які дозволяють обмежити доступ до інформації), які можуть виправдати розголошення інформації, повинен бути закріплений законом. Цей список має включати лише ті інтереси, які визначають законні підстави для відмови в оприлюдненні інформації і обмежуватися лише такими питаннями, як правопорядок, забезпечення режиму приватності, національна безпека, комерційна таємниця та інша конфіденційна інформація, громадська чи індивідуальна безпека, ефективність і цілісність процесу прийняття рішень. Винятки повинні бути описаними вузько і повин-

ні ґрунтуватися швидше на змістові документа, ніж на його віднесенні до певної категорії. Для того, щоб відповідати цим стандартам, винятки повинні бути, якщо це необхідно, обмеженими у часі.

Не є достатнім, щоб інформація просто належала до сфери легітимної мети, передбаченої законом. Органи влади повинні довести, що оприлюднення інформації може завдати суттєвої шкоди зазначеній меті. Окрім того, навіть якщо розкриття інформації може завдати суттєвої шкоди легітимній меті, інформація однаково підлягає оприлюдненню, якщо суспільний інтерес щодо її розкриття переважає шкоду. Важливим у цьому принципі є те, що не громадянин, а орган влади, відмовляючи у доступу до публічної інформації, повинен довести правомірність і необхідність такої відмови, і якщо ж суспільний інтерес в отриманні інформації буде вищим, ніж шкода від її розкриття, орган влади зобов'язаний надати таку інформацію.

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; до суду.

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 ("свістунів")*: "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.

Якщо проаналізувати усі ці принципи, доходимо до висновку, що жоден з них належним чином у нашій державі не дотримується. Це пояснюється як недосконалістю національного правового регулювання цієї сфери, так і грубим порушенням та невиконанням чинних правових норм, ігноруванням міжнародного законодавства представниками органів влади, від чого страждають пересічні громадяни.

РОЗДІЛ 2

ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Нижче пропонується короткий огляд окремих інститутів, наведених у законодавстві деяких зарубіжних країн про доступ до інформації, Модельному Законі про свободу інформації Артиклю 19. Такий виклад є корисним для підготовки і прийняття якісного закону про доступ до публічної інформації в Україні, оскільки допоможе у вирішенні дискусійних питань, які сьогодні виникають при його написанні.

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

2.1. Закони про доступ до інформації

На національному рівні право на доступ до інформації повинно забезпечуватися, в першу чергу, наявністю відповідних правових гарантій та ефективних механізмів здійснення цього права. Як правило, у зарубіжних країнах право на доступ до інформації закріплюється у конституціях, норми яких реалізуються в окремих процедурних законах про доступ до (свободу) інформації. Відповідно до зафіксованих вище принципів Артиком 19 розроблено Модельний Закон про свободу інформації, який рекомендується взяти за основу для країн, у яких не існує належних ефективних правових гарантій здійснення права на свободу чи доступ до інформації.

Традиційно право на доступ до інформації асоціюється з досвідом Сполучених Штатів Америки. Однак, першими країнами, в яких громадяни одержали право на інформацію, були Скандинавські країни: Швеція (де конституційний Закон про свободу преси був прийнятий Рікстагом у 1766 р.), а потім через два століття Фінляндія (Закон 1951 р.). У 1966 році прийнятий Закон США про свободу інформації, в якому були представлені нові інтерпретації і нові легітимні форми захисту свободи інформації. У 1970 р. аналогічні закони були прийняті в Данії і Норвегії, у 1973 р. — в Австрії, у 1978 р. — у Франції і Нідерландах, 1982 р. — в Австралії, Новій Зеландії і Канаді, у 1990 р. — в Італії, у 1992 р. — в Угорщині, у 1993 р. — у Португалії, у 1994 р. — у Бельгії, у 1997 р. — в Ірландії і Таїланді, у 1998 р. — у Кореї й Ізраїлі, а 1999 р. — у Чеській Республіці і Японії, у 2000 р. — у Великобританії, у 2001 р. — у Польщі, у 2005 р. — у ФРН тощо. У згаданих країнах відкритість стала принципом, а таємність — виключенням⁴.

Після розпаду тоталітарного режиму в країнах Центральної і Східної Європи з'явилися сприятливі умови для запровадження інституційних механізмів захисту свободи інформації. Той факт, що практично в усіх країнах були прийняті нові Конституції та запроваджена сучасна правова система, дав можливість поставити питання свободи інформації на центральне місце у законодавстві.

⁴ Гончар Я., Гнидюк Н. Свобода інформації та виконавча гілка влади: Правові норми. Інституції. Процедури. — К., 2002, С.68.

2.2. Доступ до публічної інформації — як предмет правового регулювання

Предметом регулювання законів про доступ (свободу) до інформації зарубіжних країн є доступ саме до публічної інформації — тієї, якою володіють суб'єкти владних повноважень (у цивільному праві — юридичні особи публічного права), а також інформації, якою володіють приватні особи (у цивільному праві — юридичні особи приватного права), якщо така інформація становить суспільний інтерес (суспільно значуща).

