

СВОБОДА ІНФОРМАЦІЇ ТА ПРАВО НА ПРИВАТНІСТЬ В УКРАЇНІ

ТОМ 1

ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ:

NIS ET NUNC!

34(75)



ХАРКІВСЬКА ПРАВОЗАХИСНА ГРУПА

ХАРКІВ
«ФОЛІО»
2004

Упорядник
Є. Захаров

Художник-оформлювач
О. Герчук

Ця публікація здійснена за фінансової підтримки
Міністерства іноземних справ Данії (FRESTA)
у співробітництві з Данським інститутом з прав людини та Article 19

Свобода інформації та право на приватність в Україні.
С25 **Том 1. Доступ до інформації: hic et nunc!** / Харківська правозахисна група; Худож.-оформлювач О.Герчук – Харків: Фоліо, 2004. – 212 с.

ISBN 966-03-2587-8.

Перший том спеціального випуску №34(75) інформаційно-аналітичного бюлетеня «Права людини» Харківської правозахисної групи містить підготовлений ХПГ проект Закону України про внесення змін до Закону України «Про інформацію», а також основні національні та міжнародно-правові джерела, використані при його опрацюванні.

ББК 67

© Є.Ю.Захаров, упорядкування, 2004
© Олена Герчук, ілюстрації, 2004

ВІДКРИТІСТЬ ІНФОРМАЦІЇ ЯК УНІВЕРСАЛЬНА ВИМОГА

Питання про відкритість інформації не настільки однозначне, як може видатися на перший погляд. Риторичним воно є хіба що у політологічному аспекті. У культурологічному ж і філософському сенсі в міру заглиблення у тему стає ясно, що вона тісно пов'язана з питанням символічних форм (Е. Кассіерер, С. Лангер), «символічною реальністю» загалом. З цього доводиться починати, звідси – вектор і наповнення теми інформаційної відкритості.

Досліджуючи інформацію як частину символічної реальності, маємо відштовхуватися від аналізу природи і функцій символічних форм. Це найважливіша теоретична грань порушеної теми. Як відомо, символ – дуже багатозначне і дотепер остаточно не з'ясоване поняття. Вважається, що це довільний знак, який виражає якусь однакову соціальну реакцію. Значення символу формується у процесі комунікації і завдяки взаємній згоді людей, які ним користуються. На почуттєвому рівні символ вказує на щось «інше» або заміняє собою щось «інше». «Іншим» у даному разі може бути явище або предмет, але найчастіше символ вказує на абстрактний, безпосередньо не сприйнятний зміст, смислове утворення, комплекс уявлень, які належать до релігії, політики, науки тощо.

За своєю природою і складом символи можуть бути відсторонені від символізованої ними реальності, утворюючи власну, замкнуту щодо предметного світу систему, тобто «нову реальність». У ланцюгу довгих і непростих перетворень символічна реальність не тільки заступає «реальну», а й надає їй сенсу. Зазвичай цінність символу мало пов'язана з його матеріальною стороною або причиною. Скажімо, символічна цінність предмета мистецтва, як правило, значно перевищує цінність матеріалу, з якого він зроблений. Отож, ідеї та символи закономірно стають могутнішими, ніж реальність, яку вони спочатку мали відбивати. Як наслідок – технології виробництва і швидкої передачі символів перетворюються на ключові моменти окремих форм культури. По суті, більшість культурних форм є водночас сукупністю символічних форм, до яких звичайно включають основні засоби соціальної комунікації: міф, науку, мистецтво, наукову і логічну мови разом із мовою поетичної уяви. Сим-

воли, як відомо, тісно пов'язані із сигналами. Але якщо сигнали належать до світу фізичного буття, то символи – частина віртуального світу значень. Сигнали – це «оператори», а символи – «десигнатори». З огляду на все сказане символічну реальність можна визначати як простір людської уяви, де феномени (предмети і явища) матеріального світу виступають у вигляді спеціальних заміників – знаків і символів, за допомогою яких людина організовує свою активність і взаємодіє з іншими людьми та довкіллям. Дослідження природи і структури символічної реальності переконує, що люди мають уважно ставитися до меж створеного ними символічного світу. Це, зокрема, означає, що в рамках символічної реальності вони не повинні застосовувати системи заборон, які були розроблені для використання у просторі фізичної (предметної) реальності. Адже заборона на ті чи інші прояви символічної реальності завжди сприймається як зазіхання на свободу думки, на експериментальні площадки розуму, «культурно чутливі зони» (Д. Істон) суспільства. Такі заборони, як правило, не просто непродуктивні, а й руйнівні для ноосфери. Маємо навчитися визначати зовнішні і внутрішні межі феномена символічного, виявляти ті місця (зони, простори, сфери), за допомогою яких символічна реальність впливає на фізичний світ.

Символічна система, яку можна вважати ядром культури, характеризується не тільки складно сегментованою елементною базою (міф, мова, наука, мистецтво, релігія та ін.), а й складним малюнком внутрішньої взаємодії своїх частин. Символічна реальність багатофункціональна, і це дає змогу говорити як про функції символічного загалом (творення цінностей і смислів, ментальне віддзеркалювання світу, моделювання та інтелектуальне експериментування), так і про функції її окремих сегментів: міфу, мови, релігії, науки, мистецтва, гри, моди. Отож, властивості символічної реальності можна розглядати в різних проекціях. З одного боку, вони мають відношення до феномена символічної реальності загалом. З другого – кожен сегмент (вид) символічної реальності характеризується своїми властивостями, які виявляються на рівні мови, науки, мистецтва та їх менш значних підвидів.

Загальну структуру символічної реальності можна уявити як велику піраміду смислів. Спочатку символічна реальність береться у своїй цілісно-структурній якості. Так утворюється система, яка має певний набір константних властивостей, тобто органічну нормативність. Оскільки символічна система призначена для творення первинних смислів, цінностей та ієрархій, вона не демонструє якогось доступного організуючого начала (крім трансцендентного), про який можна було б судити аналітичне. Символи, або атомарні елементи символічної реальності, виникають з інтелектуального життя людини і породжуються ним. Будучи вигаданими, сприйнятими чи засвоєними, вони не тільки відбивають життя, копіюючи

або заміщуючи його фізичні об'єкти, а й допомагають людям проникнути в його суть. Проте символам властивий також творчий характер, бо під впливом символічної реальності фізичні об'єкти можуть перетворюватися. У ній вони, умовно кажучи, позбуваються своїх первинних фізичних зв'язаностей, водночас «відриваючись» від одвічних консервативних призначень. Так статичний за своєю первісною природою феномен за допомогою символізації стає динамічним і «живим».

Символічна реальність мало зважає на простір, час, гравітацію, швидкість світла і взагалі будь-які лінійно-векторні процеси, використовуючи їх як свій пластичний ресурс. Вона не рятує людину від присутніх у її житті фізичних обмежень, але дає змогу діяти у рамках можливостей, зумовлених не стільки місцем, часом, силою тяжіння або швидкістю, скільки спроможністю інтелекту. Тому символічний простір (символічна реальність) за своєю роллю і функціями виступає як випробувальний полігон розуму, оточений «резерваціями» факультативних змістів і оснащений віртуальною машиною подолання природно-фізичних обмежень. Усе недоступне у світі фізичному тут доступне, все, що у матеріальному світі обмежується його ресурсами, тут нічим, крім розумової втоми, не обмежене. Тому головна роль символічної реальності – це звільнення людини від зв'язаностей і залежностей, які накладаються на неї фізичними законами, матеріальними обставинами життя. Що ж до її більш конкретних доповнень, то вони виступають як рольова своєрідність науки, мистецтва, міфу, релігії, моди, гри та ін. Функції окремих сегментів символічної реальності, у свою чергу, поділяються на менш значущі «призначення» симфонічної і камерної музики, театру, живопису, диференціального числення і т. ін.

Як бачимо, одна з найважливіших властивостей символічної реальності полягає в тому, що вона дає змогу вільніше, ніж у «реальній реальності», комбінувати життєві предмети і явища, сполучати їх один з одним у будь-який спосіб, прискорювати і сповільнювати їхній рух згідно з проектом, породженням уявою. Але це також означає, що найважливішою якістю символічної реальності є здатність творити. Символічну творчість можна розглядати у кількох аспектах. Як показують дослідження, починаючи приблизно з 60-х років минулого століття творчість сприймається соціумом як інструмент подолання феномена відчуженості в індустріальному суспільстві. Нині багато хто вважає, що продуктом творчості є переважно символічний результат, причому сам феномен творчості виступає не просто плодом інтелектуальної праці на замовлення, а підсумком глибинних духовних устремлінь людини.

Історично творчість є результатом зростання свободи й автономності особистості, і в цьому сенсі вона виникає з принципово інших джерел, ніж рутинна повсякденна робота. Інакше кажучи, ми маємо визна-

ти, що творчість постає не стільки з дотримання (повторення) існуючих процедур і правил, скільки зі свідомого або несвідомого їх порушення.

Отже, творчість походить з тієї соціальної аксіоматики, яка виявляється у двоїстості чи не всякої соціальної нормативної системи. Вона виникає і знаходить своє виправдання у визнанні того факту, що більшості соціальних норм іманентне властива провокація їх порушення. Можна сказати, що творчість припускає також конкуренцію свободи і порядку, причому у цій конкуренції ідея свободи превалює над будь-яким *status quo*.

Своєрідність творчої активності закладена у її мотиваційній суті. У наш час поняття творчості значно ускладнилося, а сама творчість перестала сприйматися лише як наслідок людської винахідливості. Як вважає У. Бек, із того факту, що всі сучасні суспільства спрямовані в майбутнє, автоматично не випливає їхній творчий характер. Так чи інакше, сучасна творчість являє собою високий і досконалий тип людської діяльності. Спонукальний же її мотив пов'язаний не стільки із зовнішніми, скільки з внутрішніми потребами особистості, її прагненням до самореалізації, примноження унікальних можливостей та обдарувань.

Загальне право творчості або право інтелектуальної свободи ще до недавня досить комфортно вкладалося у рамки регулятивних можливостей національного конституційного права. Проте під впливом глобалізації та демократизації право творчості дедалі чіткіше виступає як спеціальний підрозділ міжнародного інформаційного права. Адже творити і ділитися результатами творчості – означає обмінюватися інформацією. В ідеалі творчість – це вільне, нічим не обмежене інформування. Саме цією властивістю творчості і породжується більшість її правових і політичних колізій. В одних випадках творчість створює нові інформаційні повідомлення, в інших – дає змогу зрозуміти, декодувати вже існуючі. Так чи інакше, але саме комунікаційний, інформаційний її характер змушує сьогодні звернути на неї увагу правознавців.

Орієнтуючись на запропоновану А. Модем дефініцію інформації як кількості непередбачуваного у повідомленні, можна сформулювати таке визначення: творчість – це створення наповненого змістом інформаційного повідомлення (творчого продукту), необхідною умовою існування якого є неповторна оригінальність особистості автора повідомлення. Таким чином, справжній акт творчості, по-перше, повинен бути інформаційним повідомленням, тобто містити непередбачуваний зміст; по-друге, необхідно, щоб таке інформаційне повідомлення мало сенс, певну цінність, значення для автора та його аудиторії; по-третє, важливо, щоб зміст цього повідомлення був похідним від неповторної, оригінальної особистості свого творця. Що ж до творчого продукту, то його можна розглядати як наділений змістом інформаційний гештальт (цілісність), непередбачувану до завершення творчого акту і нову для аудиторії комбінацію розпізнаваних у людській комунікації знаків і символів. У вузькому ро-

зумінні право творчості звичайно поділяється на приватне право, яке втілює в собі авторське (національне і міжнародне) право, а також публічне (національне і міжнародне) право інтелектуальної свободи, орієнтоване на забезпечення інтересів не тільки авторів, а й споживачів творчості, його потенційної або реальної аудиторії.

Отже, творчість породжує у просторі символічної реальності нове комунікаційне тіло, що належить людству загалом. Та інформація, яку індивід передає своєю творчістю, «зрощується» потім з мовою, мистецтвом і всією символічною системою, продовжуючи і підтримуючи тим самим вічний хід історичної комунікації. Приблизно так творчість здійснює своє основне інформаційне призначення.

Безумовно, реакція громадськості і/або держави на творчу новизну залежить не тільки від ступеня об'єктивної непередбачуваності створеного артефакту, а й від суб'єктивно унікальної, часто неповторної комунікативної установки його творця. Тому найважливішим критерієм успішності соціального прогресу є те, якою мірою суспільство і держава забезпечують умови «непідопічності» творчих індивідів. Цінність творчості, проте, виявляється не тільки в тому, що вона розсуває межі предметного і символічного світів, розширює простір людської свободи, збільшує соціальне знання, робить цікавішим наше сьогодення і майбуття. Будучи спроможною руйнувати будь-які пророцтва, творчість рятує людство від нудьги й екзистенціальної туги. Не вселяючи, як правило, якихось конкретних надій, вона, втім, дає людям певну віру в те, що будь-який процес не триває нескінченно довго, що будь-яка звичка і рутини мають свої межі, а життя не буває цілком безглуздом.

Політико-правові параметри творчості лише доповнюють її органічні – психологічні і культурні параметри. Оскільки функціонування творчо-інтелектуальної сфери має тенденцію підривати стабільність, це потенційно загрожує соціальному порядку і безпеці. Тому творче мислення являє собою реальне джерело політичних і адміністративних проблем. Отже, сучасна держава змушена враховувати деструктивний щодо status quo потенціал індивідуальної творчості. Водночас ніщо так не дестабілізує політичну й економічну рівновагу, як обмеження або скорочення творчо-символічного простору. Тому політична влада у своєму ставленні до нього завжди зазнає подвійного ризику: для неї небезпечний як його надлишок, так і обмеженість. З одного боку, творчість непередбачувана і тому містить у собі якусь загрозу, з другого – саме завдяки цьому вона соціальне потребувана.

Що ж до інформаційних відносин, то вони виступають основним засобом прояву творчо-символічних процесів. Якщо інтелектуальна активність і творча діяльність – найбільші прояви символічної реальності, то інформаційні відносини є квінтесенцією самої інтелектуальної активності. Ось чому для визначення творчості і творчого продукту настільки зручним

виявилось застосування категорії інформації. Інформація – це «кількість непередбачуваного у повідомленні», писав А. Моль, і таке визначення видається одним із найбільш вдалих. По суті, інформація – це новизна, яка може бути усвідомлена. Тому адресат є необхідним атрибутом інформації. Без адресата, який може зрозуміти й адекватно використати значення новизни, інформація не існує. І хоча знаки і символи є відносно простими елементами інформаційного коду, закодоване повідомлення має сенс, є власне інформацією лише тоді, коли існує адресат, спроможний декодувати символічне послання. Як неодноразово підкреслював Н. Вінер, інформація є інформацією, а не матерією чи енергією, і той матеріалізм, який не визнає цього, не може бути життєздатним¹. Інформація для Н. Вінера – це позначення змісту, отриманого із зовнішнього світу в процесі нашого пристосування до нього і пристосування до нього наших почуттів². У журналістиці інформацію визначають як будь-які відомості про те, що впливає на життя людей, зачіпає інтереси значних мас глядачів і читачів³. А. Етціоні вважав інформацію формою знання, що виступає як незвичайна людська цінність, у вигляді набору символів, а не об'єктів⁴.

С. Лем, йдучи за визначенням Н. Вінера, називав інформацію матеріальним явищем, яке не є ні матерією, ні енергією. Намагаючись пояснити зміст цього поняття, він наводив приклад «Гамлета» В. Шекспіра. Як підкреслював С. Лем, мільйон книг із заголовком «Гамлет» – це мільйон фізичних предметів, які є тільки одним «Гамлетом», повтореним мільйон разів. У цьому полягає різниця між символом, який втілює інформацію, та її матеріальним носієм. Проте для того, щоб «Гамлет» існував як інформація, має існувати і той, хто здатний його зрозуміти.

Звісно, у реальному світі все не так просто. Адже будь-яке інформаційне повідомлення за визначенням багатозначне. Тобто інформація – це новизна, яка має різний зміст для різних адресатів. Більше того, навіть автор інформаційного повідомлення зазвичай закладає в нього неоднозначність. Нерідко зміст інформаційного повідомлення перевершує або спотворює те, що свідомо мав намір вкласти в нього автор або суб'єкт, який ретранслює повідомлення. Таким чином, «Гамлет» втілює один зміст у свідомості В. Шекспіра, інший – у свідомості акторів, що виконували цю роль, ще інакший – у свідомості тисяч глядачів і мільйонів читачів п'єси, які сприймали її поза сценічним трактуванням. Фактично інформація є мало передбачуваним за наслідками сприйняття феноменом. Суть її полягає у новизні змісту, але конкретний характер цієї новизни

¹ Вінер Н. Кибернетика. – М.: Наука, 1983. – С. 209.

² Вінер Н. Кибернетика и общество. – М.: Изд-во иностр. лит-ры, 1958. – С. 31; див. також: Семилетов С. Информация как особый нематериальный объект права // Гос-во и право. – 2000. – № 5.

³ Профессиональная этика журналистов. – М.: Галерея, 1999. – Т. 1. – С. 226.

⁴ Etzioni A. The Active Society. – New York, London: The Free Press, 1968. – P. 136.

багато в чому визначається станом адресата, а не тільки автора або ретранслятора повідомлення. Тому будь-яке інформаційне повідомлення багатозначне, а його «повний» зміст невичерпний. Як інформаційне повідомлення «Гамлет» практично нескінченний, оскільки є частиною символічної реальності, яка втілює в собі зв'язок усього з усім. У «Гамлеті» інформацію несуть не лише слова та їх сполучення, а й імена героїв, не тільки первинна шекспірівська мова, а й усі адаптації і переклади п'єси, не тільки текст, а й шрифт, яким він набраний, а також накопичені культурою засоби інтерпретації слів, імен, мови, поліграфічних форм. Тобто, інформаційне повідомлення – це завжди потенційно непередбачувана комунікація. А самі інформаційні відносини існують задля створення і трансляції елементів новизни. Якщо інтелектуальна активність – це засіб символічного «подвоєння» предметно-фізичного світу, творча активність – засіб створення інформації, то сама інформація є втіленням чистої новизни.

Намагаючись розібратися у складній суті інформаційних процесів, Ж. Лакан писав, що поняття «повідомлення», яким користуються в кібернетиці, зовні має мало спільного з «повідомленням» у повсякденному житті. Адже повідомлення у контексті повсякденної реальності завжди має конкретний зміст, а повідомлення у кібернетиці зводиться до комбінації нулів і одиниць. Проте послідовність нулів і одиниць задається на спеціальній клавіатурі, яка є посередником між комбінацією знаків і тим, що ми називаємо словом «зміст». Тож клавіатура чи інший кодуючий пристрій – це механізм, за допомогою якого відбувається вибір елементарних альтернатив. Власне, інформаційним повідомлення залишається і тоді, коли клавіатурою задається суцільна послідовність нулів. Проте важливо, щоб ця дія розпочалася на основі осмисленого вибору. Як зазначав Ж. Лакан, щоб повідомлення було повідомленням, воно має бути не просто послідовністю знаків, а послідовністю знаків, певним чином орієнтованих¹.

Таким чином, інформація – це кількість непередбачуваного (нового) у повідомленні, що має сенс і поширюється від одного суб'єкта інформаційних відношень до іншого, причому повний ефект передачі інформації залежить від засобів та можливостей її тлумачення і прочитання автором, ретранслятором і адресатом.