Метою модельного закону про свободу інформації є забезпечення доступу до інформації, якою володіють органи влади та інформації, якою володіють приватні структури, якщо вона необхідна для здійснення або захисту будь-якого права.

Закон Естонії "Про публічну інформацію" від 15.11.2000 р. під публічною інформацією розуміє інформацію, що записана та задокументована у будь-якій формі та будь-яким способом, і яка отримана чи підготовлена в результаті виконання обов'язків держави.

Закон Болгарії "Про доступ до публічної інформації" від 22.06.2000 р. під публічною інформацією розуміє будь-яку інформацію, що стосується суспільного життя в державі, та надає можливість громадянам висловлювати власну думку про діяльність осіб, які мають зобов'язання в рамках цього Закону. Окрім того, цей Закон розрізняє офіційну публічну інформацію та адміністративну публічну інформацію. Офіційна публічна інформація — це інформація, що міститься в актах державних органів або органів місцевого самоврядування, і яка пов'язана з виконанням ними своїх повноважень. Доступ до такої інформації забезпечується шляхом оприлюднення. Адміністративна публічна інформація — це інформація, яка збирається, розробляється та зберігається у зв'язку із офіційною інформацією у ході діяльності органів. Доступ до такої інформації — вільний.

Закон Польщі "Про доступ до публічної інформації" від 6.09.2001 р. під публічною інформацією розуміє будь-яку інформацію, що стосується публічних справ.

У Швеції Законом "Про свободу преси" 1763 р. врегульовано доступ до офіційних документів, під якими розуміються документ, який зберігається органом публічної влади або якщо він вважається отриманим чи підготованим органом влади. Документ включає будь-які письмові

матеріали, малюнки або записи, які можна читати, слухати або інші носії, з яких можна отримувати інформацію за допомогою технічних засобів.

Предметом регулювання Закону Великобританії "Про свободу інформації" 2000 р. є також доступ до інформації, якою володіють публічні органи або особи, які надають їм послуги.

Закон Словенії "Про доступ до публічної інформації" від 22.03.2003 р. встановлює процедуру доступу до публічної інформації — інформації, якою володіють публічні органи, а також яка ними створена у зв'язку із здійсненням ними своїх повноважень.

2.3. Інформація з обмеженим доступом та баланс інтересів

Практично в усіх законах про доступ до (свободу) інформації зарубіжних країн втілений принцип максимального оприлюднення: "вся інформація, якою володіють публічні органи, підлягає розкриттю; винятки повинні бути максимально обмежені, визначені законом і публічні органи повинні довести виникнення та правомірність таких винятків". Доступ лише до інформації, яка підпадає під такі винятки, може бути обмежений.

Відповідно до Рекомендації Ради Європи про доступ до інформації, що перебуває у володінні державних органів⁵ до таких винятків, зокрема, відносяться: інтереси національної безпеки, суспільної безпеки, громадського порядку, економічного добробуту країни, попередження злочинів або попередження розголошення інформації, отриманої конфіденційно, захист приватного життя та інших легітимних приватних інтересів, але беручи при цьому до уваги особливу зацікавленість кожної особи в інформації, якою володіють органи влади, і стосується її особисто. Приблизно такі ж винятки передбачені у Модельному законі про свободу інформації.

У Рекомендації Ради Європи про доступ до офіційних документів⁶, передбачено, що "у доступі до офіційного документу може бути

⁵ Рекомендації Ради Європи Комітету Міністрів державам-членам №R (2002) про доступ до інформації, що перебуває у володінні державних органів, прийнята 25.11.1951 р. // Доступ до інформації та електронне урядування / Автори-упорядники М.С.Демкова, М.В. Фігель. — К.: Факт, 2004. 336 с.

⁶ 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..."⁷. 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"⁸. Подібні правові норми відображені у законодавстві Швеції, Данії, Австрії, Фінляндії, Ірландії.

У таких випадках можна вважати, що органи влади, приймаючи рішення про розкриття інформації (яка за режимом доступу відповідно до закону є інформацією з обмеженим доступом), розкривають її, якщо "суспільний інтерес" знати цю інформацію є вищим, ніж потенційна шкода від її розкриття. Наприклад, на певній території, з дозволу компетентних органів влади, здійснюється будівництво певного стратегічного об'єкта, яке спричиняє суттєве забруднення навколишнього природного середовища, що, у свою чергу, може мати негативний вплив на життя і здоров'я громадян. Інформація про будівництво такого об'єкта, відповідно до закону, є конфіденційною (наприклад, може становити комерційну таємницю). Проте, на вимогу громадськості, або ж за власною ініціативою, компетентний орган влади, застосовуючи тест "баланс інтересів" та "заподіяної шкоди", може розкрити таку інформацію, оскільки шкода від нерозкриття такої інформації може бути набагато вагомішою, як і суспільний інтерес знати цю інформацію, ніж потенційна шкода від її розкриття.

⁷ 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.

⁸ Гонцяж Я., Гнидюк Н. Свобода інформації та виконавча гілка влади: Правові норми. Інституції, Процедури. — Київ: Міленіум, 2002. — С. 46.

Винятки (обмеження) із забезпечення права на доступ до публічної інформації можуть носити обов'язковий або дискреційний характер. Дискреційний характер норми про можливість відмови у доступі до інформації означає, що орган влади приймає рішення про застосування цієї норми. Це забезпечує більшу свободу при віднаходженні рівноваги між інтересами та шкодою, що може бути заподіяна, ніж у випадку обов'язкового характеру винятків, які повинні бути застосовані в кожному конкретному випадку.

У разі, якщо законодавство вимагає від органів влади провести оцінку можливих наслідків від розголошення інформації, тест "баланс інтересів" застосовується для виявлення, чи завдасть розкриття інформації шкоди публічним інтересам в цілому, або індивідуальним інтересам, зокрема. Даний тест передбачає зважування двох протилежних цінностей — наслідків при розкритті інформації та наслідків при її засекреченні. Тест "заподіяної шкоди" застосовується тоді, коли органи влади зосереджують свою увагу на потенційній шкоді, що може бути заподіяна, або упередженості, яка може завдати інтересам, захищених законом. Якщо потенційна шкода, що може бути завдана певним інтересам, може бути порівняна з "протилежними" інтересами, тоді два згаданих вище тести застосовують разом⁹.

2.4. Спеціальні інституції, відповідальні за реалізацію 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:

⁹ Гонцяж Я., Гнидюк Н. Свобода інформації та виконавча гілка влади: Правові норми. Інституції, Процедури. — Київ: Міленіум, 2002. — С. 61.

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 у 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)¹⁰.

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

Модельний закон про свободу інформації також передбачає функціонування інституту Уповноваженого з питань інформації.

¹⁰ Нестеренко О. Інформаційний омбудсман у механізмі забезпечення прав людини і основоположних свобод // Юридична Україна. — № 1(31)/2008. — С. 16-22.

РОЗДІЛ 3

ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ: ЗАКОНОДАВСТВО І ПРАКТИКА ЗАСТОСУВАННЯ

Прикладів порушення або перешкоджання реалізації права на доступ до інформації сьогодні можна навести безліч. Так, органи влади фактично безпідставно відмовляють у наданні інформації, відносячи її до інформації з обмеженим доступом; неправомірно застосовують грифи обмеження доступу до інформації "опублікуванню не підлягає", "не для друку", "для службового користування" або ж взагалі залишають інформаційні запити громадян без розгляду; існують великі труднощі в отриманні громадянами локальних нормативно-правових актів місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, не говорячи вже про проекти таких актів.

Органи влади не повністю виконують вимогу оприлюднювати інформацію про свою діяльність (у тому числі, через мережу Інтернет). Не всі внутрішньовідомчі акти публікуються в офіційних виданнях і, таким чином, органи влади стають подібними до власників інформації, які на власний розсуд, приймають рішення про надання або відмову у наданні інформації. Достовірна і повна інформація про внутрішню структуру будь-якого державного органу, закріплене за ним майно, витрати на його діяльність практично недоступні для звичайних громадян. Можна констатувати, що існуюча державно-правова практика з питань надання інформації громадянам не відповідає стандартам демократичної держави.

Причин таких порушень можна навести безліч, але в основі них — це "ментальність" нашої влади, чиновників, не усвідомлення ними ролі держави як "сервісної" структури, яка надає послуги і функціонує виключно в інтересах громадян. Узагальнивши усі проблеми, можна виокремити основні:

1) *Неправомірне застосування грифів обмеження доступу до інформації* ("опублікуванню не підлягає", "не для друку", "для службового користування"). Питання застосування таких грифів 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" від 2.10.1992 р.¹¹, 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 — Постановою Кабінету Міністрів України № 1893 від 27.11.1998 р.¹², відповідно до якої конфіденційній інформації, що є власністю держави, присвоюється гриф "для службового користування" (ДСК). Даний акт надає органам влади можливість присвоювати гриф "ДСК" практично кожному документу, обмеживши в такий спосіб доступ до інформації, що міститься у цьому документі.

2) *Неналежне виконання вимоги органами влади оприлюднювати інформацію про свою діяльність.* Органи влади не повністю виконують вимогу оприлюднювати інформацію про свою діяльність (в тому числі через мережу Інтернет), ігноруючи при цьому норми Постанови Кабінету Міністрів України №3/2002 від 04.01.2002 р.¹³, Указу Президента України №683/2002 від 01.08.2002 р.¹⁴ тощо.

3) *Відсутність ефективних технологій інформування владою громадськості про свою діяльність.* Діяльність прес-служб при органах влади у більшості випадків зводиться до піар-акцій, а сама інформація, що ними подається через ЗМІ, не орієнтується на потреби у ній громадськості, внаслідок чого конструктивний діалог між владою та громадськістю практично не відбувається.