Загальновідомо, що за весь час існування людства лише окремі його представники зуміли здійснити великі наукові відкриття чи створити видатні твори мистецтва. І це доводить, що «та сама» інформація сприймається символічною реальністю в мільйонах і мільярдах своїх можливих інтерпретацій, і лише деякі з них – завжди рідкісні і непередбачувані –

1 Лакан Ж. «Я» в теорії Фрейда і в техніці психоаналіза (1954/55). – М.: Логос, 1999. – С. 430, 432.

виявляються по-справжньому ефективними. Причому справді великі витвори людського розуму і духу лише значеннєвими нюансами (теми, тексту, мелодії, кольору, колориту, форми) відрізняються від ремісничих виробів і копій. Але саме ця обставина показує, наскільки важлива в соціальному середовищі гранична інформаційна відкритість. Інакше кажучи, щоб гарантовано не втратити для сучасників і нащадків талант М. Ломоносова, необхідно було надати можливість отримати освіту всім вихідцям з північних губерній Російської імперії, а щоб не зник у забутті геній Т. Шевченка – відпустити на волю мільйони кріпаків. У контексті інформаційних уявлень ці нехитрі приклади показують, що *інформація набуває системної ефективності лише за умови її необмеженого поширення, абсолютної доступності.*

З наведених визначень, пояснень і прикладів також випливає, що справжні інформаційні відносини виникають тоді, коли виконуються такі умови: а) повідомлення містить елемент новизни для його відправника або адресата; б) повідомлення має сенс, є «орієнтованим» у термінах Ж. Лакана; в) ефект інформаційного повідомлення достатньо непередбачуваний. Це, зокрема, означає, що інформація існує лише щодо певних систем, у межах яких відбувається вибір альтернатив. При цьому міра інформації завжди відносна і залежить від прийнятого ансамблю можливостей (станів) даної системи. Якийсь факт може бути символом (носієм інформації) стосовно певного ансамблю станів, але може і не бути ним, якщо ансамбль (система) станів будуть змінені. Так, для багатьох формально освічених людей у посттоталітарних країнах твори філософів постмодерністів, так само, як і живописні полотна Д. Поллака або М. Рутко, не мають справжнього змісту, бо вони створені у ментальному реєстрі, який десятиліттями був недоступний для тих, хто жив зі східного боку «залізної завіси». Логічно і те, що саме в цих країнах спостерігається спізнілий інтерес до артефактів (наприклад, до фільмів Л. Рифеншталь), які на Заході уже потрапили до художніх запасників.

У 1980–1990 рр. було проведено дослідження, які стали основою для побудови сучасної теорії інформаційного простору та інформаційних об'єктів. Інформаційним простором називають сьогодні сукупність результатів семіотичної діяльності людства, «світ імен і назв», сполучений з онтологічним світом. Оскільки поняття інформаційного простору не може бути задане як первинне, воно виводиться з протилежності символічних форм предметно-матеріального світу. Простим прикладом локального інформаційного простору є будь-який словник.

З принципу симетрії символічного і фізичного світів випливає, що аналогічно до живих фізичних конструктів повинні існувати також «живі» інформаційні конструкти. Наділений власною поведінкою «живий» символічний конструкт називають інформаційним об'єктом. Інформаційні

об'єкти справді можуть народжуватися і вмирати, їхнім фізичним втіленням є біологічні і технічні прилади, що зберігають і переробляють інформацію: люди, групи людей, обчислювальні системи, мережі. Підкреслимо, що матеріальні носії символічного змісту можуть замінятися без шкоди для інформаційного об'єкта, котрий є, якщо користуватися термінами кібернетики, програмним, а не апаратним комплексом. Важливо також відрізнити фізичного носія інформаційного об'єкта від втілення цього об'єкта в матеріальному просторі (уявлення). Уявлення існує як похідне від симетрії фізичного і символічного просторів і пов'язане з інформаційним об'єктом інформаційно та енергетичне¹.

Структурно будь-яке інформаційне повідомлення поділяється на тему і рему. Тема – це елемент звичного, знайомого в інформаційному повідомленні, а рема – власне інформація, елемент непередбачуваності, справжньої новизни. Тема виконує стосовно реми функцію зв'язки, інформаційного «попередження», семантичної передмови. Поняття теми і реми є універсальними і тому застосовуються більш широко. Як писав Д. Дьюї, люди не можуть легко відмовитися від свого звичайного способу мислення і ніколи не зможуть відкинути його відразу. Тому розвиваючи і впроваджуючи нові ідеї, ми змушені використовувати і деякі зі старих – як інструменти, необхідні для розуміння і комунікації.

У рамках символічної реальності інформаційні відносини постають перед нами як засіб функціонування і виправдання цієї реальності водночас. Символічна реальність існує як гігантський простір інформаційного обміну, в якому постійно відбуваються процеси зі знаково-символічним наповненням. Вона є простором створення новизни, обміну новизною, сферою інноваційних трансакцій. Саме у такому розумінні символічна реальність постає перед нами як звільнений від предметно-фізичної інерції та іншої консервативної зв'язаності експериментальний полігон свідомості, безмежна лабораторія розуму, що ґрунтується на принципах множинності, толерантності, свободи й етичного вибору. Символічна реальність – це інформаційний домен, в якому функціонують відправники й одержувачі інформаційних повідомлень. Причому ефективність символічної реальності прямо пропорційна, по-перше, кількості діючих у ній інформаційних суб'єктів – відправників і одержувачів (так реалізується принцип *множинності*), по-друге, чистоті інформаційних каналів і доступу суб'єктів до інформації (так реалізується принцип *свободи*), по-третє, реальній здатності із суб'єктів інформаційних відносин робити моральний вибір серед великої кількості інформаційних альтернатив (так реалізується принцип *етичного вибору*).

¹ Переслегин С. Того, что достаточно для Геродота, мало для Герострата... // Лем С. Сумма технологий. – М.: АСТ, 2002. – С. 653-654.

Інформаційне «просвічування» символічної реальності доводить, що за своїм глобальним задумом і конкретно-функціональним призначенням вона є *зовнішньо і колективно неконтрольованою* реальністю людської свідомості та уяви. Ось чому так непросто і неоднозначне складаються стосунки між символічним і предметним світом. Так, у стадії формування і початкового усвідомлення себе як ноосфери символічна реальність починає з того, що просто «боїться» себе. Недарма час від часу в ній створюються різні інквізиційні системи ідеологічної, політичної, наукової або іншої закритості (від церковних конгрегацій до ВАКу), каналізуються і фільтруються інформаційні потоки і т. ін. Проте, якою б «обережною» не була символічна реальність, її кінцевий прагматизм потребує виконання трьох системних вимог: а) забезпечення різноманітності й толерантності; б) надання свободи; в) гарантування неутрудненого морального вибору. Якщо фізична реальність створила людей різними (багатоманітними), то саме від цього їм варто відштовхуватися. При цьому треба «експлуатувати» всі існуючі види і варіанти індивідуальних відмінностей.

Для символічної реальності також необхідно, щоб інформаційні повідомлення, які посилаються в її просторі, зберігали в собі принцип різноманітності. Адже саме їхня унікальність і неповторність створює новизну, робить повідомлення *інформаційними*. При цьому для споконвічне несхожих і водночас терпимих один до одного суб'єктів має бути гранично відкритим і цілком безперешкодним доступ до повідомлень, які надсилаються. Нагадуємо, що повідомленням у такому сенсі може бути не тільки ряд математичних формул, а й п'єса В. Гавела, політичний маніфест, музична симфонія або манера зав'язувати краватку. Саме у цій вимозі реалізується принцип свободи.

Нарешті, коли йдеться про моральний вибір як один з багатьох, використовуються особистісні якості суб'єкта інформаційних відносин. Тобто відбувається вибір найкращих факультативних соціальних наслідків конкретного повідомлення (творчості). У своїх межах це може бути вибір між «життям і смертю», «добром і злом», але його можна розуміти і як вибір між «О» і «І» на знаково-символічній клавіатурі соціальних координат. Зауважимо, що інформація – це вельми поширений товар, поводження з яким звичайно потребує співпраці на всіх рівнях – від місцевого до глобального¹. І хоча зосередження зусиль тільки на транзакційних процедурах може призвести до недооцінки змістової сторони передачі даних, загальний ефект інформування як процесу дає змогу вважати його справжнім «супільним благом» (М. Постер).

¹ Гендерсон Г. Парадигмы прогресса. Впереди XXI век: перспективы, прогнозы, футурологи. – М.: Academia, 2000. – С. 438.

Характерно, що Ж. Бодріяр називає інформацію не знанням, а тим, що змушує знати¹, а А. Тоффлер вважав її «найдемократичнішим джерелом влади», бо всі мають до неї доступ, а справжня монополія на інформацію неможлива. Водночас інформація є *найменш демократичним чинником виробництва*, оскільки сам лише доступ до інформації не означає володіння нею. Так чи інакше, але завдяки підвищенню ролі інформації в сучасному світі належність до панівного класу стала тепер більше залежати від спілкування зі знаннями. Ж.-П. Сартр називав інформацію «третьою природою постмодерністської людини»², а деякі аналітики акцентують увагу на тому, що затрати на виробництво сучасного знання рідко можна порівняти з прямими результатами його застосування. Іноді дуже незначні інвестиції можуть спричинити вражаючий приріст знань, хоча нерідко спроби одержати нові знання за допомогою великих капіталовкладень закінчуються провалом. Причина криється почасти у тому, що ясно виражене знання звичайно кодифікується в письмовій формі, тимчасом як особливо цінне знання, яке є лише «припущенням», залишається надбанням одиниць і не може бути до кінця ні трансьоване, ні пояснене. Інакше кажучи, накопичене знання дає потужний ефект лише в сукупності з усіма значеннєвими нюансами властивих йому конотацій. Тому інформація з книг чи інших традиційних джерел справляє приголомшливе враження на одну людську свідомість і зовсім ніякого ефекту – на іншу. Передбачити ж заздалегідь ефект від зустрічі інформації з її адресатом неможливо. Цілком очевидно, що одне й те ж саме інформаційне повідомлення має різний евристичний обсяг для різних одержувачів.

Слід також враховувати, що в інформаційних процесах відіграє роль не тільки обсяг накопиченої і переданої інформації, а й тип її сприйняття, психологічне очікування адресата, його здатність співвідносити повідомлення з уже наявними даними, зіставляти різно-віддалені інформаційні фрагменти і т. ін. Як вважав Н. Луман, істина – це подоланий сумнів³, але долати сумніви вміє далеко не кожний.

Відомо, що Н. Вінер свого часу протестував проти перетворення інформації на товар. Проте й сьогодні питання про природу інформації на ринку символічних зразків залишається неоднозначним. З одного боку, вже прослуханий музичний твір або прочитана книга нібито втрачають ефект новизни. З другого – вони, як і раніше або навіть ще інтенсивніше, затребувані на ринку інтелектуальних продуктів. Чи означає це, що, розраховуючись за книгу, альбом, лазерний диск або чіп, ми купуємо інформацію тільки як «кількість непередбачуваного»? Це питання залишається не до кінця з'ясованим. Навряд чи ми платимо лише за новизну,

¹ Бодрийяр Ж. Прозрачность зла. – М.: Добросвет, 2000. – С. 68.

² Сартр Ж.-П. Что такое литература? – СПб: Алетейя, 2000. – С. 328.

³ Луман Н. Власть. – М.: Практика, 2001. – С. 256.

інакше альбоми нікому не відомих композиторів і виконавців були б найбільше затребуваними і дорогими, але це не так. Як вважав Н. Вінер, інформація – це завжди щось антиентропійне, це завжди організація. Як ми знаємо сьогодні, весь живий світ, включаючи й людину, вийшов із системи «ДНК – мітоз», побудованої з клітин приблизно за чотири мільярди років за допомогою обережних дій необхідної і перманентної інформації в її вічному двобої з деструктивними силами хаосу¹. Подібно до того, як у замкнутій системі ентропія завжди стихійно прагне до збільшення, інформація тяжіє до зменшення. Ентропія є мірою дезорганізації, інформація – мірою організації. Але саме тому, що інформація й ентропія не зберігаються в ізолюваному вигляді, вони не можуть бути товарами².

Можливо, застосувавши додаткову аргументацію, цю думку можна було б прийняти. Однак важливішою у даному разі видається непряма вказівка на те, що консервація інформації у «закритих ємностях» не має сенсу. Відділена, ізолювана від своїх потенційних адресатів інформація перестає бути інформацією. В умовах закритого доступу вона тане як сніг на сонці. Саме тому говорити про інформаційні відносини як про прояв символічної реальності має сенс лише в умовах відкритості, необмеженого доступу до банків і баз даних.

Подібне ставлення до інформації вже давно утвердилося у передових країнах, тому вченому гостю з України легше стати читачем Бібліотеки Конгресу США, ніж відкрити абонемент у своїй обласній бібліотеці. По суті, потенціал інформації за значного її поширення не зменшується, а збільшується. Чим інтенсивніше (частіше) експлуатується інформаційний носій, тим глибше і повніше розкривається зміст інформації, яка міститься в/на ньому. Чим більше існує одержувачів інформації, тим адекватніше реалізується її призначення. Сюжетно стримані картини Е. Дега стали гранично затребуваними після їх поширення по планеті. Те ж саме відбувається звичайно з хорошою музикою, кінематографом, книгами, науковими текстами і взагалі творчою продукцією. Інформація за своєю природою прагне оприлюднення.

З цієї тези випливає, що за інформаційними відносинами стоїть міжнародний інтерес. Тому інформаційне право повинно бути представлене не тільки приватним авторським, а й публічним конституційним і міжнародним правом. Інакше кажучи, інформаційні відносини мають глобальний характер. Це, у свою чергу, означає, що інформаційне право тяжіє до того, щоб стати всесвітнім. Принаймні, воно прагне стати правом світових регіонів, наприклад європейським або євроатлантичним публічним правом. Що ж до внутрішніх параметрів символічного обміну, то інформаційні відносини мають сенс тільки як засоби передачі альтернатив.

¹ Рюс Ж. Поступ сучасних ідей. – К.: Основи, 1998. – С. 359.

² Вінер Н. Кибернетика и общество. – М.: Изд-во иностр. лит-ры, 1958. – С. 123.

Якщо потрібно передати лише одну-єдину можливість, то краще не посилати повідомлення взагалі. Примітне, що навіть такі елементарні транслятори інформації, як телефон і телеграф, можуть працювати лише тоді, коли передані ними повідомлення невинно змінюються, причому ці зміни не повинні визначатися минулою частиною повідомлень¹. Це ж правило діє й у набагато ширшому масштабі. Інформаційні відносини мають сенс лише тоді, коли загальний ефект інформування суспільства не можна «організувати», а висновки, які випливають з нього, й оцінки – якось передбачити.

По суті, правильно організований інформаційний світ – це свідомо підтримувана символічна непорядкованість, сфера спонтанних інтелектуальних зусиль, в якій діє відомий методологічний принцип: *anything goes* (припустимо все). Як писав з цього приводу А. Тоффлер, суперечливі факти і те, що фактами взагалі не є, – це однаковою мірою продукти і знаряддя інформаційних конфліктів. Фальшиві факти і неправда, так само як і правдиві факти, наукові закони і прийняті на віру релігійні догми, виступають тут не тільки зброєю конфліктуючих сторін, а й формами знання, якщо вже використовувати цей термін.

Оскільки максимально повна поінформованість стає дедалі більшою нагальною потребою, а дані і знання дедалі ефективніше накопичуються і вже виплескуються з наших комп'ютерів, роль інформації у політичному житті будь-якої країни стрімко зростає. Зазвичай політична влада намагається першою заволодіти інформаційними новинками, бо з ними вона набуває привабливості інформованого суб'єкта. Але водночас саме влада намагається просіювати інформацію, яка надходить до цивільних інститутів, оминаючи її межі. Так за допомогою інформаційних важелів контролюються рівні соціальної стабільності. Причому суспільства, які зовсім недавно у військових та ідеологічних авантюрах влади зазнали мільйонних втрат, прагнуть дізнатися про свій істеблішмент якнайбільше. Тому майже в кожній посттоталітарній країні складається органічне протистояння суспільства і держави в інформаційній сфері. На конституційному рівні воно набуває рис протистояння влади і громадянського суспільства, народного і державного суверенітетів. Тому той, хто справді вірить у логіку верховенства народного суверенітету над суверенітетом державним, повинен гарантувати громадянському суспільству статус пріоритетного (первинного) отримувача інформації, виняткового об'єкта інформування.

Дуже істотною особливістю процесу інформування є і те, що після одержання якоїсь важливої для себе інформації об'єкт інформаційного впливу (суспільство, організація, індивід) може різко змінити свою ціннісно-символічну орієнтацію, ставши, по суті, іншим об'єктом. Одержан-

¹ Винер Н. Кибернетика. – М.: Наука, 1983. С. 55.

ня інформації, таким чином, не просто робить споживача більш обізнаним, а й іноді по-справжньому перероджує його. Ідеологічно несумісні лідери раптом підписують договори «про дружбу і кордони» або обмінюються поцілунками в обидві щоки.

Тому не випадково у світі утвердилися й існують дві етики інформаційних взаємовідносин суспільства і держави. У першій із них – етиці відкритості – держава гарантує своїм громадянам максимально широкий доступ до інформації про все, що відбувається у світі. Така держава, звичайно, завжди є об'єктом гострої і компетентної критики. У другій етиці – етиці закритості та інформаційного стримування – держава виступає в очах суспільства як найбільш поінформований суб'єкт. Але кінцевим результатом такої політики стає звичайнісінька загальна недовіра громадян до влади і страх перед нею. Критики такій державі тим більше не уникнути, але найчастіше вона набирає революційних форм.

Переважання в державі тієї чи іншої етики зумовлює тонус усіх дискурсів, які ведуться під її юрисдикцією, зміст більшості процедурно-регулюючих угод (Ю. Хабермас) – прагматичних, політичних, моральних, правових. Давно помічено: якщо інформація строго обмежується, то незабаром буде обмежене вузькими рамками і все політичне життя.

У найзагальнішому розумінні процес одержання і використання інформації є процесом соціального та індивідуального пристосування до випадків і закономірностей зовнішнього середовища і самої життєдіяльності у цьому середовищі. Водночас потреби і складність сучасного життя ставлять високі вимоги до практики інформування. Тому преса, телебачення, музеї, наукові лабораторії, університети, бібліотеки і підручники повинні з випередженням задовольняти невпинно зростаючі інформаційні потреби. В іншому разі вони не виконують свого призначення. Дієво жити сьогодні – означає жити, розпоряджаючись необхідною інформацією. Наш час, вважав Н. Вінер, є такою ж мірою століттям систем, які стежать, працюючи за принципом зворотного зв'язку, як XIX століття було століттям парової машини, а XVIII – століттям годинників. Інформація перетворилася на квінтесенцію діяльного життя, а спілкування – на вже щось більше, ніж просто чинник буття.

По суті, комунікація стала головним засобом нашого існування. Те, що завдяки комунікації успадковуються результати творчих зусиль, можливість передавати інформацію примиряє людей навіть із думкою про смерть. Саме існування комунікації гарантує, що наші досягнення зможуть збагатити життя прийдешніх поколінь. Залежно від того, як і коли ми передаємо інформацію один одному, розширюються або звужуються межі нашого буття.

Л. Фуллер зізнавався, що якби йому запропонували визначити безумовний принцип того, що можна назвати природним правом з великої літери, то він шукав би відповідь у можливості відкривати, підтримувати

і зберігати цілісність засобів передачі інформації, за допомогою яких люди можуть обмінюватися своїми враженнями, почуттями і бажаннями. Так, описана Л. Фуллером «мораль прагнення» заговорила б не менш звучним і владним голосом, ніж голос «моралі обов'язку». Цікаво, що на основі проведених досліджень було зроблено висновок про те, ніби інформаційна прозорість і відкритість не ведуть до уніфікації або, як іноді кажуть, «макдональдизації» світу. Зокрема, вимуштрувані в рамках «cultural theory» англосаксонські спостерігачі стверджують, що глобалізація не спричиняє неминучої культурної уніфікації, а масове продукування символів не створює «глобальної культури». Просто національні держави не можуть далі відгороджуватися одна від одної, а в їх кордонах, які досі охороняються, утворилися інформаційні тунелі та коридори.