4) *Відсутність спеціальних інституцій (органів), відповідальних за реалізацію права на доступ до інформації.* Гарантами реалізації права на доступ до публічної інформації мають стати спеціальні

¹¹ Закон України "Про інформацію" від 2.10.1992 р. // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

¹² Постанова Кабінету Міністрів України № 1893 від 27.11.1998 р. "Про затвердження Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави" // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

¹³ 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>

¹⁴ Указ Президента України "Про додаткові заходи по забезпеченню відкритості в діяльності органів державної влади" №683/2002 від 01.08.2002 р. // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

органи. Це, наприклад, уповноважені з питань доступу до інформації (омбудсмени) або спеціальні комісії у системі органів влади. Окрім іншого, такі органи мали б виконувати роль суб'єкта, до якого можна було б оскаржити діяння органів влади щодо порушення права на доступ до інформації.

5) До правової проблеми можна віднести *відсутність єдиного нормативно-правового акта (закону), який би чітко визначив* види інформації з обмеженим доступом та критерії віднесення її до такої. Закон "Про інформацію" не вирішує цю проблему. До того ж, він 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.

Окремо слід зупинитися на особливо гострій проблемі — *неправомірне застосування грифів обмеження доступу до інформації*. Про грифи "не для друку" та "опублікуванню не підлягає" взагалі навіть не згадується у жодному нормативно-правовому акті. Гриф "ДСК" також є незаконним, незважаючи на те, що його застосування передбачено згаданою вище Інструкцією, яка суперечить міжнародним стандартам 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: "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). Так, статус конфіденційної інформації, що є власністю держави і знаходиться в корис-

туванні 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, не говорячи уже про некоректність визначення держави власником інформації.

У цій же статті сказано, що порядок обліку, зберігання і використання документів та інших носіїв інформації, що містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави, визначається Кабінетом Міністрів України. Така норма аналогічно суперечить попередній нормі, відповідно до якої тільки законом може бути надано статус конфіденційної інформації, а відтак *Кабінет Міністрів не може мати повноважень щодо порядку її обліку, зберігання і використання*, оскільки ці повноваження є також складовими елементами режиму доступу до інформації.

По-третє, викликає чимало зауважень сам зміст згаданої вище Інструкції. Відповідно до п. 2 Інструкції центральні і місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування повинні у шестимісячний термін розробити і ввести в дію переліки конфіденційної інформації, що є власністю держави. Цій інформації надається гриф ДСК. Хто саме і виходячи з яких критеріїв повинен вирішувати, які саме відомості є конфіденційними Інструкція чітко не визначає. Також не зрозуміло, чи будуть доступні ці переліки для широкого загалу. Адже мало не кожен орган відтепер може мати подібний перелік. Крім того, далеко не усі органи підготували, а тим більше, оприлюднили такі переліки.

По-четверте, процедура доступу до інформації за Інструкцією, що передбачає застосування грифу, його обмеження, встановлення порядку роботи з документами та їх зберігання, умов технічного захисту інформації, функціонування експертних комісій як органу для вирішен-

ня питання доступу до інформації для "сторонніх", нагадує порядок, установлений стосовно інформації, що є державною таємницею. Суттєва відмінність полягає в тому, що суспільні відносини, пов'язані з віднесенням інформації до державної таємниці, засекречуванням, розсекречуванням її матеріальних носіїв та охороною державної таємниці, регулюються відповідним законом, яким, до речі, чітко встановлено перелік інформації, яка не може бути віднесена до державної таємниці, та забороняється віднесення до державної таємниці будь-яких відомостей, якщо цим будуть звужуватись зміст і обсяг конституційних прав і свобод людини та громадянина. Користуючись же положенням зазначеної вище Інструкції, державні органи не позбавлені можливості присвоїти гриф "ДСК" практично кожному документу, обмеживши у такий спосіб доступ до інформації, що міститься в такому документі. У кінцевому рахунку, маємо ще один вид інформації з обмеженим доступом, яка за відсутності будь-яких правил стосовно змісту та обсягу інформації, що підлягає "гримуванню", фактично утаємничується від зацікавлених осіб¹⁵.

Доходимо до висновку, що практика застосування будь-яких грифів обмеження доступу до інформації, в тому числі, "ДСК", 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 таких грифів або ж визначати на рівні закону (а не постанови), що слід вважати службовою таємницею та який порядок і підстави віднесення інформації до такої. 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 29 таких актів, 12 з яких — Розпорядження і Постанови Кабінету Мі-

¹⁵ Субота Н. Конфіденційна інформація, що є власністю держави: вид інформації з обмеженим доступом чи засіб обмеження доступу до відкритої інформації?// "Юридичний журнал" №9(15)'2003.

ністрів 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.

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

РОЗДІЛ 4

ПЕРСПЕКТИВИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ

4.1. Завдання закону про доступ до публічної інформації

Окреслені вище 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 розроблення і прийняття якісно нового 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. Якщо говорити про Закон України "Про інформацію", то його норми є більш декларативними і створюють широке поле для зловживання службовцями обмежувати доступ до інформації на власний розсуд. Тому, аргумент щодо прийняття спеціального закону у цій сфері, який би передбачив ефективні механізми вирішення окреслених проблем, є достатньо переконливим.