Що ж до глибинної суті сучасних інформаційних процесів, то й у їхньому пізнанні нині вдалося досягти значних результатів. Зокрема, люди навчилися розпізнавати інформацію, що перебуває в інформаційному просторі не тільки у відкритому, а й у прихованому, згорнутому або архівованому вигляді. Інакше кажучи, вже майже збулося пророкування С. Лема про «екстрагування» інформації з природи без посередництва мозку – людського або електронного, про «виращування» і спонтанну еволюцію інформації¹. Як визнають розробники сучасної доктрини стратегічного розвитку США, для цивілізації «третьої хвили» найважливішою сировиною, до того ж, невичерпною, є інформація з уявою включно. При цьому одним із найтривожніших соціальних наслідків інформаційної революції визнається факт, що людина із середніми здібностями незабаром не зможе запропонувати для продажу на ринку праці нічого, за що варто було б платити справжні гроші.

На цій підставі можна припустити, що інформаційна революція спричиняє перегляд традиційної політичної моралі. Адже вона спонукає розбудовувати суспільство, базоване на цінностях, які суттєво відрізняються від цінностей класичного ринку, а для цього потрібна велика підготовка та велика ідейна боротьба. І її ознаки вже почасті розпізнаються.

Якщо розглядати технічні аспекти інформатизації, то тут привертає увагу те, що хоча Інтернет і з'єднав між собою персональні комп'ютери, розкидані по всьому світу, проте споживання паперу як інформаційного носія продовжує подвоюватися у США кожні чотири роки. При цьому 95% усієї інформації так і залишається у паперовому вигляді. Всупереч сподіванням, в електронній версії зберігається лише кілька відсотків усіх існуючих відомостей. Отож, обсяг паперів зростає у світі швидше, ніж електронна технологія встигає їх замінити². Заданими, наведеними У. Беком, наприкінці ХХ ст. у світі налічувалося 1,26 мільярда телеглядачів, 200 мільйонів користувачів кабельного телебачення, 690 мільйонів телефонних

¹ Див.: Примечание редактора // Лем С. Сумма технологий. – М.: АСТ, 2002. – С. 143.

² Гейтс Б. Бизнес со скоростью мысли. – М.: Эксмо-Пресс, 2001. – С. 59.

номерів, 200 мільйонів комп'ютерів, з яких 30 мільйонів були приєднані до Інтернету.

Та ще цікавішими наслідками інформаційної революції є не кількісні, а якісні показники. Один із них виявляється в тому, що інформація поступово стала чинником споживання, а не збереження. Це означає, що найбільшу гарантію безпеки мають сьогодні країни, чиє інформаційне і наукове становище відповідає граничним рівням простору (світу) відкритого спілкування. Інакше кажучи, жодний обсяг наукових даних, старанно занесений у книги і часописи, чи навіть переданий у бібліотеки зі штампом «секретно», не зможе захистити нас у світі, де ефективний рівень інформації швидко підвищується. Як підкреслював ще Н. Вінер, для розуму немає «лінії Мажіно», а тому чітко розуміти, що відбувається, – означає брати участь у невпинному потоці впливів, які йдуть від зовнішнього світу, а також впливати на цей потік.

Людина приходять у світ як чистий палімпсест, і те, чим вона стає в інтелектуальному відношенні, залежить від її інформаційних зв'язків. Проте сучасний рівень соціального інтелекту визначається не стільки обсягом наявних у розпорядженні суспільства знань, скільки їхньою ентропією – рівнем «розкиданості», наявністю можливостей їхньої ситуативної експлуатації та передачі. Образно кажучи, люди можуть бути оточені сейфами знань, але поза комунікацією їхні рішення будуть майже безглуздими. Отже, проблема інформації полягає не в наявності або відсутності власне знань, а в рівні інформаційних сполучень, характері інтелектуальної взаємодії. Тому лише незліченні інформаційні трансакції на всіх рівнях і за всіма векторами комунікації перетворюють знання на чинник прогресу. Інформація жива лише у своєму обміні та нескінченному перетіканні, вона має сенс лише доти, доки спроможна провокувати непередбачені реакції і поведінкову новизну.

Сучасні політичні еліти зазвичай не виступають проти новизни і прогресу. Але вони вкрай обережні у своєму ставленні до реакцій населення, довірою якого їм вдалося заручитися. Дозуючи інформацію, політики, як їм здається, тримають ситуацію під контролем. Насправді ж вони заповнюють вибухонебезпечною порожнечою, «вугільним пилом», свідомість своїх інформаційно недовантажених співгромадян. Оскільки інформація за своєю рухливістю перевершує будь-які відомі людині стабілізуючі, каналізуючі і фільтруючі засоби, то рано чи пізно в країнах з обскурантистською інформаційною політикою відбуваються справжні сходження лавин. Раптом відкривається барвистість і розмаїття світу, що приголомшує і дезорієнтує людей, які звикли жити при тьмяному світлі інформаційної закритості. Виникає масова фрустрація, множаться випадки втрати культурної ідентичності, талановита молодь почувається

ошуканою, а освітні системи деградують до рівня відтворення жалюгідних міфологем.

Можливо, писав Н. Луман, що найважливіше нововведення теорії засобів комунікації порівняно зі старими теоріями влади полягає в тому, що ця теорія розуміє феномен влади на основі розходження між кодом і процесом комунікації і тому не схильна приписувати владу, ніби певну якість, нікому з партнерів владних відносин. Адже в інформаційному розумінні влада є лише керована кодом комунікація¹. Проте і позбавлений персоніфікації набір укорінених у свідомості шаблонів, значеннєвих кліше, установок і сподівань є генетично і структурно не більш ніж людським інформаційним продуктом. Адже навіть у цьому разі код виступає конвенційною угодою про те, як одні речі і явища співвідносяться або мають співвідноситися з іншими речами і явищами. Якщо код заданий, то вся інформація, яка надходить до суб'єктів політики, автоматично групується у початкове задані рубрики свідомості. На цій підставі політичні системи можуть бути відкритими на рівні вільного притоку інформації, але закритими для переоцінок коду (такими є деякі авторитарні країни). Вони можуть бути закритими для переоцінок коду одночасно із закритістю для зовнішніх інформаційних потоків (таким є тоталітаризм). Нарешті, вони можуть бути відкритими як для вільного припливу інформації, так і для переоцінок власного коду.

В останньому випадку країна перебуває у стані інформаційної дезорганізації, хаосу орієнтирів і плутанини пріоритетів, але саме цей стан парадоксальним чином забезпечує їй прийнятну політичну стабільність. Мабуть, багатьом відомий образ ефективної демократії у Ч. Милоша: незграбний баркас, в якому сидять моряки, що гребуть у різні боки і кричать різними мовами... Попри все, саме політика інформаційної відкритості ставить індивіда в органічне для нього становище свободи вибору, ситуацію множини альтернатив, а це високо цінується індивідуальною свідомістю. Теоретично подібний тип відносин описаний Д. Ролзом, у якого імператив громадянської свободи одночасно виступає і вищим політичним благом, і надійною гарантією стабільності. Проте ніщо так важко не дається у процесі політичної емансипації еліт, як засвоєння ними філософії свободи, визнання різноманіття і толерантності як фундаментальних основ конкретної політики.

По суті, інформаційна революція означає не ускладнення, а спрощення управління суспільством у тому сенсі, що в умовах інформаційної відкритості соціум перетворюється на систему, яка справді самоорганізується. Так що роль політиків зводиться в ньому не стільки до визначення мети, скільки до гармонізації і коригування спонтанної активності.

¹ Луман Н. Вдасть. – М.: Практис, 2001. – С. 29.

Гарантувати свободу замість порядку видається якщо не приємнішою, то принаймні більш вдячною справою. У цьому разі політикам вітер частіше дме у спину. Як життя, що ґрунтується на інформаційній прозорості і відкритості, стає втіленням перманентного соціального дискурсу, так і державна політика в цих умовах знаходить нову висоту, адже, власне кажучи, саме вона і є справжньою політикою.

Як вважав Ю. Хабермас, успіх відкритої політики залежить не стільки від колективних дій конкретної спільноти, скільки від спеціально визначених процедур та умов комунікації, взаємної гри інституціоналізованих дорадчих практик і неформальної громадської думки. Подібно до ліберальної моделі теорія дискурсу також підкреслює принципову важливість розмежування держави і суспільства. Проте вона розглядає громадянське суспільство як комунікативну сферу, де немає і не може бути жорсткої дисципліни й адміністративної ієрархії. Автономна сфера громадянського суспільства Ю. Хабермаса – це не що інше, як знаковосимволічне середовище, в яке допускається інформація в її повному значенні; тут відбувається не просто інформаційний обмін (спільні розваги громадян і втеча від нудьги), а переглядаються звичні смисли і способи буття, перевизначаються політичні коди, поведінкові шаблони і стереотипи.

На думку Ю. Хабермаса, справжня «суспільна сфера» реалізується через релігію, мистецтво і літературу. Спочатку події громадського життя генеруються в індивідуальних людських біографіях. Потім досвід «приватності» знаходить своє вираження у мові, релігії, мистецтві та інших сегментарних проявах символічного. Сягнувши рівня втілення в окремих символічних формах, суспільна сфера артикулює свої цінності в контексті «відкриття світу». Так вільна громадськість стає дотичною до політичної публічної сфери. Понині політична роль інформаційних відносин залишається до кінця не з'ясованою. Почасти складність цих відносин виникає з поміченої Ж. Поланом здатності інформаційного суб'єкта до рефлекторного спілкування із самим собою. Дедалі більше незручностей спричиняє також надлишок інформації. Як говорив з цього приводу Е. Корниш, про все вже стільки написано, що неможливо взагалі щонебудь знайти.

Проблемні моменти інформаційних відносин виявляються і на рівні захисту принципу невтручання в особисте життя, «антигромадської інформації», «інформаційної безпеки», «інформаційного суверенітету», інформаційної контрабанди тощо. Складність таких відносин зумовлена також здатністю інформації до «самозростання вартості». Адже те саме інформаційне повідомлення нерідко справляє на свідомість його одержувачів ефект, який не можна передбачити заздалегідь. На переконання С. Лема, тямущий читач проєктує на текст більше того, що припускає його зміст.

Оскільки інформаційне повідомлення має різний інформаційний обсяг для різних одержувачів, поєднання авторського тексту і читачького контексту створює нові інформаційні сутності. Власне кажучи, здатність інформації породжувати нову інформацію (у термінах нерівноважної термодинаміки – породжувати автокаталітичні кільця) була відома задовго до перших публікацій із синергетики. По суті, створенням нової інформації «з нічого» є вся історія життя на Землі. Більше того, принципова можливість самоконструювання інформації не тільки в ідеальному світі математичних абстракцій, а й у фізичному світі, вже доведена.

Окремою інформаційною проблемою сучасності є функціонування таких інформаційних об'єктів, як «големи». Щоб створити голема¹, схему штучного інтелекту потрібно спроектувати на систему, фізичними носіями якої виступають окремі індивіди, групи людей чи комп'ютери. Отриманий об'єкт за своїми властивостями є апсихічним. Ще Т. Гоббс описав його в образі Левіафана. Сучасне трактування голема як штучного інтелекту, логічними елементами якого є люди, замкнуті в ієрархічну мережу, було дано А. Лазарчуком і Л. Леликом².

Як інформаційні об'єкти, големи поведуться доволі просто. Їхня активність зводиться до інформаційного живлення, розширення контрольованої сфери інформаційного простору, зберігання і примноження своєї елементної бази. Звичайно големи ідентифікуються саме за подібними ознаками поведінки. Найбільшими големами, як вважається, є сучасні національні держави, але големи можуть виступати і в інших організаційних формах.

Інформаційна проблема големів полягає в тому, що приплив до них нової інформації є як умовою їхньої життєдіяльності, так і фактором ризику. Големи жадібні до чужої новизни, але самі воліють бути інформаційно скупими. Тоталітарні інформаційні големи схибнуті на інформаційній закритості, а големи, втілені в ліберально-демократичних режимах, свідомо альтруїстичні. Перші накопичують інформацію, намагаючись не обмінюватися нею, а другі – розсипають її і саме завдяки цьому збільшують свою інформованість.

¹ Голем (Golem) – тут: механічний замітник людини. В єврейських легендах – фігура, штучно сконструйована для символічної репрезентації людини.

² Лазарчук А., Лелик П. Голем хочет жить, Мир Internet. – 2001. – № 10.



По суті, проблема інформаційних големів – це проблема взаємин індивідуальної свідомості та соціального інтелекту. Індивід, наділений якими особистості, завжди перебуває в опозиції до големів. Адже він – мета для себе, а тим часом големи трактують особистість як ефективний засіб. Криза їхніх відносин настає звичайно тоді, коли голем намагається пригнітити своєрідність особистості з метою власної функціональної досконалості.

У цьому розумінні всі партійні структури, парламентські фракції, фірми й корпорації є інформаційними големами. Якщо національна держава виступає як авторитарний голем, це завжди помітно. Такий процес супроводжується стандартизацією в системі освіти, позбавленням громадян доступу до Інтернету¹, нудьгою у сфері масової інформації, «рослинною» поведінкою телеведучих і т.ін. І хоча големи в політичному сенсі можуть досягати значних успіхів, неявне здійснюване ними перетворення індивіда-мети на індивід-засіб є безперспективним.

З цих міркувань випливає, що інформаційний хаос є вищою формою організації порівняно з інформаційною ієрархією та порядком. Тому високорозвинені інформаційні големи виявляють толерантність до броунівських траєкторій інформаційних послань. Однак за глибшої постановки проблеми вона виглядає нерозв'язною. Хоча всі големи різною мірою усвідомлюють корисність і необхідність експлуатації інформаційної свободи, проте на практиці прагнуть вивищитися над такою свободою. Тому інформаційні відносини не можуть обмежуватися такими суб'єктами, як големи, і потребують людських індивідів. Големі не є і в

¹ Харківській правозахисній групі (ХПГ) відома практика такої акції на прикладі великого юридичного навчального закладу України.

принципі не можуть стати творчими суб'єктами, а індивіди народжуються такими. Чи не тому в людей виникає спокуса створювати ЕОМ, які поведуться «розуміючи». Уже машини-перекладачі потребують певної фальсифікації особистісних якостей, бо ми не знаємо, чи можна «розуміти» що-не-будь, не володіючи «особистістю» хоча б у зародку. Големи виявляються безпорадними перед такою властивістю символічної реальності, як різноманіття. Символічна реальність не потребує уніфікації, а големи так чи інакше прагнуть її.

Символічна реальність плюралізує істину, а големи універсалізують її. Символічна реальність використовує чинник різноманіття як основний творчо-експериментальний принцип, а големи уникають його. У своєму найбільш загрозливому розвитку големи претендують на заміщення собою всієї символічної реальності. Та саме ця претензія позбавляє їх останнього виправдання в очах індивіда. Адже людина хоче бути ким завгодно, але не іграшкою, підвладною іншій людині (Д. Локк). Символічна реальність використовує, передає знання, але вона ніколи не ставить символ вище за позначуване. Големи ж, навпаки, вибудовують культ символу. Символічна реальність існує як нескінченний і вільний обмін дискурсів, а големи мають тенденцію зводити дискурси до «ефективних» рішень. Символічна реальність прогресує, спокушаючи людей новими інтелектуальними зразками. А големи остерігаються й уникають нових спокус.

Можна також сказати, що символічна реальність побудована на припущенні, ніби знаннями можуть володіти всі, у тому числі слабкі й бідні. Тому базовані на меритократії таланту системи та інституції використовують знання як демократичне джерело влади, її ресурс. Проте функціонер, що має владу в големів, прагне контролювати кількість і якість знань, які розподіляються в межах його володінь. Големи – це скалки символічної реальності, обмежені політичними, адміністративними чи іншими організаційними межами. Вони протистоять символічній реальності як частина цілому, як порядок – свободі, як монотеїзм – політеїзму.

Справжня антиномія, що пожирає будь-який голем – від національної держави до парламентської фракції, – виявляється в тому, що голем є частиною хаотичної системи, яка відокремилася організаційно, із стохастичним, у своїй основі, порядком перетворень. А це означає, що для здійснення пріоритетів символічної реальності големи малоефективні. Виступаючи в символічній реальності острівцями інформаційного порядку, вони можуть навіть виглядати дещо привабливими. Однак їхня інформаційна організація мала б шанс лише в тому разі, якби могла уподібнитися внутрішній особистісній організації індивіда. Але големи знаходять смисл якраз у запереченні особистісної унікальності, перетворенні людської індивідуальності на засіб. І тому вони ворожі інтелекту. Гармонія ж

можлива лише у відносинах символічної реальності та індивідів. Тільки в прямому контакті із символічною реальністю індивіди можуть залишатися самими собою; будь-яке посередництво големів має тенденцію перетворювати їх на розумних слуг або рабів.

Власне кажучи, інтуїтивне розуміння інформаційної суті големів, індивідів і символічної реальності визначало після Другої світової війни інформаційну політику на захід і на схід від «залізної завіси». Саме в цей час на Заході інформація вважалася втіленням та осередком значеннєвого різноманіття, плюралізму трактувань, множинності нюансів відмінності. Зокрема, репортерська і журналістська етика вироблялася тут у пошуках такого способу подачі матеріалу, який би охоплювався рамками достовірності. Інакше кажучи, ЗМІ розповідали про явища і події в таких межах індивідуально-особистісного сприйняття, які є характерними для неупередженого свідка, безпосередньо не причетного до подій спостерігача. Репортер мав бути спостережливим і вірним власним відчуттям, інтуїції – не більше. За таких умов інформаційний продукт був чимось дуже зручним для оцінки з позицій множинності варіантів сприйняття. Чесна репортерська робота мала своїм результатом не звуження, а розширення спектра можливих суджень. Тобто принцип достовірності означав не стільки наближення до всезагальної істини, скільки стимулював варіативність пояснень.

У східній зоні склалася фактично протилежна ситуація. Перед журналістикою і репортерством стояло завдання підганяти події до «правди» і «об'єктивної істини». Зовні виникало враження, ніби і тут була потрібна достовірність. Але суттєва відмінність полягала в тому, що в першому випадку достовірність додавалася до явно багатозначного факту або явища, а в другому – до факту і явища явно однозначного.

Директор агентства Рейтер П. Джоб каже, що журналісти звичайно намагаються висловити свою думку з приводу тієї або іншої події, тоді як потрібен усебічний виклад фактів, а не думок. Інформація насамперед. Далі він говорить буквально таке: «Ми, звичайно, лишаємо поле для аналізу тим, хто бачить у нашому агентстві такого собі постачальника чесної, підготовленої і перевіреної інформації»¹. Але саме в цьому полягає зміст ліберального інформування.

За «залізною завісою» в інформаційному повідомленні поле для аналізу, а тим паче аналізу з позицій множинності аспектів сприйняття, як правило, не лишалося. У системному розумінні це пояснюється тим, що на Заході інформаційна політика будувалася в контекстуальних рамках символічної реальності як інформаційно незамкнутої системи, а в країнах соціалістичного табору – в контекстуальних рамках голема, тобто системи, інформаційно замкнутої.

¹ Джоб П. Украина – это центр Европы //Столичные новости. – 2002. – 14–20 мая. – С. 11.

Намагаючись якось уникнути наслідків інформаційної «големізації», Ж. Ліотар писав, що «погодитися з тим, що головна роль знання – бути необхідним елементом функціонування суспільства і діяти із зайнятого нею місця, можна тільки у тому разі, якщо ми погодимося вважати соціум *великою машиною* (курсив мій. – В.Р.)». Інакше кажучи, «ми можемо враховувати його критичну функцію і намагатися орієнтувати його поширення в цьому напрямку, тільки якщо визнаємо, що суспільство не є інтегральним цілим і що воно продовжує дотримуватися принципу заперечення. Альтернатива видається ясною: однобічність або двоїстість, органічно властива соціальному, функціоналізм або критицизм знання...»¹. Як пояснює далі Ж. Ліотар, спроба уникнути настільки жорсткого вибору проглядається у прийомі виявлення двох категорій знання: перша – це позитивізм, що широко застосовується в технічних засобах, які стосуються людей або матеріалів, і тому пропонує себе як продуктивна сила системи. Друга категорія – знання критичне, рефлексивне або герменевтичне, яке, працюючи прямо або опосередковано над питанням про цінності і цілі, протистоїть будь-якому «повторному використанню».

Правильне розуміння змісту інформації та інформування у контексті символічної реальності веде до того, що інформаційний обмін і дискусії розглядаються тут як засоби для виробництва дедалі правильніших і переконливіших аргументів, за допомогою яких, як писав Ю. Хабермас, можуть бути підкріплені або заперечені ті або інші претензії на значущість². Інакше кажучи, найважливіша частина інформування, зміст інформації – це передача сигналів, які допомагають поширювати людські почуття і здібності з одного кінця світу в інший. Як зауважує з цього приводу Н. Вінер, це значною мірою заглиблює нас у питання про людську індивідуальність. Але ж проблема природи людської індивідуальності і бар'єра, який відокремлює одну особистість від іншої, настільки ж стара, як і сама людська історія. Все це зводиться до того, продовжує Н. Вінер, що в сучасному світі має бути створена можливість дослідження всіх елементів інформації, а також усіх аспектів таємності із значно більшою зрілістю й об'єктивністю думки, ніж це було в часи Н. Макіавеллі. Недарма вивчення повідомлення сягнуло нині того ступеня незалежності й авторитету, на якому воно перетворилося на науку.

Звичайно, крім інформаційної відкритості і доступу до джерел даних, велике значення мають соціальна пам'ять, технічні банки і бази даних. Уява і творча фантазія, безумовно, їх потребують. Чим більше матеріалу дає пам'ять, чим ширше інформаційне поле уяви, тим більше в

¹ Ліотар Ж. Состояние постмодерна. – М. – СПб: Алетея, 1998. – С. 40-41.

² Хабермас Ю. Моральное сознание и коммуникативное действие. – СПб: Наука, 2000. – С. 137.

людини можливостей для комбінаторної роботи розуму, тим більш вражаючими стають продукти її фантазії.

Важливе також питання про час, затрачуваний індивідом на доступ до зведень, які його цікавлять. І це теж позначається на сучасних оцінках вартості інформації. У більшості випадків код або шифр доступу являє собою не просто замок, який важко зламати, а замок, що потребує часу, щоб відчинити його законним способом.

Значну роль відіграє такий параметр інформації, як задовільний зв'язок. Як підкреслював Б. Гейтс, саме він допомагає нам розширювати свою незалежність, а більша незалежність стає стимулом до подальшого вдосконалення зв'язку. Крім того, хоча про це сьогодні говорити банально, інформаційні відносини ефективні лише за умови надійного забезпечення зворотного зв'язку. Власне кажучи, зворотний зв'язок і робить їх справді інформаційними. Будь-яка соціальна система стає цілісною завдяки системі зв'язку. Але система набуває динаміки лише тоді, коли кругові процеси зворотного зв'язку відіграють у ній належну роль. Це має значення як в антропології, так і в соціології та економіці.

Тому адміністративні посадові особи – чи то в уряді, чи то в університетах, чи то в акціонерних товариствах – мають брати участь у комунікаційних процесах зв'язку, а не просто віддавати накази згори. Інакше їхній менеджмент ґрунтуватиметься на неправильному уявленні про факти, якими володіють підлегли. Як відомо, немає важчого завдання для лектора, аніж читати перед неуважною аудиторією. І навіть оплески в театрі всього лише нагадують виконавцю про наявність двостороннього зв'язку. Що ж до політичного управління, то тут зворотний зв'язок лежить в основі всього. І все-таки приклади його кричущого ігнорування є. Як відомо, на останньому для себе мітингу в Бухаресті Н. Чаушеску помилково сприймав обурені вигуки юрби за знаки вітання і схвалення.

Як неодноразово підкреслював Ю. Хабермас, у демократично організованому суспільстві політична влада завжди поділяється на комунікативну та адміністративне застосовувану. При цьому комунікативна влада виступає як інформаційний результат переважно «горизонтального» спілкування, а адміністративна – як наслідок вертикального інформаційного зв'язку. Дослідники зазначають, що комунікативно-інформаційні аспекти влади стали особливо цікавими у ХХ ст., тож не випадково К. Ясперс у своїх міркуваннях 1930–1950 рр. так багато уваги приділяв темі комунікації¹.

Із принципом зворотного зв'язку тісно пов'язане політичне планування – так само, як і будь-який інший процес об'єднання корисних знань для ефективного досягнення поставленої мети. Таке планування має хороші

¹ Михайлов Й. Послесловие переводчика // Хайдеггер М., Ясперс К. Переписка 1920–1963. – М.: Ad Marginem, 2001. – С. 404.

перспективи лише за умови одержання адекватного і гнучкого уявлення про середовище. У свою чергу, сама ця можливість зумовлюється певними традиціями, стратегіями сприйняття і т. ін.

Цікаво, що одне з перших застосувань ідеї вільної циркуляції інформації знаходимо в історії католицької церкви. Як зауважив А. Тоффлер, за Середньовіччя католицька церква була найближча до того, що можна було б назвати стабільним засобом масової інформації, здатним передавати повідомлення великим популяціям людей, незважаючи на політичні межі. Згодом ця можливість дала Ватикану величезну владу над феодалними можновладцями Європи. З другого боку, майже всі питання, які народ звичайно схильний сприймати критично, піддавалися в ті часи монопольній інтерпретації церковних і державних авторитетів, як видно з ретроспективного аналізу філософії, літератури і мистецтва того періоду.

З розвитком капіталізму з'явилася потреба у ширшому і демократичнішому інформуванні, а сама інформація стала значно раціональніше орієнтованою¹. Ця тенденція виявилася настільки актуальною, що в соціальному середовищі незабаром з'явилася нова влада – єдина, за словами М. Кундери, якій вдалося скинути з престолу політика-професіонала. Причому зробити це вдалося не силою зброї або інтриги, а вимогою: «Кажі правду!» Зрозуміло, що при цьому практично відразу постало питання про те, що таке «правда»².

Сьогодні влада преси почала виступати найважливішим інформаційним аспектом демократії. Інформованість перетворилася на умову народоправ'я, до того ж інформованістю почали вважати, крім свободи слова, і обмеження урядових секретів, відкритий доступ до документів – те, чого вимагають нині не тільки у Західній Європі. Крім того, політично емансипована громадськість хоче знати, якій смисловій обробці піддаються важливі урядові документи, переходячи з рук у руки, з рівня на рівень, від однієї інстанції до іншої. Адже справжній зміст закону або декрету часто виявляється ширшим за те, що можна прочитати на папері або екрані комп'ютера. Тому історії «народження» документа надається великого значення, а щодо конституцій, то тут ця історія розглядається як серйозний допоміжний засіб їхнього тлумачення.

Оскільки ефективне суспільство неможливе без встановлення публічності стосовно пай-значиміших для нього фактів, то все, що перешкоджає публічності, обмежує і викривляє громадську думку, заважає належному осмисленню суспільних справ. Без свободи привселюдних обговорень ускладнюється й оптимізація методів соціальних досліджень³. Адже виробляти нові й удосконалювати старі знаряддя гуманітарної нау-

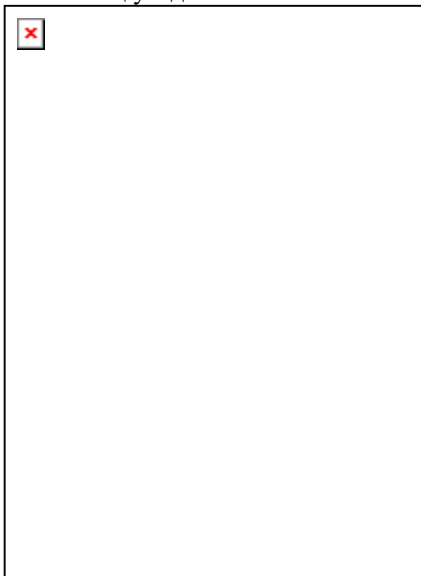
¹ Габермас Ю. Структурні перетворення у сфері відкритості. – Львів: Літопис, 2000. – С. 81.

² Кундера М. Прощальний вальс. Бессмертие. – СПб: Амфора, 1999. – С. 321.

³ Дьюї Д. Общество и его проблемы. – М.: Идея-Пресс, 2002. – С. 122.

ки можна лише в процесі їх застосування, у ході спостереження за конкретним об'єктом, що реально тільки в умовах комунікації.

Вільна комунікація, у свою чергу, виробила тип автономного індивіда, спроможного протистояти солідарності бюрократичних монстрів, авторитарних режимів, тоталітарних партій. Саме в такій комунікації народився і виростав Інтернет, який допоміг досягти не тільки «безконфліктного капіталізму» (Б.Гейтс), безпосередньо зв'язавши покупця з продавцем, а й системно виключив застосування цензури. І хоча для ефективного керування переглядами пропонується ввести блокування сайтів певних країн, що припускає також розробку їхніх рейтингів і технології фільтрації, це поки що мало реально. У результаті комунікаційна логіка Інтернету почала на додачу до політичних відносин моделювати образ цілих держав. Наприклад, у США вільна циркуляція інформації цінується сьогодні так високо, що навіть найгіршим порнографам і крайнім расистам соціум дозволив займатися своєю справою.



Така свобода виявилася виправданою, бо у світі, де інформація і послуги пересуваються через Fast World (швидкий світ) кіберпростору, суспільства і люди, терпимі до інформаційної відкритості й какофонії, виявилися значно краще готовими до змагання на основі уяви, ніж населення країн, оточених рифами інформаційних заборон. Так, США, прийнявши 4 липня 1967 р. вражаючий Закон про свободу інформації, який не дозволяє уряду берегти свої секрети занадто довго, зуміли стати

світовим лідером з культивування відкритості¹ «З другого боку, для життя соціуму завжди залишається необхідним дотримання певної секретності. Адже повна свобода інформації означала б втрату цінностей особистого життя. Крім того, писав А. Тоффлер, бувають моменти, коли абсолютна свобода пропонує паліям підлити бензин у вже разбурхане полум'я. Тому абсолютна свобода висловлювання можлива не більшою мірою, ніж будь-який інший абсолют. Це означає, що потрібно досягти балансу між правом громадян на приватне життя і правом суспільства бути поінформованим. Недарма, писав Д. Ролз, у наших судженнях про справедливість тільки в судовій і адміністративній процедурі потрібно, щоб усі обмеження на інформацію були відкинуті, а конкретні справи вирішувалися з погляду всіх доступних нам фактів².

Суб'єктивне право людини на недоторканність приватного життя звичайно поділяється на чотири дрібні (внутрішні) права: право на недоторканність персональних даних; недоторканність особи; недоторканність житла; таємниця листування. При цьому, як додають правозахисники, принципи поводження з персональними даними досить відомі і прості. Людина повинна мати гарантовану можливість переглядати, виправляючи змінні і застарілі дані, вдаватися до захисту закону, якщо дані використані не за призначенням³.

Зрештою, говорив Д. Лоуренс, можна довідуватися про найінтимніші справи інших, але тільки зі співчуттям і зберігаючи повагу до такої «непокірливої» речі, як людська душа. Що ж до загальних підходів, то цілком очевидно, що в діалектиці інформаційних відносин ми повинні чітко розрізняти первинних і вторинних одержувачів інформації. З погляду теорії народного суверенітету саме громадянському суспільству, індивідам, а не державі або її організаціям тут має належати пріоритет.

Це означає, що відкритість інформації є сьогодні головною гарантією інтелектуальної свободи людини, а можливість виробляти, набувати у власність, передавати і поширювати будь-яку інформацію про події й обставини свого життя – одне з найважливіших прав людини.

¹ Friedman T. The Lexus and the Olive Tree. – New York: Anchor Books, 2000. – P. 375-376.

² Rawls J. A. Theory of Justice. – New York: Oxford University Press, 1973. – P. 449.

³ Смирнов С. Privacy в Інтернете // Меморіал. – 2000. – № 1(20). – С. 59-60.

ЙОГАНЕСБУРЗЬКІ ПРИНЦИПИ

НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА, СВОБОДА ВИСЛОВЛЮВАНЬ І ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ

Цей документ було вперше видано в жовтні 1995 року після міжнародної наради, скликаної «АРТИКЛЬ 19», Всесвітня кампанія за свободу слова у співпраці з Центром прикладних правових дослідів Університету Вітватерсранд у Йоганесбурзі, як один з випусків про право і діяльність засобів масової інформації в країнах-учасницях Південноафриканської угоди про спільний розвиток (ПУСР). Конференцію з цього питання було скликано в Занзибарі у жовтні 1995 року, «АРТИКЛЬ 19» разом з Інститутом засобів масової інформації Південної Африки.

В 1996 році Йоганесбурзькі принципи було подано на сесію Комісії ООН з прав людини в Женеві паном Абідом Гуссейном, спеціальним доповідачем ООН зі свободи думки і висловлювань. Ці принципи також були рекомендовані Комісією в доповіді Дато Парам Кумарасвами, спеціального доповідача ООН з незалежності суддів та адвокатів, Комісія також посилалася на них у резолюції 1996 року про свободу висловлювань.

СЛОВО ПОДЯКИ

Ці принципи було складено та ухвалено на міжнародній нараді експертів, імена яких вказано в Додатку А. Видано Сандрою Колівер, директором видавничої програми «АРТИКЛЬ 19». Цей документ було перевидано пані Ліз Скофілд та оформлено Сью Йорк.

«АРТИКЛЬ 19» висловлює свою подяку Шведському агентству міжнародного розвитку за щирі підтримку.

ПЕРЕДМОВА

Ці Принципи було ухвалено 1 жовтня 1995 року групою експертів з міжнародного права, національної безпеки і прав людини, скликаного

«АРТИКЛЬ 19», Всесвітня кампанія за свободу слова, за допомогою Центру прикладних правових дослідів Університету Вітватерсранд в Йоганесбурзі.

Ці Принципи ґрунтуються на міжнародних і регіональних правових нормах і стандартах з захисту прав людини, поточній практиці окремих держав (втілених, між іншим, у присудах національних судів), а також на загальних принципах права, визнаних міжнародним товариством.

Ці Принципи ніяк не спростовують чинність Сіракузьких Принципів щодо обмежень і винятків у Міжнародному пакті про громадянські і політичні права, а також Паризьких мінімальних стандартів щодо норм з прав людини за умов надзвичайного стану.

ПРЕАМБУЛА

Учасники наради, які брали участь у складанні цих Принципів:

- враховуючи, що згідно з принципами, проголошеними в Статуті ООН, визнання природної гідності і рівних і невід'ємних прав усіх членів людської родини є основою свободи, справедливості і міжнародного миру;
- переконані, що доконечно, аби люди не були змушені вдаватися як до останнього засобу до повстання проти тиранії і пригнічення, забезпечити права людини за допомогою верховенства права;
- знов підтверджуючи своє переконання, що свобода висловлювань і свобода інформації є конче потрібними для демократичного суспільства і важливими для його поступу і добробуту, а також для здійснення інших людських прав та основних свобод;
- зважаючи на відповідні положення Загальної декларації прав людини, Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, Конвенції ООН про права дитини, Основних принципів ООН про незалежність судових органів, Африканської Хартії прав людини і народів, Американської конвенції про права людини та Європейської Конвенції про права людини;
- занепокоєні тим, що найбрутальніші порушення прав людини та основних свобод виправдовуються урядами як необхідні для захисту національної безпеки;
- пам'ятаючи про необхідність того, якщо люди мають бути здатними наглядати за діяльністю власного уряду і брати активну участь в управлінні демократичним суспільством, щоб вони мали доступ до інформації, якою володіє уряд;

- бажаючи сприяти відвертому визнанню потреби зменшити засяг таких обмежень свободи висловлювань та інформації, які можуть накидатися в інтересах захисту національної безпеки, аби відвернути уряди від використання інтересів національної безпеки як приводу для накидання невинуватених обмежень на здійснення цих свобод;

- визнаючи необхідність правового захисту цих свобод завдяки ухвалі законів, що містять чіткі та однозначні норми, а також задовольняють істотним вимогам верховенства права; і знов наголошуючи на доконечності судового захисту цих свобод незалежними судами;

- погоджуються щодо цих Принципів, і рекомендують, щоб компетентні органи на національному, регіональному і міжнародному рівнях вжили заходи до поширення загальної обізнаності з цими Принципами, їх схвалення і виконання.

I. ЗАГАЛЬНІ ПРИНЦИПИ

ПРИНЦИП 1: СВОБОДА ДУМКИ, ВИСЛОВЛЮВАННЯ ТА ІНФОРМАЦІЇ

а) Кожна особа має право вільно дотримуватися власних думок і переконань.

б) Кожна особа має право вільно висловлювати свої думки, яке включає свободу шукати, одержувати і поширювати будь-яку інформацію та ідеї попри державні кордони, усно, письмово або друком, художніми формами або будь-якими іншими засобами масової інформації за власним вибором.

в) Користування цими правами, передбачене у параграфі б), може підлягати обмеженням на певних підставах, визначених міжнародним правом, серед них і в інтересах захисту національної безпеки.

г) Жодне обмеження свободи висловлювань або інформації на підставі захисту національної безпеки не може накидатися, якщо уряд неспроможний довести, що таке обмеження приписано законом і є необхідним у демократичному суспільстві для захисту законних інтересів національної безпеки.[2] Тягар доказування законності такого обмеження покладається на уряд.

Принцип 1.1: Приписаний законом

а) Будь-яке обмеження свободи висловлювань або інформації повинно бути приписано законом. Закон має бути доступним, однозначним та містити чіткі і точні формулювання, щоб дозволити особі передбачати, чи не коїть вона правопорушення.

б) Закон має містити належні гарантії проти зловживань, серед них об'єктивну, всебічну та правосильну перевірку законності такого обмеження незалежним судом або трибуналом.

Принцип 1.2: Захист законних інтересів національної безпеки

Будь-яке обмеження свободи висловлювань або інформації, яке уряд прагне обґрунтувати захистом інтересів національної безпеки, повинно мати істинною метою і наочним результатом захист законних інтересів національної безпеки.

Принцип 1.3: Необхідний у демократичному суспільстві

Для з'ясування, чи необхідне обмеження свободи висловлювань та інформації для захисту законних інтересів національної безпеки, уряд повинен довести, що:

- а) певне висловлювання або інформація наражає на серйозну небезпеку законні інтереси національної безпеки;
- б) накинута обмеження є якнайменш суворим засобом захистити такі інтереси; а також
- в) обмеження є сумісним з принципами демократії.

ПРИНЦИП 2: ЗАКОННИЙ ІНТЕРЕС НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

а) Обмеження, яке має бути виправдане захистом інтересів національної безпеки, є незаконним, хіба що його істинною метою і наочним результатом є захист існування країни або її територіальної цілісності проти застосування або загрози застосування сили, або її здатності відповідати на застосування або загрозу застосування сили, як від зовнішніх чинників, як-от військової агресії, так і від чинників внутрішніх, наприклад, підбурення до повалення уряду силою.