Як зазначалося вище, у зарубіжних країнах діють саме процедурні закони про свободу чи-то доступ до публічної інформації (США, Великобританії, Латвії, Естонії, Словаччині, Словенії, Болгарії, Польщі тощо), які регулюють питання режиму доступу, процедуру звернення з інформаційними запитами та процедуру оскарження діянь "публічних органів". Мабуть, Україна також могла б піти таким шляхом.

Закон про доступ до публічної інформації 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.

4.2. Законотворчі ініціативи

Потрібно сказати, що було зроблено чимало спроб щодо створення правових механізмів для реалізації права на доступ до інформації.

Так, станом на сьогоднішній день існує щонайменше п'ять законопроектів, що стосуються питань забезпечення доступу до інформації:

1. Проект нової редакції Закону "Про інформацію", розроблений Державним комітетом телебачення та радіомовлення. Законопроект, хоч і містить деякі нові підходи до вирішення проблеми забезпечення доступу до інформації, проте не передбачає механізмів їхньої реалізації.

2. Два законопроекти, що розроблялися у різних департаментах Міністерства юстиції України: проект Закону "Про участь громадськості у формуванні (реалізації) державної політики та вирішенні питань місцевого значення, її доступ до інформації, що знаходиться у володінні органів державної влади, органів місцевого самоврядування" та ще один проект нової редакції Закону "Про інформацію". *Перший законопроект* був винесений кілька разів на громадське обговорення і отримав переважно негативну оцінку, оскільки у першій редакції фактично залишив поза увагою питання отримання особами інформації за інформаційними запитами, а у наступних редакціях об'єднав у собі три різних предмети правового регулювання.

Проект нової редакції Закону "Про інформацію" також містив чимало суттєвих недоліків, основним серед яких є невизначення критеріїв віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом і тим самим надання органам влади широкого поля для зловживання і свавільного віднесення ними інформації до службової таємниці. Законопроект також був винесений кілька разів для публічного обговорення на круглих столах, під час яких було висловлено ряд суттєвих зауважень до нього. До того ж, законопроект було віддано на експертизу Ради Європи, де також вказано на суттєві його недоліки, без усунення яких прийняття законопроекту буде неефективним.

Враховуючи усі коментарі і зауваження до законопроекту, Міністерство юстиції України розробило *Концепцію проекту Закону України "Про доступ до публічної інформації"*, яка понад п'ять місяців перебувала на схваленні в органах влади, розглядалася і відхилялася Кабінетом Міністрів України. 23.07.2008 р. Кабінет Міністрів України Розпорядженням № 990-р схвалив дану Концепцію, щоправда в дещо іншій редакції, ніж попередня, яка передбачала розробити проект закону про доступ саме до публічної інформації — інформації суб'єктів владних повноважень та суспільно значущої інформації, — а не будь-

якої інформації. Відомо, що на такій редакції (на відсутності терміну "публічна") наполягали представники СБУ. Тобто, за логікою останніх, законопроект про доступ до інформації повинен регулювати також і доступ органів влади до інформації, яка знаходиться у приватних осіб, що є неприпустимим і порушує саму природу, сутність і зміст права кожного на доступ до інформації. Окрім того, з тексту Концепції вилучено інші важливі гарантії доступу до інформації, зокрема, створення незалежного органу, відповідального за реалізацію вказаного права. Поряд з цим, слід визнати, що Концепція спрямована на створення нових ефективних правових механізмів реалізації права кожного на доступ до інформації, а відсутність у ній згаданих вище положень, не позбавляє можливості виправити ці недоліки авторами законопроекту безпосередньо під час його написання.

3. Проект нової редакції Закону "Про інформацію", розроблений робочою групою Харківської правозахисної групи, який, хоч і містить ряд важливих норм, що сприяють доступу громадян до інформації, проте також містить і певні недоліки ("мертві" норми, оціночні судження, нечіткий перелік розпорядників інформації, некоректне визначення права власності на інформацію тощо, не передбачено порядок і процедуру оскарження порушення права на доступ до інформації тощо).

4. Проект Закону "Про доступ до публічної інформації", розроблений робочою групою Центру політико-правових реформ. Законопроект визначає процедуру звернення за інформацією та оскарження порушення права на доступ до інформації; містить норми, які стосуються як активного, так і пасивного доступу до публічної інформації; визначає, яка інформація може бути віднесена до інформації з обмеженим доступом; окреслює, хто, крім органів влади, може виступати розпорядниками інформації тощо. Законопроект був також винесений на громадське обговорення і, крім того, був внесений на розгляд Верховної Ради України попереднього скликання 17.02.2006 р., № 9124. Сьогодні, на основі цієї редакції законопроекту, коаліцією 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"), підготовлено нову редакцію законопроекту про доступ до публічної інформації, внесеного 11.07.2008 р. на розгляд Верховної Ради народним депутатом України Андрієм Шевченком (реєстраційний № 2763).