б) Зокрема, обмеження, яке має бути виправдане захистом інтересів національної безпеки, є незаконним, якщо його істинною метою і наочним результатом є захист інтересів, які не стосуються національної безпеки, серед них, наприклад, захист «престижу уряду» або захист від викриття правопорушень, або ж приховування інформації про діяльність державних установ, або щеплення певної ідеології, або придушення мирних акцій протесту.

ПРИНЦИП 3: НАДЗВИЧАЙНИЙ СТАН

Під час дії надзвичайного стану, який загрожує існуванню країни, і наявність якого офіційно і законно оголошено згідно з нормами національного і міжнародного права, держава може накидати обмеження на свободу висловлювань та інформації, проте лише такою мірою, яка суворо відповідає вимогам певної ситуації, і лише допоки вони не стають несумісними з іншими зобов'язаннями уряду згідно з міжнародним правом.

ПРИНЦИП 4: ЗАБОРОНА ДИСКРИМІНАЦІЇ

Обмеження свободи висловлювань, бодай на підставі інтересів захисту національної безпеки, в жодному разі не повинно передбачати дискримінацію на підставі раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних або інших переконань, національного або соціального походження, громадянства, майнового стану, народження або інших статусних обставин.

II. ОБМЕЖЕННЯ СВОБОДИ СЛОВА

ПРИНЦИП 5: ЗАХИСТ ОСОБИСТОЇ ДУМКИ

Нікого не можна піддавати жодним обмеженням, обтяженням або санкціям на підставі особистих думок чи переконань.

ПРИНЦИП 6: СПОСОБИ ВИСЛОВЛЮВАННЯ ДУМОК, ЩО МОЖУТЬ СТАНОВИТИ ЗАГРОЗУ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ

Згідно з Принципами 15 і 16, особа може бути покарана за висловлювання як таке, що загрожує інтересам національної безпеки, тільки якщо уряд спроможеться довести, що:

- а) висловлювання прямо спрямоване на підбурення до насильства;
- б) висловлювання, імовірно, матиме наслідком спалахи такого насильства;
- в) існує прямий і негайний причинний зв'язок між висловлюванням та імовірністю спалаху такого насильства або дійсним спалахом.



ПРИНЦИП 7: ЗАХИСТ СВОБОДИ ВИСЛОВЛЮВАНЬ

а) Згідно з Принципами 15 і 16, мирне користування правом на свободу висловлювань не повинно вважатися загрозою для національної безпеки або піддаватися будь-яким обмеженням чи покаранням. Висловлювання, які не повинні вважатися такими, що становлять загрозу для національної безпеки, включають, але не обмежуються, висловлюваннями, що:

i) обстоюють ненасильницькі зміни політики уряду або самого уряду;

ii) містять критичні або образливі зауваження щодо нації, держави або її символів, уряду, його установ, або окремих урядовців,[3] або іноземної нації, держави або її символів, уряду, його установ або окремих урядовців;

iii) містять заперечення або обстоюють заперечення – на підставі релігії, сумління або переконань – щодо військової мобілізації або служби, певного конфлікту, або застосування чи загрози застосування сили у розв'язанні міжнародних конфліктів;

iv) спрямовані на поширення інформації про гадані порушення міжнародних стандартів з прав людини або норм міжнародного гуманітарного права.

v) Жодна особа не повинна бути покараною за критичні або образливі зауваження щодо нації, держави або її символів, уряду, його установ, або окремих урядовців, або іноземної нації, держави або її символів, уряду, його установ або окремих урядовців, хіба що такі зауваження прямо спрямовані та матимуть імовірним наслідком спалахи насильства.

ПРИНЦИП 8: ОПРИЛЮДНЕННЯ ДІЙ, ЩО МОЖУТЬ СТАНОВИТИ ЗАГРОЗУ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ

Заборонено заважати висловлюванню або карати за висловлювання лише тому, що воно містить інформацію, створену організацією або про організацію, яку уряд оголосив такою, що загрожує інтересам національної безпеки або спорідненим інтересам.

ПРИНЦИП 9: ВИКОРИСТАННЯ МОВ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН ТА ІНШИХ МОВ

Висловлювання, письмові або усні, в жодному разі не підлягають забороні на підставі того, що їх подано певною мовою, зокрема, мовою національної меншини.

ПРИНЦИП 10: НЕЗАКОННЕ ОБМЕЖЕННЯ СВОБОДИ ВИСЛОВЛЮВАНЬ ТРЕТІМИ ОСОБАМИ

Уряди повинні вживати належні заходи задля запобігання окремим особам або групам осіб незаконно заважати мирному здійсненню свободи висловлювань, навіть коли висловлювання засуджують уряд або політику уряду. Зокрема, уряди повинні засудити незаконні дії, спрямовані на обмеження свободи висловлювань, а також розслідувати такі справи і віддавати винуватців під суд.

III. ОБМЕЖЕННЯ СВОБОДИ ІНФОРМАЦІЇ

ПРИНЦИП 11: ЗАГАЛЬНІ НОРМИ ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ

Кожна особа має право одержувати інформацію від органів влади, також і інформацію стосовно національної безпеки. На це право не можна накладати жодних обмежень на підставі захисту інтересів національної безпеки, хіба що уряд спроможеться довести, що це обмеження приписане законом і є необхідним у демократичному суспільстві для захисту законних інтересів національної безпеки.

ПРИНЦИП 12: ВУЗЬКЕ РОЗУМІННЯ ВИНЯТКІВ В ІНТЕРЕСАХ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Держава не може повністю відмовляти у доступі до будь-якої інформації стосовно національної безпеки, але повинна визначити в законах тільки такий специфічний і вичерпний перелік видів інформації, які треба приховувати заради захисту законних інтересів національної безпеки.



ПРИНЦИП 13: ГРОМАДСЬКИЙ ІНТЕРЕС В ОПРИЛЮДНЕННІ ІНФОРМАЦІЇ

В усіх законах і нормативних актах стосовно права одержувати інформацію, громадський інтерес в обізнаності з цією інформацією повинен мати пріоритет.

ПРИНЦИП 14: ПРАВО НА НЕЗАЛЕЖНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА СПРОСТУВАННЯМ ІНФОРМАЦІЇ

Держава повинна вжити належні заходи, щоб право одержувати інформацію набрало реальної чинності. Ці заходи повинні зобов'язувати органи влади, якщо вони заперечують інформаційному запиту, визначити підстави таких дій на письмі і якомога швидше; а також забезпечувати право контролю незалежного органу щодо змісту і законності такої відмови, серед них і певну форму судового контролю щодо законності відмови. Орган контролю повинен мати право перевіряти приховану інформацію[4].

ПРИНЦИП 15: ЗАГАЛЬНІ НОРМИ ОПРИЛЮДНЕННЯ СЕКРЕТНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Жодна особа не повинна бути покараною на підставі захисту інтересів національної безпеки за оприлюднення інформації, якщо 1) оприлюднення не становить дійсного або імовірного порушення законних інтересів національної безпеки, або 2) громадський інтерес в обізнаності з цією інформацією є більшим за шкоду від її оприлюднення.

ПРИНЦИП 16: ІНФОРМАЦІЯ, ОДЕРЖАНА НА ПОСАДІ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ

Жодна особа не повинна піддаватися будь-яким утискам на підставі захисту інтересів національної безпеки за оприлюднення інформації, яку вона одержала на підставі виконання державної служби, якщо громадський інтерес в обізнаності з цією інформацією є більшим за шкоду від її оприлюднення.

ПРИНЦИП 17: ІНФОРМАЦІЯ В ДЕРЖАВНИХ СПРАВАХ

Якщо інформація вже стала загально відомою, байдуже, в законний чи в незаконний спосіб, право громадськості бути обізнаною з цією інфо-

рмациєю матиме пріоритет щодо будь-якого обґрунтування спроб зупинити даліше поширення такої інформації.

ПРИНЦИП 18: ЗАХИСТ ДЖЕРЕЛ ІНФОРМАЦІЇ ЖУРНАЛІСТІВ

Захист національної безпеки не повинен використовуватися як підстава для примушування журналістів викрити джерела конфіденційної інформації.

ПРИНЦИП 19: ДОСТУП ДО ЗАКАЗАНИХ ЗОН

Будь-яке обмеження вільного обміну інформацією не повинно суперечити цілям гуманітарного права і правам людини. Зокрема, уряди не повинні заважати журналістам або представникам міжурядових чи неурядових організацій, уповноваженим наглядати за додержанням прав людини або гуманітарних стандартів, відвідувати території, щодо яких є розумні підстави гадати, що там кояться або щойно скоїлися порушення прав людини або гуманітарного права. Уряди не повинні висилати журналістів або представників таких організацій з територій, де точаться насильство або збройні конфлікти, хіба що їхня присутність наражатиме на очевидний ризик безпеку інших осіб.

ІV. ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА ТА ІНШІ ПИТАННЯ

ПРИНЦИП 20: ЗАГАЛЬНІ НОРМИ ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ

Кожна особа, обвинувачена у скоєнні злочину проти національної безпеки[5], який містить висловлювання або інформацію, має право на всі засоби правового захисту, які передбачено принципом верховенства права і нормами міжнародного права. Вони охоплюють, але не обмежуються ними, такі права:

- а) право на презумпцію невинуватості;
- б) право не піддаватися свавільному затриманню;
- в) право бути належно поінформованим мовою, яку особа розуміє, про обвинувачення і наявні докази проти себе;
- г) право на вільний доступ до адвоката за власним вибором;
- д) право на судовий розгляд без невинуватих зволікань;
- е) право мати досить часу для підготовки власного захисту;
- є) право на справедливий і публічний розгляд справи незалежним і неупередженим судом чи трибуналом;
- ж) право допитувати свідків обвинувачення;

з) право заперечувати подання доказів суду, якщо обвинуваченого не повідомили про такі докази і особа не мала змоги спростувати ці докази; а також

и) право апелювати до незалежного суду або трибуналу, компетентного переглянути присуд на підставах права або фактів і скасувати такий присуд.

ПРИНЦИП 21: ЗАСОБИ ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ

Всі засоби правового захисту, також і спеціальні, як-от habeas corpus або amparo, повинні надаватися усім особам, обвинуваченим у скоєнні злочинів проти національної безпеки, також під час надзвичайних обставин, які загрожували існуванню країни, як їх було визначено у Принципі 3.

ПРИНЦИП 22: ПРАВО НА РОЗГЛЯД СПРАВИ НЕЗАЛЕЖНИМ СУДОМ

а) За вибором обвинуваченого, кримінальне обвинувачення у скоєнні злочину проти національної безпеки має розглядатися судом присяжних, якщо такий орган існує, або ж справді незалежними суддями. Розгляд справ осіб, обвинувачених у скоєнні злочинів проти національної безпеки, суддями, чия незалежність не гарантована, презумується як порушення права на розгляд справи незалежним судом.

б) В жодному разі цивільну особу не може судити за скоєння злочину проти національної безпеки військовий суд чи трибунал.

в) В жодному разі цивільну особу або вояка не може судити тимчасовий або спеціально створений національний суд чи трибунал.

ПРИНЦИП 23: ПОПЕРЕДНЯ ЦЕНзуРА

Висловлювання не повинні підлягати попередній цензурі в інтересах захисту національної безпеки, окрім часу дії надзвичайного стану, який загрожує існуванню країни згідно з умовами, наведеними у Принципі 3.

ПРИНЦИП 24: НАДМІРНІ ПОКАРАННЯ

Жодна особа, засіб масової інформації, політична або інша організація не повинні піддаватися таким санкціям, обмеженням або покаранням за скоєння злочинів проти національної безпеки, що зачіпають свободу висловлювань чи інформації, котрі є несумірними з тяжкістю дійсно скоєного ними злочину.

ПРИНЦИП 25: СПІВВІДНОШЕННЯ ЦИХ ПРИНЦИПІВ З ІНШИМИ СТАНДАРТАМИ

Ніщо в цих Принципах не повинно тлумачитися як таке, що обмежує будь-які права чи свободи людини, визнані міжнародними, регіональними або національними правовими нормами і стандартами.

ДОДАТОК А

Наступні експерти брали особисту участь у Нараді, яка склала ці Принципи. Організації і членство зазначено тільки з метою ідентифікації.

Лорел Ангус – виконавчий директор, Центр прикладних правових дослідів, Університет Вітватерсранд, Південна Африка

Лоренс Бір – професор громадянських прав, факультет управління та права, Лафайет коледж, США

Джефрі Біндмен – адвокат, Біндмен і партнери, Лондон, Великобританія

Дана Бріскмен – директор з правових питань, Асоціація на підтримку громадянських прав, Ізраїль

К.С. Венкатесваран – адвокат, Індійська асоціація адвокатів, викладач, юридичний факультет, Ольстерський Університет, Північна Ірландія

Феліпе Гонзалес – професор права, Університет Дієго Порталес, Сант-Яго, Чилі, і юридичний радник для Латинської Америки, Міжнародна група юристів з прав людини, Вашингтон, США

Пол Гофман (голова Конференції) – адвокат в справах засобів масової інформації, Лос-Анджелес, США

Петер Дановскі – Дановскі і партнери, Стокгольм, Швеція

Емануель Дерйо – професор права засобів масової інформації, Університет Париж-2, співредактор «Лежіпрес», Париж, Франція,

Френсіс Д'Соуза – виконавчий директор, «АРТИКЛЬ 19», Лондон, Великобританія

Елізабет Івет – адвокат, член Комісії ООН з прав людини і юрисконсульт, Сідней, Австралія

Гітову Іманьяра – адвокат Високого суду Кенії і головний редактор «Найробійського юридичного місячника», Кенія

Керим Їлдиз – виконавчий директор, програма з прав людини для курдів, Лондон, Великобританія

Ліна Йоганесен – програма засобів масової інформації, Центр прикладних правових дослідів, Університет Вітватерсранду, Йоганнесбург, Південна Африка

Річард Карвер – консультант програм для Африки, «АРТИКЛЬ 19», Лондон, Великобританія

Сандра Колівер – директор правничої програми, «АРТИКЛЬ 19», Вашингтон, США

Лоренс Ластгартен – професор права, Університет Саутгемптона, Великобританія

Раймонд Лоув – голова, Інститут свободи висловлювань, Йоганнесбург, Південна Африка

Джілберт Маркус – адвокат Верховного Суду Південної Африки, Йоганнесбург, Південна Африка

Кейт Мартін – виконавчий директор, Центр досліджень національної безпеки, Вашингтон, США

Пол Мегоні – заступник архіваріуса, Європейський суд з прав людини, Рада Європи

Хуан Е. Мендес – юрисконсульт, Варта прав людини, Нью-Йорк, США

Браніслав Мілінкович – редактор, «Огляд міжнародних справ», Белград, Федеративна Республіка Югославія

Етьєн Мурейнік – професор права, Університет Вітватерсранду, Йоганнесбург, Південна Африка

Мамаду Н'Дао – адвокат з прав людини і юрисконсульт, Інститут Паноса, Дакар, Сенегал

Ендрю Ніколь – королівський адвокат, корпорація Доті-стріт, Лондон, Великобританія

Енн Ноутон – директор з видавничих справ, «АРТИКЛЬ 19», Лондон, Великобританія

Давід Петрашек – радник з питань правової політики і мандатів, Міжнародна Амністія, Лондон, Великобританія

Лора Поллекат – виконавчий директор, Юристи за права людини, Преторія, Південна Африка

Джон Сангва – «Сімеца, Сангва і партнери», Лусака, викладач, юридичний факультет, Університет Замбії

Сергій Сироткін – Комісія з прав людини, Москва, Росія

Малкольм Сمارт – заступник виконавчого директора, «АРТИКЛЬ 19», Лондон, Великобританія

Таня Сміт – Центр ООН з прав людини, Женева, Швейцарія

Солі Сорабджі – старший адвокат, Верховний Суд Індії, Делі, Індія

Ян Ван Чжу – адвокатська фірма Дуксу, Сеул, Південна Корея

Кью Го Юм – професор, Школа журналістики і телебачення Кронкайта, Університет штату Аризона, США

Переклад з англійської Олександра Винникова

ПРАВО ГРОМАДСЬКОСТІ ЗНАТИ

ПРИНЦИПИ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО СВОБОДУ ІНФОРМАЦІЇ

ПОДЯКИ

Проект цих принципів було написано Тобі Менделем (Toby Mendel), головою Юридичної Програми «Статті 19». Вони являють собою результат тривалого процесу вивчення, аналізу і консультацій, що здійснювалися під наглядом «Статті 19» і використовують широкий досвід і співпрацю з організаціями-партнерами в багатьох країнах в усьому світі. Документ було відредаговано і набрано Іляною Кравіц (Iana Cravitz), службовцем по зв'язкам «Статті 19», а передмову було написано Ендрю Пуддефатом (Andrew Puddephat), виконавчим директором «Статті 19».

ВСТУП

Інформація – це кисень демократії. Якщо люди не знають, що відбувається в їхньому суспільстві, якщо дії тих, хто ними править, приховані, тоді вони не зможуть брати значної участі у справах такого суспільства. Але інформація необхідна не лише людям – це суттєва частина доброго правління. Поганий уряд потребує таємності для існування. Це дозволяє процвітати неефективності, марнотратству і корупції. Як відзначав Амартья Сен (Amartya Sen), економіст, лауреат Нобелівської премії, в країні з демократичною формою правління і відносно вільною пресою ніколи не було значного голоду. Інформація дозволяє людям уважно придивлятися до дій уряду і є основою для відповідних інформаційно обґрунтованих дискусій з приводу цих дій.

Більшість урядів, однак, віддають перевагу здійсненню своїх обов'язків у таємниці. У суахілі, одне зі слів на позначення уряду означає «велика таємниця». Навіть демократичні уряди хотіли б проводити більшу

частину своєї діяльності подалі від очей громадськості. І уряди можуть знайти причини для збереження таємності – інтереси національної безпеки, громадського порядку і ширший суспільний інтерес – ось декілька прикладів. Дуже часто уряди ставляться до офіційної інформації, більше як до своєї власності, ніж до того, що вони одержують або зберігають від імені народу.

Тому «Стаття 19» розробила низку міжнародних принципів щоб встановити стандарти, на основі яких будь-хто може визначити, чи насправді закони його країни дозволяють мати доступ до офіційної інформації. Вони ясно і точно викладають способи, за допомогою яких уряди можуть досягти максимуму відкритості у відповідності з найкращими міжнародними стандартами і практикою.

Принципи є важливими як стандарти, однак обмежуватися виключно ними недостатньо. Вони вимагають використання – учасниками кампанії, правниками, обраними представниками і державними посадовими особами. Вони потребують застосування в особливих обставинах, які постають перед кожним суспільством, людьми, які розуміють їхню важливість і використовують їх для прозорості діяльності уряду. Ми публікуємо ці принципи для сприяння покращанню управління і відповідальності і посилення демократії в усьому світі.

ПЕРЕДУМОВИ

Ці принципи викладають стандарти для національної і міжнародної систем правління, які впроваджують в життя право на свободу інформації. Первинно вони призначалися для національного законодавства стосовно свободи інформації чи доступу до офіційної інформації, але однаково застосовуються до інформації, яку зберігають міжурядові органи, такі як ООН чи Європейський Союз.

Принципи базуються на міжнародному і регіональному праві, розвиваючи державну практику (як це відображається, *inter alia*, в національних законах і судових рішеннях національних судів) і загальних принципах права, визнаних співдружністю націй. Вони є продуктом тривалого процесу вивчення, аналізу і консультацій, що відбувалися під наглядом організації «Стаття 19», і використовують широкий досвід співпраці з організаціями-партнерами в багатьох країнах світу.

ПРИНЦИП 1. МАКСИМАЛЬНЕ ОПРИЛЮДНЕННЯ

Законодавство про свободу інформації повинно керуватися принципом максимального оприлюднення

Принцип максимального оприлюднення встановлює презумпцію, яка полягає в тому, що вся інформація, яку зберігають державні органи влади, підлягає оприлюдненню і що цю презумпцію може бути подолано тільки в дуже обмеженому числі випадків (див. Принцип 4). Цей принцип містить основне логічне обґрунтування, яке лежить в основі самої концепції свободи інформації. В ідеалі він повинен бути передбаченим в Конституції, для того, щоб чітко визначити, що доступ до офіційної інформації є основним правом. Основною метою законодавства повинно бути впровадження максимального оприлюднення у практику.

Публічні органи мають обов'язок оприлюднювати інформацію, і кожний член суспільства має відповідне право отримувати інформацію. Кожний, хто перебуває на території країни повинен отримувати користь від цього права. Використання цього права не повинно вимагати від осіб демонстрування особливого інтересу до цієї інформації. Якщо державна влада намагається заборонити доступ до інформації, вона повинна нести відповідальність щодо обґрунтування відмови на кожному етапі розгляду справи. Інакше кажучи, державна влада повинна довести, що інформація, яку вона бажає приховати, підпадає під сферу режиму виключень, який деталізовано нижче.

Визначення

Як термін «інформація», так і термін «публічні органи» повинні тлумачитися широко.

«Інформація» включає всі записи, які знаходяться у публічних органах, незалежно від форми, в якій інформація зберігається (документи, магнітофонна стрічка, електронний запис, тощо), їхні джерела (чи її було створено публічним органом, чи якоюсь іншою організацією) і дату створення. Законодавство повинно також застосовуватися до записів, які були засекречені, піддаючи їх такій самій перевірці, як і всі інші записи.

З точки зору оприлюднення інформації визначення «публічних органів» повинно фокусуватися на типі послуги, яка надається більше ніж на формальних дефініціях. З цією метою воно повинно охоплювати всі гілки і рівні управління, включаючи місцеве самоврядування, виборні органи, органи, які діють у відповідності до передбачених законом повноважень, державні галузі промисловості і відкриті акціонерні товариства, позавідомчі організації і комітети, які хоч і призначаються урядом, але працюють незалежно від нього (квазінеурядові організації), судові орга-

ни і приватні організації, які виконують публічні функції (наприклад, підтримування доріг, експлуатація залізниць). Самі приватні організації також повинні бути включеними, якщо вони зберігають інформацію, розкриття якої імовірно зменшить ризик шкоди головним суспільним інтересам, таким, як стан довкілля і здоров'я населення. Міжурядові організації повинні також підкорятися режиму свободи інформації, що базується на принципах, викладених в даному документі.

Знищення записів

Для того, щоб захистити цілісність і доступність записів, закон повинен передбачати, що перешкоджання доступу до них чи свавільне знищення записів є злочином. Закон повинен також встановлювати мінімальні стандарти стосовно переховування і зберігання записів публічними органами. Від таких інституцій слід вимагати надання необхідних ресурсів і уваги з тим, щоб публічне зберігання записів було відповідним чином гарантоване. Для того, щоб запобігти будь-якій спробі виправлення чи заміни змісту записів, обов'язок щодо оприлюднення повинен застосовуватися до самої форми записів, а не лише до змісту інформації, яку вони містять.

ПРИНЦИП 2. ОBOB'ЯЗОК ПУБЛІКУВАТИ

Публічні органи повинні бути зобов'язаними публікувати ключову інформацію

Свобода інформації передбачає не лише те, що публічні органи погоджуються з інформаційними запитами, але також і те, що вони публікують і широко розповсюджують документи, які викликають значне зацікавлення громадськості, за винятком лише обґрунтованих обмежень, зумовлених станом ресурсів чи обсягом компетенції. Яку саме інформацію має бути опубліковано залежатиме від того, наскільки вона пов'язана з цим публічним органом. Закон повинен встановлювати як загальний обов'язок публікувати інформацію, так і її ключові категорії, що підлягають опублікуванню.

Публічні органи повинні, принаймні, бути зобов'язаними опублікувати наступні категорії інформації:

- оперативна інформація про те, як публічна організація функціонує, включаючи кошти, цілі, перевірені рахунки, стандарти, досягнення тощо, особливо якщо орган надає безпосередні послуги суспільству;
- інформація на будь-які запити, скарги чи інші безпосередні дії, які члени суспільства можуть здійснити по відношенню до цієї публічної організації;
- інструкції стосовно процедур, за посередництвом яких члени суспільства можуть втрутитися в основну політику чи внести законодавчі пропозиції;
- визначення типів інформації, якими володіє ця інституція 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.

ПРИНЦИП 3. СТИМУЛЮВАННЯ ВІДКРИТОГО УРЯДУ

Публічні органи повинні активно сприяти відкритому уряду

Інформування громадян про їхні права і сприяння культурі відкритості уряду є головним, що має на меті здійснення законодавства про свободу інформації. Адже досвід різних країн показує, що непокірні цивільні служби можуть підривати навіть найбільш прогресивне законодавство. Ось чому стимулююча урядову відкритість діяльність є основним компонентом режиму свободи інформації. Це та ділянка, де специфічна активність може змінюватися від країни до країни, залежно від таких факторів, як спосіб організації цивільних служб, головні обмеження свободи оприлюднення інформації, рівень освіченості і ступінь обізнаності суспільства в цілому. Отже, закон повинен вимагати, щоб відповідні ресурси і увагу було приділено сприянню цілям законодавства.

Публічна освіта

Зазвичай право повинно містити положення про публічну освіту і поширення відомостей стосовно права на доступ до інформації, визначати сферу відкритої для ознайомлення інформації і способи, якими це право може бути реалізоване. В країнах, де розповсюдження газет чи освіченість населення знаходиться на низькому рівні, телерадіомовлення є особливо важливим засобом розповсюдження інформації і освіти. Повинні бути вивчені також інші творчі альтернативи, зокрема такі, як публічні збори чи пересувні кінозали. В ідеалі подібні види діяльності повинні здійснюватися як окремими публічними органами, так і спеціально створеними і відповідно фінансованими державними службами.

Закріплення культури офіційної таємниці

Закон повинен забезпечувати певні механізми для формування культури забезпечення урядової таємниці. Останні повинні передбачати тренінги зі свободи інформації для тих або інших службовців. Такі тренінги повинні розвивати: усвідомлення важливості і меж свободи інформації; процесуальні механізми доступу до інформації, ефективного зберігання інформаційних записів; усвідомлення меж захисту інформаторів; визначення видів інформації, яку відповідні інституції зобов'язані публікувати.

Державні органи, відповідальні за публічну освіту, повинні грати певну роль в стимулюванні атмосфери відкритості уряду. Ініціативи можуть передбачати як стимули для публічних органів, що діють в цій ділянці належним чином, так і кампанії спрямовані на глибше усвідомлення про-

блем таємності. Зокрема, це можуть бути комунікаційні кампанії заохочення органів, які досягли поліпшення, а також кампанії критики щодо тих, хто в своїй діяльності залишився надміру таємним. Ще одна можливість – це складання річного звіту перед парламентом і (або) його органами стосовно існуючих проблем і певних досягнень. Сюди можна включати також відомості про заходи, вжиті для поліпшення публічного доступу до інформації та про все ще наявні обмеження вільного перетікання інформації (включно із заходами, що плануються до застосування, наприклад, в майбутньому році).

Публічним органам повинно надаватися сприяння щодо прийняття внутрішніх кодексів про доступ до інформації та відкритість.

ПРИНЦИП 4. ОБМЕЖЕНА СФЕРА ВИКЛЮЧЕНЬ

Виключення повинні бути ясними, описуватися вузько і підлягати суворому контролю стосовно категорій «шкоди» і «суспільних інтересів»

Всі індивідуальні запити щодо одержання інформації від публічних організацій повинні прийматися, якщо публічні організації не зможуть довести, що дана інформація підпадає під дію обмеженого режиму виключень. Відмова оприлюднити інформацію є невинуватною, якщо публічні організації не можуть показати, що інформація пройшла суворий трискладовий тест.

Трискладовий тест

- інформація повинна мати відношення до легітимної мети, передбаченої законом;
- оприлюднення інформації повинно загрожувати спричиненням суттєвої шкоди вказаній легітимній меті;
- шкода, яка може бути заподіяною вказаній меті повинна бути вагомішою, ніж суспільний інтерес в отриманні інформації.

Жоден публічний орган не повинен повністю виключатися з під дії закону, навіть якщо більшість його функцій потрапляє в зону виключень. Це положення має застосовуватися до всіх гілок влади (виконавчої, законодавчої і судової), так само як і до всіх державних функцій (включаючи, наприклад, функції органів безпеки і оборони). Нерозголошення інформації повинно ґрунтуватися на послідовному розгляді всіх належних обставин справи.

Обмеження, метою яких є захист уряду від перешкод або приховування правопорушень не може бути виправданим.

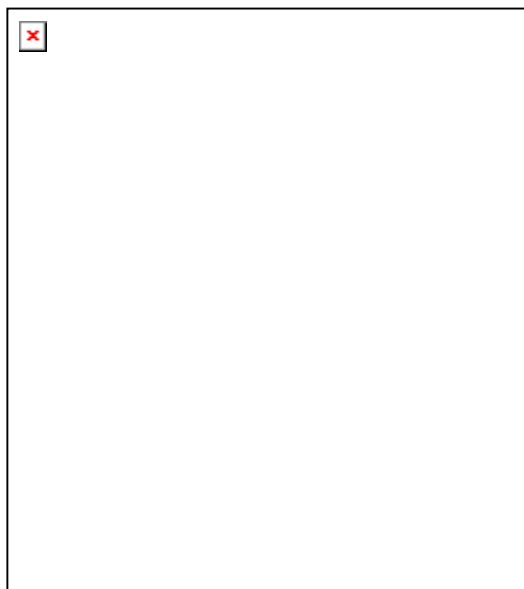
Легітимні цілі, що виправдовують виключення

Повний список легітимних цілей, які можуть виправдати нерозголошення інформації, повинен бути передбаченим законом. Цей список має включати тільки ті інтереси, які визначають законні підстави для відмови в оприлюдненні документів і обмежуватися лише такими питаннями, як правозастосування, забезпечення режиму приватності, національна безпека, комерційна таємниця та інші конфіденційні відомості, громадська чи індивідуальна безпека, ефективність і цілісність процесу прийняття рішень владою.

Виключення повинні бути описаними вузько, щоб уникнути виключення матеріалу, який насправді не шкодить легітимним інтересам. Вони повинні базуватися більше на змісті документу, ніж на його віднесенні до певної категорії. Для того, щоб відповідати цим стандартам, виключення повинні бути, де це є необхідним, обмеженими в часі. Наприклад, аргументи на користь засекречування інформації, що стосується інтересів національної безпеки, можуть повністю зникнути після усунення специфічної загрози цій безпеці.

Відмова повинна відповідати тесту щодо суттєвості шкоди

Не є достатнім, щоб інформація просто належала до сфери легітимної мети (цілі), передбаченої законом. Публічні органи повинні також довести, що оприлюднення інформації може спричинити суттєву шкоду зазначеній цілі. В деяких випадках розголошення інформації може одночасно принести як користь, так і шкоду. Наприклад, виявлення корупції в армії може, на перший погляд, послабити національну оборону, але через певний час воно ж допоможе ліквідувати корупцію і посилити збройні сили. Для того, щоб нерозголошення було законним, його причинно-наслідковий ефект повинен нести в собі загрозу спричинення суттєвої шкоди легітимній цілі.



Переважання громадського інтересу

Навіть якщо вдалося б показати, що розголошення інформації може спричинити суттєву шкоду легітимній цілі, інформація однаково підлягає оприлюдненню, якщо громадська користь від її розголошення переважає шкоду. Наприклад, певна інформація може бути приватною за походженням, але водночас розкривати дані щодо високого рівня корупції в уряді. В таких випадках шкода легітимній цілі повинна переважатися суспільним зацікавленням в оприлюдненні даних відомостей. Там, де громадський інтерес є більш значним, закон повинен захищати оприлюднення інформації.

ПРИНЦИП 5. ПРОЦЕДУРА ОТРИМАННЯ ДОСТУПУ

Запити стосовно надання інформації повинні опрацьовуватися швидко і справедливо, а перегляд відмов має бути доступним і незалежним

Процес прийняття рішень стосовно інформаційних запитів повинен здійснюватися на трьох різних рівнях: на рівні публічного органу; апеляції до незалежного адміністративного органу; апеляції до суду. Там, де це необхідно, повинні бути передбачені заходи, спрямовані на гарантування повного доступу до інформації для окремих груп, зокрема тих, хто не може читати або писати, спілкуватися мовою записів, хто страждає від каліцтва, наприклад, сліпоті.

Всі публічні органи повинні вимагати встановлення відкритих та доступних внутрішніх систем для забезпечення права громадськості отримувати інформацію. Загалом, організації повинні призначити певну особу, яка відповідає б за обробку інформаційних запитів з метою гарантування її відповідності закону.

Від публічних органів повинно також вимагатися сприяння тим прохачам, чії запити пов'язані з вже опублікованою інформацією, або є нечіткими, надмірно широкими чи такими, що потребують переформулювання. З іншого боку, публічні органи повинні мати можливість відкинути незначні чи сутяжницькі запити. Публічні органи не повинні надавати особам інформацію, яка міститься в уже надрукованих публікаціях, але вони повинні спрямовувати прохача до джерел такої інформації.

Закон повинен передбачати суворі обмеження в часі щодо обробки запитів і вимагати, щоб будь-які відмови супроводжувалися вагомими письмово викладеними причинами.

Апеляції

Яким ефективним не було б забезпечення доступу до інформації, воно повинно передбачати можливість адміністративної апеляції до вищого органу публічної влади, який міг би переглянути первинне рішення.

Отже закон повинен передбачати право апеляції особи до незалежного адміністративного органу стосовно відмови публічного органу оприлюднити інформацію. Це може бути такий орган, як омбудсмен, комісія з прав людини, або орган, спеціально створений для цієї мети. В останньому випадку він повинен відповідати певним стандартам і мати певні повноваження. При цьому необхідно гарантувати не тільки його формальну незалежність, але й встановити певні процедури, на основі яких відбувається призначення його голови і(або) наглядової ради.

Призначення керівництва повинно здійснюватися представницьким органом, зокрема таким, як всепартійний парламентський комітет. При цьому процедура повинна бути відкритою і дозволяти втручання в неї суспільства, наприклад, на рівні висунення кандидатур. Від осіб, призначених до такого органу, повинна вимагатися відповідність жорстким стандартам професіоналізму, незалежності і компетентності, а також здатності дотримуватися суворих правил у випадках конфлікту інтересів.

Процедуру, за якою адміністративний орган обробляє апеляції на запити щодо відмов у наданні інформації, повинно бути визначено таким чином, щоб мати можливість діяти швидко і економно у відповідності до розумних вимог. Це гарантує, що всі члени суспільства можуть отримати доступ до цієї процедури і що надмірні процедурні затримки не зруйнують мету одержання інформації від першоджерела.

Адміністративному органу повинен надаватися повний обсяг повноважень для розслідування будь-якої апеляції, включаючи здатність до примусу свідчити і, що особливо важливо, вимагати від публічних організацій забезпечення їх інформацією чи записами для їх розгляду *in camera* (без сторонніх), де це необхідно і виправдано.

Для ефективного завершення розслідування адміністративний орган повинен мати повноваження щодо направлення до суду справи, яка містить в собі докази такого перешкодження доступу до записів чи їхнього свавільного знищення, які становлять склад кримінального злочину.

Як прохач, так і публічний орган повинні мати право апелювати до суду проти рішення вищого адміністративного органу. Такий суд повинен мати достатній обсяг повноважень для повного перегляду справи у відповідності до її ваги, а не тільки окремого питання про те, чи адміністративний орган діяв обґрунтовано. Це гарантуватиме те, що в наступних

випадках вирішенню складного питання було приділено належну увагу, а також і те, що підхід до свободи вираження поглядів стане більш послідовним.

ПРИНЦИП 6. КОШТИ

Надмірна вартість не повинна перешкоджати особам подавати інформаційні запити

Кошти, які отримують публічні органи за надання доступу до інформації не повинні бути настільки високими, щоб стримувати потенційних заявників. Це обумовлене тим, що за законами про свободу інформації їх основною метою є сприяння відкритому доступу до інформації. Встановлено, що довготермінове надання режиму відкритості завжди виправдовує необхідні в таких випадках витрати. Досвід значної кількості країн свідчить, що плата за доступ до інформації не є ефективним засобом компенсації витрат на забезпечення режиму свободи інформації.

В світі існують різні системи гарантій проти того, щоб платні послуги не перешкождали вільному здійсненню інформаційних запитів. В деяких законодавчих системах використовується подвійний механізм оплати, який складається з основної плати за кожний запит і диференційованої плати (залежної від вартості поновлення і зберігання інформації). Другий вид плати може бути або відмінений або значно знижений у випадку запитів щодо одержання персональної інформації, а також запитів в інтересах громадськості (наприклад, якщо мета запиту є пов'язаною з публікацією). В деяких правових системах висока плата за комерційні запити фактично субсидує запити, що стосуються інтересів громадськості.

ПРИНЦИП 7. ВІДКРИТІ ЗАСІДАННЯ

Засідання публічних органів повинні бути відкритими для громадськості

Свобода інформації включає право громадськості знати, що уряд робить від його імені, і брати участь у процесі прийняття рішень. Ось чому законодавство про свободу інформації повинно встановлювати презумпцію, згідно якої всі засідання органів управління є відкритими для громадськості.

Термін «управління» в цьому контексті в першу чергу стосується використання повноважень щодо прийняття рішень. Отже органи, які

лише висловлюють поради, цим терміном не охоплюються. Політичні комітети, як і зустрічі членів певної партії не вважаються інститутами урядового управління.

З іншого боку, засідання виборних органів і їх комітетів, рад з планування чи районування, рад державних чи освітніх установ а також державних агенцій індустріального розвитку повинні бути включеними до нього.

Термін «засідання» у цьому контексті в першу чергу стосується формальних засідань, що мають офіційний статус і скликаються публічними органами з метою вирішення громадських справ. Факторами, що визначають, яке засідання є формальним, можуть бути, зокрема, умови необхідності кворуму або вимоги застосування певних процесуальних норм.

Повідомлення про засідання необхідне, якщо громадськість хоче мати справжню можливість брати в ньому участь. Отже закон повинен вимагати, щоб відповідні повідомлення про засідання були розповсюджені заздалегідь.

Засідання може бути закритим, але тільки у відповідності до встановлених процедур і лише там, де для цього є відповідні причини. Будь-яке рішення про закритість засідання само по собі має бути відкритим для громадськості. Підстави для запровадження режиму закритого засідання можуть бути ширшими, ніж перелік виключень з права на нерозголошення, але вони не повинні бути необмеженими. Прийнятними причинами для запровадження режиму закритих засідань могли б, за відповідних обставин, бути: інтереси охорони громадського здоров'я і безпеки, правозастосування чи розслідування, службові чи особисті справи, приватність, комерційні справи, інтереси національної безпеки.