Вище описана "картина", з однієї сторони, відображає активність як влади, так і громадськості, а з другої сторони — демонструє відсутність консолідації зусиль фахівців у цій сфері для створення якісного закону. Наведені законопроекти містять як переваги, так і недоліки, потребують доопрацювання та взаємоузгодження. Автори законопроекту про доступ до публічної інформації № 2763 спробували узагальнити існуючі напрацювання та об'єднати позитивні норми усіх законопроектів, які б найбільш повно сприяли ефективній реалізації права кожного на доступ до публічної інформації.

4.3. Проекту Закону України "Про доступ до публічної інформації" від 11.07.2008 р., № 2763: переваги та мотивація для прийняття

Удосконалення законодавства про доступ до публічної інформації, повинно відбуватися шляхом прийняття окремого Закону про доступ до публічної інформації, який повинен вирішити проблеми, окреслені вище. До того ж, така політична воля зафіксована в Плані заходів з виконання обов'язків та зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи¹⁶ та Указі Президента України, яким схвалено Концепцію подолання корупції в Україні "На шляху до доброчесності"¹⁷. Серед заходів, які необхідно здійснити з метою розв'язання проблеми забезпечення доброчесності в органах виконавчої влади, Концепція визначає "прийняття закону про доступ до інформації про діяльність органів державної влади, в якому має бути визначено перелік інформації, що не може бути віднесена органами державної влади до категорії інформації з обмеженим доступом". Крім того, у Концепції зазначено, що створення ефективного механізму доступу громадян до інформації про діяльність органів державної влади та їх посадових осіб є важливим чинником протидії корупції.

¹⁶ Указ Президента України "Про План заходів з виконання обов'язків та зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи" від 20.01.2006 р. № 39/2006

¹⁷ Указ Президента України "Про Концепцію подолання корупції в Україні "На шляху до доброчесності" від 11.09.2006 р. № 742/2006

Якщо говорити про вирішення окресленої проблеми 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 відповідні норми у чинному Законі "Про інформацію".

Незалежно від діяльності Міністерства юстиції України з підготовки законопроекту про доступ до публічної інформації, коаліція громадських організацій (Центр політико-правових реформ, Харківська правозахисна група, Інститут медіа права, Асоціація медіа юристів України, Інститут масової інформації, Українська асоціація видавців періодичної преси, Академія Української преси, незалежна медіа-профспілка) на основі законопроекту про доступ до публічної інформації, розробленого робочою групою Центру політико-правових реформ (внесеного на розгляд Верховної Ради України попереднього скликання 17.02.2006 р., №9124), підготувала проект Закону України "Про доступ до публічної інформації". Цей законопроект має на меті забезпечити прозорість і відкритість суб'єктів владних повноважень та створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації шляхом:

- 1) визначення режиму доступу до неї, а саме — виключних підстав обмеження доступу до інформації;
- 2) закріплення обов'язку суб'єктів владних повноважень оприлюднювати інформацію про свою діяльність, у тому числі, у мережі Інтернет
- 3) встановлення максимально коротких строків для розгляду запитів на інформацію;
- 4) відсутності плати за надання інформації;
- 5) встановлення гарантій захисту інформаторів;
- 6) встановлення відповідальності за відмову чи відстрочку у наданні інформації;
- 7) встановлення для Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини додаткових гарантій в межах повноважень, визначених Законом України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини", для забезпечення реалізації права кожного на доступ до інформації.

Законопроект носить процедурний характер — передбачає процедуру здійснення права на доступ до інформації шляхом подання запитів на інформацію, а також виконання обов'язку розпорядниками інформації оприлюднювати інформацію про свою діяльність. Законопроект має на меті вирішити основне завдання — недопущення безпідставного і незаконного обмеження доступу до публічної інформації. Нажаль, чинний Закон України "Про інформацію" фактично не розмежовує публічну інформацію від приватної. В старому законі конфіденційна інформація визначена як така, що може належати органам влади і може поширюватися за їх бажанням. А це є неприпустимо в умовах забезпечення прозорості дій влади і протидії корупції. Влада має нарешті усвідомити свою підзвітність громадянам. Законопроект закладає дієві механізми контролю громадськості за владою, встановлює чіткі обов'язки влади щодо надання інформації про свою діяльність громадянам.

* * * * *

Отже, 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, зробить діяльність влади більш зрозумілою та доступною, а отже підвищить ступінь довіри громадян до неї.

У будь-якому випадку, процес зі створення законопроекту про доступ до публічної інформації повинен бути узгодженим, а усі суб'єкти, фахівці з цього питання, політики повинні об'єднувати свої зусилля заради спільної мети. Авторам цієї брошури, як і авторам законопроекту про доступ до публічної інформації № 2763, хотілося б заручитися підтримкою органів влади у його доопрацюванні і прийнятті.

Додаток

Проект вноситься
народним депутатом України
А.В. Шевченком

ЗАКОН УКРАЇНИ **Про доступ до публічної інформації** **(реєстраційний №2763 від 11.07.2008 р.)**

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.

Стаття 2. Мета і сфера дії Закону

1. Метою цього Закону є забезпечення прозорості і відкритості суб'єктів владних повноважень та створення механізмів реалізації

права кожного на доступ до публічної інформації.

2. Цей Закон не поширюється на відносини щодо отримання інформації суб'єктами владних повноважень при здійсненні ними своїх функцій.

Стаття 3. Гарантії забезпечення права на доступ до публічної інформації

1. Право на доступ до публічної інформації гарантується:

- 1) обов'язком розпорядників інформації надавати і оприлюднювати інформацію;
- 2) створенням у розпорядників інформації спеціальних інформаційних служб та/або систем, що забезпечують у встановленому порядку доступ до публічної інформації;
- 3) максимальним спрощенням процедури подання запиту і отримання інформації;
- 4) вільним доступом до відкритих засідань суб'єктів владних повноважень;
- 5) здійсненням парламентського, громадського та державного контролю за дотриманням прав на доступ до публічної інформації та режиму доступу до інформації;
- 6) юридичною відповідальністю за порушенням законодавства про доступ до публічної інформації.

Стаття 4. Принципи забезпечення доступу до публічної інформації

1. Доступ до публічної інформації відповідно до цього Закону здійснюється на принципах:

- 1) прозорості та відкритості діяльності суб'єктів владних повноважень;
- 2) вільного отримання та поширення інформації, крім обмежень, встановлених законом;
- 3) рівного права кожного на доступ до публічної інформації, незалежно від ознак раси, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками;
- 4) безперешкодного та оперативного надання повної, достовірної, точної інформації розпорядниками інформації запитувачу.

Розділ II. РЕЖИМ ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ

Стаття 5. Види інформації за режимом доступу до неї

1. Режим доступу до інформації — це встановлений законом порядок збирання, зберігання, використання, поширення інформації. За режимом доступу інформація поділяється на відкриту інформацію та інформацію з обмеженим доступом.

2. Обмеження доступу до інформації здійснюються виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку, з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя, у разі, якщо шкода від оприлюднення такої інформації вагоміша, ніж суспільний інтерес в її отриманні.

3. Не підлягає обмеженню доступу інформація, яка становить суспільний інтерес або яка уже була раніше оприлюднена.

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 запитом на інформацію.

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 громадськості знати цю інформацію переважає право розпорядника інформації на її захист.

Стаття 8. Доступ фізичної особи до інформація про себе

1. Кожна фізична особа має право:

- 1) знати у період збирання інформації, але до початку її використання, які відомості про неї і з якою метою збираються, як, ким і з якою метою вони використовуються, передаються чи поширюються;

- 2) доступу до інформації, яка збирається та зберігається про неї, заперечувати її правильність, повноту тощо, за винятком випадків, встановлених законом;
 - 3) вимагати виправлення неточних, застарілих персональних даних, знищення персональних даних, збирання, використання чи зберігання яких здійснюється з порушенням вимог законодавства;
 - 4) ознайомлення, за рішенням суду, з персональними даними інших осіб, якщо це необхідно для реалізації та захисту прав та законних інтересів;
 - 5) відшкодування шкоди у випадку розкриття інформації про неї з порушенням вимог визначених законом.
2. Обсяг персональних даних, що збирається, зберігається і використовується розпорядниками інформації, має бути максимально обмеженим і використовуватися лише з метою та у спосіб, визначений законом.
3. Розпорядники інформації, реєстри яких містять інформацію про фізичних осіб, зобов'язані:
- 1) надавати її безперешкодно і безкоштовно на вимогу осіб, яких вона стосується, за винятком випадків, передбачених законом;
 - 2) використовувати її лише з метою та у спосіб, визначений законом;
 - 3) вживати заходів щодо унеможливлення несанкціонованому доступу до неї інших осіб;
 - 4) виправляти невірні і застарілі персональні дані самостійно або на вимогу осіб, яких вони стосуються.
4. Зберігання інформації про фізичних осіб не повинно тривати довше, ніж це необхідно для досягнення мети, задля якої ця інформація збиралась.
5. Відмова фізичній особі у доступі до інформації про неї, приховування інформації, незаконне збирання, використання, зберігання чи поширення можуть бути оскаржені.

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 внутрівідомчу 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.

Стаття 10. Захист інформаторів

1. Посадові та службові особи суб'єктів владних повноважень (інформатори), які, порушуючи свої обов'язки щодо розголошення інформації з обмеженим доступом, викривають факти неправомірної поведінки, корупційні діяння, які вчиняються вищими посадовими особами органів державної влади та органів місцевого самоврядування, якщо вони в своїх діях керуються добрими намірами і переконані в тому, що розголошення такої інформації відповідає суспільним інтересам, звільняються від юридичної відповідальності.

Розділ III. СУБ'ЄКТИ ВІДНОСИН У СФЕРІ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Стаття 11. Визначення та перелік суб'єктів

1. Суб'єктами відносин у сфері доступу до публічної інформації є:
 - 1) запитувачі інформації — фізичні, юридичні особи, за винятком суб'єктів владних повноважень;
 - 2) розпорядники інформації — суб'єкти, визначені у статті 12 цього Закону;
 - 3) службові особи з питань запитів на інформацію чи структурний підрозділ з питань запитів на інформацію розпорядників інформації (надалі — службові особи з питань запитів на інформацію);
 - 4) Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (надалі — Уповноважений з прав людини).