ПРИНЦИП 8. ОПРИЛЮДНЕННЯ СТВОРЮЄ ПРЕЦЕДЕНТ

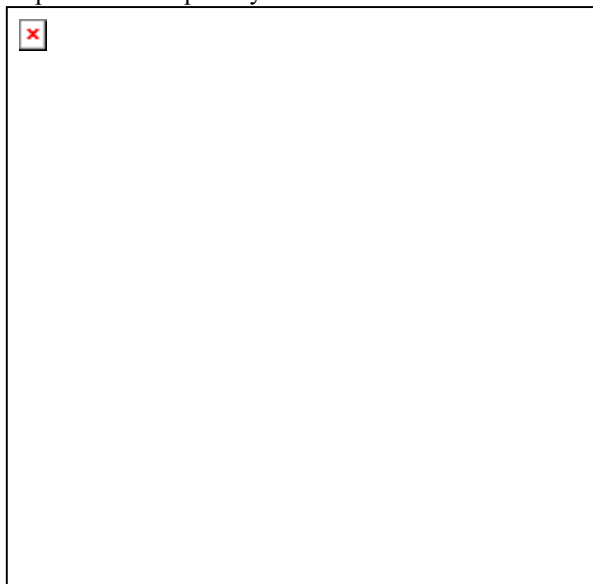
Закони, які суперечать принципу максимального оприлюднення повинні бути змінені або скасовані

Закон про свободу інформації повинен вимагати, щоб і інше чинне законодавство тлумачилося у якомога більшій відповідності до його приписів. Там, де це неможливо, суміжне законодавство повинно підкорятися дії принципів, передбачених законами про свободу інформації.

Перелік виключень, передбачених законом про свободу інформації, повинен бути вичерпним і інші закони не повинні дозволяти його розширення. Зокрема, закони про таємницю не повинні вважати незаконними дії посадових осіб щодо розголошення інформації, яку вони повинні були оприлюднити відповідно до вимог закону про свободу інформації.

Впродовж певного часу всі закони повинні бути приведені у відповідність з принципами, що лежать в основі закону про свободу інформації.

Посадові особи повинні бути також захищеними від санкцій, які можливо застосувати з приводу обґрунтованого і добросовісного розголошення інформації, тобто проти розкриття інформації у відповідь на запит, який ґрунтувався б на засадах свободи інформації, навіть якщо пізніше виявиться, що така інформація не підлягала оприлюдненню. В протилежному випадку культура таємності, яка нині охоплює багато урядових органів буде й надалі підтримуватися посадовими особами, які можуть стати надмірно обережними стосовно запитів про інформацію, уникаючи будь-якого персонального ризику.



ПРИНЦИП 9. ЗАХИСТ ІНФОРМАТОРІВ

Особи, які передають інформацію про правопорушення (інформатори) повинні бути захищеними.

Особи інформаторів повинні бути захищеними від будь-яких юридичних, адміністративних або інших службових санкцій, пов'язаних з фактами розкриття інформації про правопорушення.

Термін «правопорушення» в цьому контексті включає здійснення злочину, невиконання юридичного обов'язку, судову помилку, корупцію чи шахрайство, небезпечне неналежне управління стосовно до пу-

блічного органу. Воно також включає небезпечну загрозу здоров'ю, безпеці чи довкіллю, що бувають іноді пов'язаними з особистими правопорушеннями. Інформаторам повинен надаватися захист у випадку, якщо вони діяли добросовісно чи на основі розумного переконання, що надана ними інформація була по своїй суті викривальною і стосувалася доказів про правопорушення.

В деяких країнах захист інформаторів є стандартною вимогою, що вживається у випадках передачі інформації певним особам чи наглядовим органам. Хоча такий порядок виглядає переконливим, проте інформаторам повинен надаватися захист і в тих випадках, коли цього вимагають суспільні інтереси, наприклад у випадку передачі інформації іншим особам або до ЗМІ.

Термін «суспільні інтереси» в цьому контексті міг би включати ситуації, де користь від оприлюднення перевищує шкоду, а також ситуації, де альтернативні засоби розповсюдження інформації є необхідними для захисту основних інтересів. Таке положення могло б бути застосованим в ситуаціях, коли інформатори потребують захисту від репресій, або коли існує виключно серйозна причина для розповсюдження інформації (нависла загроза громадському здоров'ю чи безпеці, ризик того, що в іншому випадку докази стосовно скоєних правопорушень будуть приховані або знищені).

Переклад з англійської Харківської правозахисної групи

**РЕКОМЕНДАЦІЯ RES (2002) 2
КОМІТЕТУ МІНІСТРІВ ДЕРЖАВАМ-ЧЛЕНАМ
ПРО ДОСТУП ДО ОФІЦІЙНИХ ДОКУМЕНТІВ**

*(ухвалена Комітетом міністрів 21 лютого 2002 року
на 784-ому засіданні заступників міністрів)*

Комітет міністрів, у відповідності до пункту b статті 15 Статуту Ради Європи,

Вважаючи, що метою Ради Європи є досягнення більшого єднання між її членами задля забезпечення та реалізації ідеалів та принципів, що є їхнім спільним надбанням;

Пам'ятаючи, зокрема, про статтю 19 Загальної Декларації прав людини, статті 6, 8 та 10 Європейської конвенції з прав людини та основних свобод, Конвенції ООН про доступ до інформації, участь громадськості в процесі вироблення рішень та доступі до правосуддя в питаннях, коли йдеться про захист довкілля (ухвалена в Оргусі, Данія, 25 червня 1998 року) та Конвенцію про захист осіб стосовно автоматизованої обробки даних особистого характеру від 28 січня 1981 року (ETS № 108); Декларацію про свободу вираження поглядів та інформації, ухвалену 28 січня 1982 року, а також Рекомендацію № R (81) 19 про доступ до інформації, яка знаходиться в розпорядженні органів державної влади, Рекомендацію № R (91) 10 про повідомлення третім сторонам даних персонального характеру, які зберігаються в державних органах, Рекомендацію № R (97) 18 щодо захисту даних персонального характеру, які збираються та записуються для статистичних цілей, а також Рекомендацію № R (2000) 13 стосовно європейської політики в питанні доступу до архівів;

Зважаючи на важливість у плюралістичному та демократичному суспільстві відкритості органів державної влади та готовності їх надавати інформацію щодо питань, які становлять суспільний інтерес;

Зазначаючи те, що широкий доступ до офіційних документів на основі рівноправності та у відповідності до чітких правил:

– дозволяє громадянам виробити адекватне бачення та сформувати критичні погляди щодо стану суспільства, в якому вони живуть, та щодо органів влади, які ними керують, тим самим заохочуючи громадян до поінформованої участі в питаннях, що становлять спільний інтерес;

– сприяє більшій дієвості та ефективності адміністративних органів і допомагає підтримувати їхню цілісність, запобігає ризику корупції;

– є чинником, що підтверджує легітимність органів управління в якості державних служб і посилює довіру громадськості до органів державної влади;

Стверджуючи, відповідно, що держави-члени повинні докласти максимум зусиль з тим, щоб забезпечити громадянам доступ до інформації, яка міститься в офіційних документах, за умови охорони інших прав та законних інтересів;

Підкреслюючи, що викладені нижче принципи є мінімальним стандартом, і вони мають бути запроваджені без упередження до тих національних законодавств та підзаконних актів, в яких вже зараз визнається більш широке право доступу до офіційних документів;

Вважаючи, що, оскільки в центрі уваги цього документу є індивідуальні запити щодо доступу до офіційних документів, органи державної влади повинні взяти на себе зобов'язання проводити активну політику в питаннях спілкування з громадянами з тим, щоб надати в розпорядження громадян всю інформацію, яка може вважатись необхідною у відкритому демократичному суспільстві,

Рекомендує урядам держав-членів керуватись в їхньому національному законодавстві та практичній діяльності принципами, що викладені в цій рекомендації.

I. ДЕФІНІЦІЇ

Для цілей цієї рекомендації:

«органи державної влади» означають

i. уряд та адміністрацію на національному, регіональному або місцевому рівні;

ii. фізичну або юридичну особу, яка виконує функції урядовця або наділена адміністративними повноваженнями відповідно до національного законодавства.

«офіційні документи» означають будь-яку інформацію, яка є записаною в будь-якому вигляді, вироблена або отримана органами державної влади і пов'язана з будь-якою державною або адміністративною функцією, за винятком документів, які перебувають на стадії підготовки.

II. ПОЛЕ ЗАСТОСУВАННЯ

1. Ця рекомендація застосовується лише до офіційних документів, які знаходяться в розпорядженні органів державної влади. Однак держави-члени мають розглянути в світлі національного законодавства та практики те, наскільки викладені в цій рекомендації принципи можуть бути застосовані до інформації, що знаходиться в розпорядженні органів законодавчої та судової влади.

2. Ця рекомендація не впливає на право доступу або обмеження у доступі, які передбачені в Конвенції про захист осіб стосовно автоматизованої обробки даних особистого характеру.

III. ЗАГАЛЬНІ ПРИНЦИПИ ДОСТУПУ ДО ОФІЦІЙНИХ ДОКУМЕНТІВ

Держави-члени повинні гарантувати кожній особі – після здійснення цією особою запиту – право на доступ до офіційних документів, які є в розпорядженні органів державної влади. Цей принцип має застосовуватись без жодної дискримінації, в тому числі і за ознакою державної належності.

IV. МОЖЛИВІ ОБМЕЖЕННЯ У ДОСТУПІ ДО ОФІЦІЙНИХ ДОКУМЕНТІВ

1. Держави-члени можуть обмежити право доступу до офіційних документів. Обмеження повинні бути чітко визначені в законодавстві, бути необхідними в демократичному суспільстві і відповідати меті захисту:

- i. національної безпеки, оборони та міжнародних зв'язків;
- ii. охорони громадського порядку;
- iii. інформації про запобігання, розшук та розслідування кримінальної діяльності;
- iv. приватного життя та інших законних приватних інтересів;
- v. комерційних та інших економічних інтересів, як приватних, так і державних;
- vi. рівноправної участі сторін у судовому процесі;
- vii. природи;
- viii. інспекцій, контролю та нагляду з боку органів державної влади;
- ix. державної економічної, монетарної та обмінної політики;
- x. конфіденційності обговорень всередині органу державної влади або між декількома органами державної влади під час внутрішнього процесу вироблення документу.

У доступі до документу може бути відмовлено, якщо оприлюднення вміщеної в офіційному документі інформації призводить або може призвести до порушення одного з інтересів, що викладені в пункті 1, незважаючи на переважаючий інтерес громадськості в такому оприлюдненні.

Держави-члени повинні розглянути можливість встановлення часових строків, по закінченню яких припиняється застосування викладених в пункті 1 обмежень.

V. ЗАПИТИ ПРО ДОСТУП ДО ОФІЦІЙНИХ ДОКУМЕНТІВ

Особа, яка звертається із запитом про офіційний документ, не повинна пояснювати причини, через які вона бажає отримати доступ до офіційного документу.

Формальності під час здійснення запиту мають бути зведені до мінімуму.

VI. ПРОЦЕДУРА РОЗГЛЯДУ ЗАЯВ ПРО ДОСТУП ДО ОФІЦІЙНИХ ДОКУМЕНТІВ

1. Запит про доступ до офіційного документу має бути розглянутий органом державної влади, в розпорядженні якого перебуває цей документ.

2. Запити про доступ до офіційних документів повинні розглядатись на засадах рівноправності.

3. Кожен запит про доступ до офіційного документу має бути розглянутий в короткий термін. Рішення має бути ухвалене, повідомлене та виконане впродовж визначеного строку, який може бути встановлений заздалегідь.

4. Якщо орган державної влади не має в своєму розпорядженні офіційного документу, про який зроблено запит, він повинен, наскільки це видається можливим, вказати особі, що робить запит, на компетентний орган державної влади.

5. Орган державної влади повинен, наскільки це видається можливим, допомогти особі, що робить запит, визначити документ, про який робиться запит, однак такий орган не зобов'язаний виконувати запит в разі, коли йдеться про документ, який не може бути визначений (ідентифікований).

6. У запиті про доступ до офіційного документу може бути відмовлено, коли такий запит є вочевидь позбавлений сенсу.

7. Орган державної влади, який відмовляє у доступі до цілого офіційного документу або до його частини, повинен навести причини відмови.

VII. ФОРМИ ДОСТУПУ ДО ОФІЦІЙНИХ ДОКУМЕНТІВ

1. В разі, коли надається доступ до офіційного документу, орган державної влади повинен дозволити ознайомитись з оригіналом документу або ж надати його копію, враховуючи, наскільки це є можливим, преференції, що висловлені особою, яка звертається із запитом.

2. Якщо до якоїсь частини вміщеної в офіційному документі інформації застосовується обмеження, то орган державної влади повинен, тим не менш, надати всю іншу інформацію, що міститься в документі. Кожен випадок невідкриття інформації повинен бути чітко визначеним. Однак, в разі, коли версія документу з вирізаними фрагментами тексту є хибною за змістом або взагалі позбавлена змісту, то в доступі до документу може бути відмовлено.

3. Орган державної влади може надати доступ до офіційного документу, спрямовуючи особу, яка звертається із запитом, до альтернативних джерел, якими легко можна скористатись.

VIII. ОПЛАТА ЗА ДОСТУП ДО ОФІЦІЙНИХ ДОКУМЕНТІВ

1. Ознайомлення на місці з офіційним документом повинне бути, в принципі, безкоштовним.

2. Видача копії офіційного документу може бути платною для особи, яка звернулась із запитом, однак ціна має бути розумною і не перевищувати дійсних витрат з боку органів державної влади.

IX. ПРОЦЕДУРА ПЕРЕГЛЯДУ

1. Заявник, якому було відмовлено в його запиті про офіційний документ – про окремі його частини або про документ в цілому, запит якого був відхилений або залишився без відповіді впродовж терміну, про який йшлося в пункті 3 Принципу VI, повинен мати доступ до процедури перегляду в судовому порядку або ж в іншій незалежній та неупередженій встановленій законом інстанції.

2. Заявник повинен завжди мати доступ до швидкої та недорогої процедури перегляду з боку органу державної влади або до перегляду у відповідності до викладеного вище пункту 1.

X. ДОДАТКОВІ ЗАХОДИ

1. Держави-члени повинні вжити необхідних заходів з тим, щоб:

- i. інформувати громадян про їхнє право на доступ до офіційних документів та про те, в який спосіб вони можуть ним скористатись;
 - ii. забезпечити, щоб офіційні посадові особи проходили необхідну підготовку з питань їхніх зобов'язань та обов'язків з огляду на запровадження цього права;
 - iii. забезпечити, щоб заявники могли користуватись цим правом.
2. З цією метою органи державної влади повинні, зокрема:
- iv. ефективно вести документацію в такий спосіб, щоб доступ до документів був легким;
 - v. застосовувати чіткі і визначені процедури для зберігання та знищення власних документів;
 - vi. наскільки це видається можливим, оприлюднювати інформацію щодо проблематики або діяльності, які належать до їхньої компетенції, наприклад, шляхом підготовки переліку або реєстру документів, що знаходяться в їхньому розпорядженні.

ХІ. ІНФОРМАЦІЯ, ЯКА ОПРИЛЮДНЮЄТЬСЯ З ІНІЦІАТИВИ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Органи державної влади повинні за своєю власною ініціативою і тоді, коли це є доречним, вживати необхідних засобів задля оприлюднення інформації, яка є в їхньому розпорядженні в разі, якщо оприлюднення такої інформації здійснюється в інтересах підтримки відкритості адміністративних органів та ефективності взаємодії між різними адміністративними органами або ж заохочує широкі кола громадськості до участі в питаннях, що становлять громадський інтерес.

ПОЯСНЮВАЛЬНИЙ МЕМОРАНДУМ

До Рекомендації Rec (2002) 2
**КОМІТЕТУ МІНІСТРІВ ДЕРЖАВАМ-ЧЛЕНАМ
ПРО ДОСТУП ДО ОФІЦІЙНИХ ДОКУМЕНТІВ**

ІСТОРІЯ ПИТАННЯ

1. В документах Ради Європи принцип доступу громадськості до офіційних документів вперше отримав розвиток в Рекомендації № R (81) 19 про доступ до інформації, яка знаходиться в розпорядженні органів державної влади. Серед недавніх прикладів європейського співробітництва в цій галузі є Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі вироблення рішень та доступі до правосуддя в питаннях, коли йдеться про захист довкілля, яку було ухвалено в Оргусі,

Данія, 25 червня 1998 року. Ще одним нещодавнім прикладом в рамках ЄС стало ухвалення Регулятивного документу (ЕС) № 1049/2001 Європейського парламенту та Європейської Ради від 30 травня 2001 року стосовно публічного доступу до документів Європейського парламенту, Європейської Ради та Європейської комісії. Впродовж останніх років серед держав-членів спостерігався все більший інтерес до запровадження до внутрішнього законодавства інструментів, які б забезпечували відкритий доступ для урядів та громадськості до офіційної інформації. У Раді Європи, відповідно, розпочалась робота з тим, щоб в подальшому розробити основні принципи стосовно права на доступ до офіційної інформації, яка знаходиться в розпорядженні органів державної влади.

2. Виконання цієї роботи було доручене на першому етапі Керівному комітетові з питань ЗМІ (CDMM). Потім, в 1997 році¹, заступники міністрів затвердили визначене коло завдань, які були поставлені Керівним комітетом з прав людини (CDDH) групі спеціалістів з питань доступу до офіційної інформації (DH-S-AC).

3. Відповідно до цього кола завдань група спеціалістів з питань доступу до офіційної інформації (DH-S-AC) розглянула умови для підготовки обов'язкового для сторін правового інструменту або інших засобів, які б вмішували основні принципи стосовно права на доступ до офіційної інформації, яка знаходиться в розпорядженні органів державної влади. Під час здійснення цієї роботи група DH-S-AC повинна була обов'язково зважати на вже згадану вище Рекомендацію № R (81) 19 та на зміни в законодавстві в питаннях доступу до інформації, що відбувались як в державах-членах, так і на європейському рівні, а також на відповідну роботу, яку було проведено в Раді Європи та в інших інституціях.

4. Слід відзначити, що стаття 19 Загальної декларації прав людини та стаття 19 Міжнародного пакту про громадянські та цивільні права надають в більшому обсязі право доступу до офіційної інформації у порівнянні з Європейською конвенцією з прав людини, оскільки ці положення містять також право на пошук інформації.

I. ДЕФІНІЦІЇ

Органи державної влади

5. Слід зазначити, що в інших правових документах Ради Європи² немає визначення терміну «органи державної влади». В цілях цієї реко-

¹ На 613-ому засіданні (18, 19 та 23 грудня 1997 року) заступників міністрів.

² Слід відзначити, що в опублікованому за сприяння Ради Європи у 1996 році підручнику вказується, що «адміністративний орган влади» означає «будь-яку структуру або особу, які

мендації вислів «органи державної влади» означає урядові та всі адміністративні структури на національному, регіональному і місцевому рівнях, а термін «уряд» означає як політичні, так і адміністративні структури.

6. Термін «органи державної влади» означає також фізичних або юридичних осіб у випадках, коли таким особам властиві функції державних органів або вони наділені адміністративною владою, що передбачається національним законодавством. В окремих державах-членах цей термін означає також і фізичних або юридичних осіб, які служать інтересам суспільства, або ж приватні підприємства, що фінансуються з державного бюджету.

Офіційні документи

7. Термін «офіційні документи» означає в цій рекомендації будь-яку інформацію, яка є зафіксованою на будь-яких матеріальних носіях у придатному для відтворення вигляді (написані тексти, аудіо або відеозаписи, фотографії, електронна пошта, інформація, яка зібрана в електронних базах даних і т. ін.). Цей термін означає як документи, що були вироблені органами державної влади, так і документи, авторами яких є третя сторона і які були отримані органами державної влади.