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 запитом 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, дій 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.

Стаття 15. Службові особи з питань запитів на інформацію

1. Розпорядник інформації відповідає за створення та забезпечення діяльності службових осіб з питань запитів на інформацію — уповноважених працівників відповідних структурних підрозділів розпорядників інформації, відповідальних за опрацювання, систематизацію, аналіз та контроль щодо задоволення запиту на інформацію та надання консультацій під час оформлення запиту.

2. Запит, що пройшов реєстрацію у встановленому розпорядником інформації порядку, обробляється службовими особами з питань запитів на інформацію.

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, Уповнова-

жений 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.

Стаття 18. Реєстр документів розпорядника інформації

1. Для забезпечення збереження та доступу до інформації документи, що знаходяться у суб'єктів владних повноважень, підлягають обов'язковій реєстрації у реєстрі документів.

2. Реєстр документів — це система обліку та збереження інформації про документи, які знаходяться у розпорядника, яка містить основні характеристики документів та інформації.

3. Реєстр створюється відповідно до наказів керівників суб'єктів владних повноважень.

4. Реєстри містять наступну інформацію:

- 1) назва документа,
- 2) дата створення документа,
- 3) дата надходження документа,
- 4) джерело інформації (автор, відповідний підрозділ),

- 5) класифікація інформації за режимом доступу,
 - 6) причина занесення інформації до категорії з обмеженим доступом,
 - 7) підстави, строк обмеження доступу до інформації,
 - 8) галузь,
 - 9) ключові слова,
 - 10) тип, носій (текстовий документ; плівки; відеозаписи, аудіозаписи тощо)
 - 11) вид (нормативні акти, угоди, рішення, протоколи, звіти, прес-релізи, проекти рішень, доповідні записки, звернення, заяви, подання, пропозиції, листи тощо),
 - 12) форма та місце зберігання документа, та інше.
5. Реєстри документів не можуть бути віднесені до категорії інформації з обмеженим доступом.
6. Розпорядники інформації несуть відповідальність за забезпечення доступності до інформації реєстру документів у порядку, визначеному Законом.

Розділ IV. РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ ЧЕРЕЗ ІНФОРМАЦІЙНИЙ ЗАПИТ

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) графі 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 письмовій формі, але не пізніше 5 робочих днів, з одночасним інформуванням про це Уповноваженого з прав людини.

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.
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.

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 статусом або характером своєї діяльності володіє або повинен во-

лодіти 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.

Розділ V. ПРОЦЕДУРА ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ РОЗПОРЯДНИКІВ ІНФОРМАЦІЇ

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 задоволення 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 наданні 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 приписи 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 статті 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.

Стаття 29. Відповідальність за порушення законодавства про доступ до публічної інформації.

1. Особи, винні у порушенні цього Закону, несуть відповідальність, передбачену законом.

2. Відповідальність за порушення законодавства про доступ до інформації несуть особи, винні у вчиненні таких порушень, як:

- 1) незаконна відмова у наданні інформації;
- 2) надання недостовірної інформації;
- 3) порушення строків надання інформації;
- 4) навмисне приховування інформації;
- 5) безпідставна відмова від оприлюднення інформації;
- 6) необгрунтоване віднесення окремих видів інформації до категорії інформації з обмеженим доступом;
- 7) інші порушення прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері доступу до інформації.

3. Особи, на думку яких їх права та законні інтереси порушені розпорядниками інформації, мають право на відшкодування матеріальної та моральної шкоди у порядку, визначеному цивільним законодавством.

Розділ VI. ПРИКІНЦЕВІ ПОЛОЖЕННЯ

1. Цей Закон набирає чинності через три місяці з дня його опублікування.

2. До приведення законодавства України у відповідність із цим Законом акти законодавства України застосовуються у частині, що не суперечить цьому Закону.

3. Кабінету Міністрів України у двомісячний строк з дня набрання чинності цим Законом:

- а) затвердити граничні норми і порядок здійснення плати за надання інформації;

б) подати на розгляд Верховної Ради України пропозиції щодо приведення законів України у відповідність із цим Законом;

в) привести свої нормативно-правові акти у відповідність із цим Законом;

г) забезпечити приведення міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади їх нормативно-правових актів у відповідність із цим Законом;

д) відповідно до компетенції забезпечити видання нормативно-правових актів, передбачених цим Законом.

4. Визнати такими, що втратили чинність:

а) статті 23, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37 Закону України "Про інформацію" (02.10.1992 № 2657-ХІІ).

Прозорість влади —
умова належного урядування
(аналіз та рекомендації)

За загальною редакцією М. Демкової

Комп'ютерна верстка: М. Мурмило

Підписано до друку 28.08.2008. Формат 60 x 84 / 16.
Папір офсетний. Друк офсетний. Ум. друк. арк. 2,79
Наклад 200 прим. Замовлення № 472
Гарнітура SchoolBookCTT.

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"