8. Визначення поняття стосовно паперових документів є, в основному, простим. Набагато складніше дати таке визначення, коли інформація зберігається в електронному вигляді в базі даних. Держави-члени повинні бути наділені полем розсуду для вирішення того, які означення може набувати це поняття. В окремих державах-членах доступ до окремої інформації, на яку вказує особа-заявник, буде наданий в разі, коли ця інформація легко відтворюється за допомогою існуючих засобів.

9. В державах-членах існують різні традиції і практика стосовно критеріїв, які допомагають визначити документ як «офіційний документ». В принципі, незавершені документи не підпадають під це поняття. Окрім цього, в деяких державах-членах документи, які використовуються в процесі підготовки рішення (наприклад, висновки, зауваження, меморандуми і т. ін.) не розглядаються в якості офіційних до того часу, поки не буде ухвалене рішення, до якого вони мають відношення. Однак в інших державах-членах документ може стати відкритим для громадськості ще до часу ухвали рішення, для якого готувався цей документ; це робиться, зокрема, з метою дозволити брати участь громадянам в процесі вироблення рішень.

отримують повноваження ухвалювати рішення або вживати заходів, які є адміністративною дією». (Див. «Адміністрація і ти – підручник», Рада Європи, 1997, стор. 11).

10. Окрім цього, важливо чітко розрізняти документи, які були отримані представниками органів державної влади в рамках виконання ними своїх повноважень і тими, що були отримані ними як приватними особами, що жодним чином не пов'язане з їхніми службовими функціями, наприклад коли йдеться про листи, що отримані посадовцями, які виступають в якості політичних фігур, або ж у разі, коли ці особи обіймають якісь інші посади поза межами адміністрації. Ця остання категорія документів не належить до визначення, яке прийняте в цілях цієї рекомендації.

II. ПОЛЕ ЗАСТОСУВАННЯ

11. Поле застосування цієї рекомендації тісно пов'язане з наведеними вище визначеннями і стосується офіційних документів, які знаходяться в розпорядженні *органів державної влади*. В той же час держави-члени повинні також розглянути питання про те, в якій мірі ці принципи можуть бути застосовані до інформації, яка знаходиться в розпорядженні законодавчих та судових органів влади.

12. Інформація також «знаходиться в розпорядженні» органу державної влади, коли реально нею розпоряджається юридична або фізична особа, яку орган державної влади в результаті укладеної між ними угоди уповноважив бути таким розпорядником.

13. Ця рекомендація стосується також і офіційних документів, які знаходяться в архівах, що не шкодить застосуванню більш специфічних правил, які вміщені в Рекомендації 2000 (13) Комітету Міністрів державам-членам щодо європейської політики в питаннях доступу до архівів.

14. Документи, в яких містяться дані персонального характеру також належать до поля застосування рекомендації. У зв'язку з цим слід відзначити, що Конвенція про захист осіб стосовно автоматизованої обробки даних особистого характеру від 28 січня 1981 року (ETS № 108)¹ не заважає надавати доступ третій стороні до офіційних документів, що містять дані персонального характеру. Однак, коли надається доступ до таких документів, це має бути здійснене у відповідності до правил, що представлені в Конвенції № 108.

III. ЗАГАЛЬНИЙ ПРИНЦИП ДОСТУПУ ДО ОФІЦІЙНИХ ДОКУМЕНТІВ

15. Право на доступ до офіційних документів, яке гарантується цим документом, обмежується документами, що існують. Орган державної влади не зобов'язаний виробляти новий документ з тим, щоб дати відповідь на запит.

16. Це право повинне застосовуватись до будь-якої особи, як до фізичної, так і до юридичної, без жодного розрізнення, в тому числі і за ознакою національної належності. У зв'язку з цим в Рекомендації № R (81) 19 про доступ до інформації, яка знаходиться в розпорядженні органів державної влади, не міститься жодних обмежень.

17. Ця рекомендація стосується загального права на доступ до офіційних документів, яким може скористатись кожна особа. Особа може також бути наділена якимсь спеціальним правом на доступ до офіційних

¹ ETS: European Treaty Series (Серія європейських угод).

документів, що буде визначатись іншими правовими документами. Наприклад, особа має право на доступ до даних персонального характеру, що мають відношення до цієї особи, відповідно до названої вище конвенції № 108. Подібним чином окремі держави-члени надають більш широкий доступ до офіційних документів особам, що залучені до адміністративних процедур. У зв'язку з цим слід вказати, що стаття 8 Європейської конвенції з прав людини гарантує право доступу до інформації, яка в певній мірі стосується особистого або приватного життя особи (див., зокрема, рішення Європейського суду з прав людини від 7 липня 1989 року у справі *Гаскін проти Сполученого Королівства*, від 26 березня 1987 року у справі *Леандера проти Швеції* та від 19 лютого 1998 року у справі *Гуера та інші проти Італії*).

18. Ця рекомендація хоч і дозволяє повідомляти вміщену в офіційних документах інформацію будь-якій особі, не впливає на право інтелектуальної власності, що може бути пов'язане з інформацією, яка повідомляється.

IV. МОЖЛИВІ ОБМЕЖЕННЯ У ДОСТУПІ ДО ОФІЦІЙНИХ ДОКУМЕНТІВ

19. Правилom має бути доступ до документів, а конфіденційний характер – винятком, в разі, коли переважають інші легітимні інтереси. Такі обмеження мають бути чітко визначені в законодавстві, бути необхідними в демократичному суспільстві та відповідати меті захисту іншого законного інтересу або інших законних інтересів.

20. Із загального правила наведеного вище принципу III витікає, що необхідно вказувати особам на те, чи знаходиться у конкретного органу влади відповідний документ, чи ні. Коли захист інших законних інтересів переважає над необхідністю розкрити інформацію, може виникнути необхідність засекретити сам факт існування інформації. Це стосується випадків, коли позитивна або негативна відповідь про існування інформації означає розкриття інформації.

21. Обмеження на право доступу до офіційних документів можуть бути зроблені виключно на підставі перерахованих причин, які викладені в пункті 1 принципу IV. Якесь окреме обмеження, що передбачене національним законодавством, може мотивуватись декількома обмеженнями, що визначені в цьому принципі. Критерії для застосування обмежень були вироблені з огляду на статті 6, 8 та 10 Європейської конвенції з прав людини, відповідні положення представлені також і в інших міжнародних документах, пов'язаних із захистом даних, зокрема, в уже згаданій вище Конвенції про захист осіб стосовно автоматизованої обробки даних особистого характеру від 28 січня 1981 року (ETS № 108), а також в Рекомен-

дації № R (81) 19 про доступ до інформації, яка знаходиться в розпорядженні органів державної влади.

22. Підпункт і. пункту 1 передбачає, що держави-члени можуть обмежити доступ до офіційних документів з метою захисту національної безпеки, оборони та міжнародних зв'язків. В окремих державах-членах обмеження, що пов'язані з цими областями, закріплені на конституційному рівні. Наприклад, окремі держави, що мають області, які наділені досить значною автономією, можуть бути зацікавлені у захисті обміну інформацією між такими регіональними органами влади або – у випадку держав з федеративним устроєм – між центральними федеральними органами влади та регіональними властями. Окремі держави передбачають також обмежений доступ до документів, що мають відношення до осіб, які очолюють державу, зокрема, в окремих країнах з конституційно-монархічним устроєм.

23. Підпункт іv. пункту 1 передбачає, що держави-члени можуть встановити обмеження з тим, щоб захистити приватне життя та інші законні приватні інтереси. Інформація, що має відношення до таких інтересів, може охоплюватись положеннями вже згаданої вище Конвенції № 108, однак обмеження, що передбачені в підпункті і. пункту 1 можуть бути застосовані і до інформації, яка не належить до поля дії цієї Конвенції.

24. Поняття «комерційні та інші економічні інтереси», яке наведене в підпункті v. пункту 1, може охоплювати, наприклад, ділові питання, які слід тримати в секреті з мотивів конкуренції, таким є, зокрема, конфіденційність ділових переговорів. Дія цього пункту може також поширюватись на документи, які органи державної влади використовують для того, щоб підготувати колективні переговори, в яких вони братимуть участь.

25. Для того, щоб розвивати якісну базу статистичних даних, більшість з держав має положення щодо конфіденційності, які захищають інформацію, отриману від фізичних або юридичних осіб задля статистичних цілей. Такими даними є, в основному, відомості приватного характеру або ж відомості, які стосуються економічних чи комерційних інтересів. Тому доступ до документів, що містять таку інформацію, може бути обмеженим відповідно до підпунктів іv. та v. пункту 1. Аналогічний підхід може бути застосований і до відомостей, які збираються в процесі сплати податків окремими фізичними особами та приватними підприємцями.

26. Окремі держави захищають інформацію, яку було надано в конфіденційний спосіб. Рекомендація не заперечує проти цього, якщо така інформація підпадає під якесь із обмежень, наведених в принципі IV, наприклад, в підпункті іv. чи v. пункту 1.

27. Обмеження щодо захисту «рівноправної участі сторін у судовому процесі», яке викладене в підпункті vі. пункту 1, походить від статті 6 Європейської конвенції з прав людини щодо права на справедливий судовий розгляд. Воно має на меті, зокрема, дозволити органу державної

влади відмовити у доступі до документів цього органу з тим, щоб не ослабити позицію цього органу в процесі розгляду справи в суді, де цей орган виступає стороною у справі.

28. Обмеження стосовно захисту «природи», про які йде мова в підпункті vii. пункту 1, передбачені, наприклад, для того, щоб з метою захисту тварин чи рослин, яким загрожує знищення, по можливості запобігти розголошенню інформації про їхнє місцезнаходження. Таке обмеження узгоджується з підпунктом h пункту 4 статті 4 Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі вироблення рішень та доступі до правосуддя в питаннях, коли йдеться про захист довкілля¹.

29. Підпункт viii. пункту 1 може, наприклад, забезпечувати можливість для органу державної влади ефективно здійснювати контроль, розслідування чи аудит, – можливо, шляхом формальних процедур – як за іншими організаціями або фізичними особами, так і за власними внутрішніми правилами або процедурами. В якості прикладу можуть бути наведені незавершені фінансові розслідування або здійснення фінансового контролю.

30. Підпункт x пункту 1 визначає можливість обмеження доступу з тим, щоб забезпечити конфіденційність обговорень всередині органу державної влади або ж між декількома органами державної влади під час внутрішнього процесу підготовки питання. Таке обмеження може, зокрема, стосуватись конфіденційного характеру документів, вироблених урядом. Термін «питання» є досить широким, і він охоплює всі види справ, що розглядаються органами державної влади, тобто, йдеться як про окремі індивідуальні випадки, так і про процес вироблення політичних рішень.

31. В пункті 2 висловлені два важливі принципи – принцип оцінювання ризику шкоди («harm test») та принцип встановлення балансу між інтересом громадськості у доступі до офіційних документів та інтересу, що захищається обмеженнями. Якщо доступ громадськості до офіційного документу жодним чином не загрожує інтересам, які перераховані в пункті 1, доступ до цього документу не повинен бути обмеженим. Якщо доступ громадськості до документу може загрожувати якомусь із цих інтересів, документ все ж повинен бути відкритим, якщо інтерес громадськості отримати доступ до цього документу переважає над інтересом, що захищається.

32. Оцінювання ризику шкоди та «зважування інтересів» може здійснюватись окремо в кожному окремому випадку або ж може бути визна-

¹ Ухвалена в Оргусі, Данія, 25 червня 1998 року. Пункт 4 статті 4 проголошує: «На запит про інформацію щодо довкілля може бути надана відмова, якщо повідомлення такої інформації може спричинити негативні наслідки на ... (h) «місця, пов'язані з цією інформацією, такі, як ареали відтворення рідкісних видів».

чене законодавцем у такий самий спосіб, як це було зроблено з визначеними обмеженнями. У законодавстві, наприклад, можуть бути передбачені різні умови оцінювання ризику шкоди. Ці умови можуть бути сформульовані у вигляді пропозицій на користь або проти збереження таємниці або невідповідності таємниці у випадках, коли йдеться про надзвичайно «делікатну» інформацію. Коли такі умови передбачені в законодавстві, органи державної влади повинні забезпечити, щоб умови, що містяться в положеннях про конфіденційність, були дотримані у випадках, коли ці органи отримують запит про доступ до таких офіційних документів.

33. В окремих державах-членах документи набувають публічного характеру, навіть коли інтерес, що захищається, не переважає над громадським інтересом, який пов'язаний з нерозголошенням інформації. Такий підхід є несумісним з цією рекомендацією.

34. Пункт 3 містить нагадування про обов'язок держав-членів встановити граничні часові строки, протягом яких діє обмеження на доступ. Відповідно, документи мають бути доступними по спливу такого визначеного проміжку часу. Строк обмеження повинен також бути пропорційним меті, якої намагаються досягнути, наприклад, захисту інших прав та законних інтересів.

35. Стосовно документів, які визначаються як конфіденційні, секретні або надзвичайно секретні, органи державної влади повинні забезпечити, щоб вони стали доступними, як тільки обставини дозволять це зробити, або ж, якщо законом встановлено часовий строк їхньої конфіденційності, відразу ж по спливу такого строку. В окремих країнах закон вимагає регулярного перегляду конфіденційного характеру інформації. В інших країнах такий перегляд відбувається у випадках, коли робиться запит про доступ до інформації.

V. ЗАПИТИ ПРО ДОСТУП ДО ОФІЦІЙНИХ ДОКУМЕНТІВ

36. Особа, яка звертається із запитом про офіційний документ, не зобов'язана пояснювати причини, через які вона бажає отримати доступ до офіційного документу. Ця ідея вже була вміщена в Рекомендації № R (81) 19 про доступ до інформації, яка знаходиться в розпорядженні органів державної влади.

37. В пункті 2 державам-членам рекомендується звести формальності до мінімуму. В окремих державах-членах запити повинні бути в письмовому вигляді, в інших вони можуть бути зроблені усно. В окремих державах-членах заявник має право подавати анонімний запит. Однак ця рекомендація не зобов'язує держави-члени надавати заявникам таке право.

VI. ПРОЦЕДУРА РОЗГЛЯДУ ЗАЯВ ПРО ДОСТУП ДО ОФІЦІЙНИХ ДОКУМЕНТІВ

38. В пункті 1 рекомендується, щоб будь-який орган державної влади, в розпорядженні якого перебуває офіційний документ, по можливості в найкоротший термін розглянув запит про доступ до цього документу. Допоки рішення ще не є ухвалене, орган державної влади може контактувати з джерелом документу, про який робиться запит. Орган державної влади, в розпорядженні якого перебуває офіційний документ, не повинен примушувати заявника звертатись з новою заявою до органу державної влади, що є джерелом документу, про який робиться запит.

39. Недискримінаційне надання послуг та ефективність у випадку звернення кожного заявника, на що очікують від усіх органів державної влади, відображаються, зокрема, в швидкості обробки запиту та в бажанні співпрацювати з заявником у випадках, коли відповідь на запит є складною. З цієї точки зору текст даної рекомендації є більш далекосяжним, ніж Рекомендація № R (81) 19 про доступ до інформації, яка знаходиться в розпорядженні органів державної влади, яка обмежується визначенням того, що кожен запит має бути розглянутий протягом розумного строку.

40. В пункті 2 йдеться про недискримінаційний підхід до запитів, як це вже було відзначено і в Рекомендації № R (81) 19. Слід уникати дискримінаційного підходу або ж суб'єктивного відбору заяв. Заяви слід розглядати, застосовуючи об'єктивні критерії і на засадах рівноправності. Органи державної влади, в розпорядженні яких знаходяться документи, повинні пам'ятати про вимоги додаткового протоколу № 12 до Європейської конвенції з прав людини (заборона дискримінації), який було відкрито для підписання державами-членами 4 листопада 2000 року. Цей протокол, в цілому, розширює межі застосування статті 14 (недискримінаційний підхід) Конвенції. Як правило, запити повинні розглядатись в порядку їх надходження.

41. Всі запити повинні бути розглянуті по-можливості якнайшвидше. Органи державної влади повинні завжди повідомляти заявника про свою згоду чи незгоду надати документ. Окрім цього, в разі позитивної відповіді, держави-члени повинні забезпечити, щоб надання документу здійснювалось без затримок. Після виконання мінімальних за обсягом формальних вимог та швидкого розгляду заяви рішення має бути виконане без затримки. Коли ж затримки уникнути неможливо, органи державної влади повинні поінформувати про це заявника.

42. В пунктах 4 та 5 рекомендується співробітничати із заявником, і ці пункти набувають особливого значення у випадках, коли заявник є інвалідом, неграмотним, безпритульним і т.п. Межі добровільного співро-

бітництва залежать від ситуації в кожному окремому випадку. У зв'язку з цим органам державної влади надається певне поле розсуду, однак вони повинні бути максимально ефективними. Окрім цього, в окремих випадках, коли заявник (інвалід, неграмотна людина, літня або маргіналізована особа, іноземець, який слабо володіє мовою або ж зовсім не володіє нею і т. п.) не в змозі самостійно зрозуміти основний зміст документу, який йому надається, органи державної влади можуть передбачити можливість, де це є можливим і раціональним, надавати допомогу з тим, щоб досягти такого розуміння. Окрім того, в окремих ситуаціях така допомога відповідатиме побажанням, що висловлені Комітетом міністрів в Рекомендації № R (93) 1 стосовно ефективного доступу до правової системи та до правосуддя осіб, які перебувають в стані крайнього зубожіння. Така допомога у досягненні розуміння змісту документу не накладає зобов'язання перекладати документи. Вона так само не передбачає надання детальної технічної (наприклад, юридичної) консультації.

43. В пункті 6 рекомендується, щоб держави-члени задовольняли кожен запит щодо доступу, якщо тільки такий запит не є вочевидь безпідставним (наприклад, якщо запит є дуже неконкретним або ж вимагає значних зусиль в процесі розшуку, коли він стосується дуже широкої області або дуже великої кількості документів). Коли запит є вочевидь некоректним (систематичні та у великій кількості запити, що робляться з метою завадити нормальній роботі адміністрації, надокучливе повторювання одним і тим же заявником запиту про один і той же документ), в такому запиті може бути відмовлено.

44. Пункт 7 базується на Рекомендації № R (81) 19 про доступ до інформації, яка знаходиться в розпорядженні органів державної влади, і в ньому рекомендується, щоб органи державної влади мотивували відмову у доступі до інформації, за винятком окремих виняткових випадків, коли таке мотивування зробити відкритою інформацію, доступ до якої обмежується відповідно до принципу IV.

VII. ФОРМИ ДОСТУПУ ДО ОФІЦІЙНИХ ДОКУМЕНТІВ

45. Існують різні форми доступу до документів: ознайомлення з оригіналом або отримання копії документу, або ж поєднання обох цих форм. Заявник має сам визначити, якій формі доступу він віддає перевагу. Орган державної влади, наскільки це видається можливим, повинен враховувати таке побажання. Однак в окремих випадках це не може бути реалізованим або буде взагалі неможливим. Наприклад, може бути виправданою відмова у наданні копії документу в разі, коли відсутнє техніч-

не обладнання (наприклад, для аудіо-, відео- чи електронних копій), якщо така форма доступу вимагає нераціонального збільшення витрат, якщо вона може становити загрозу порушення права на інтелектуальну власність або ж давати можливість незаконного використання документу. Відмова у безпосередньому доступі до документу може бути виправдана, коли оригінал документу є в поганому фізичному стані (такий, що руйнується). Окрім цього, обставини можуть бути пов'язані з такими умовами ознайомлення з документом на місці, як години, коли документ може бути відкритий, або велика кількість осіб, які можуть звернутись одночасно із запитом про один і той же документ. Знову ж таки у зв'язку із цим важливим є, щоб органи державної влади засвідчували свій дух відкритості, відкриваючи населенню доступ до своїх офісів.

46. Якщо обмеження стосується лише частини інформації, що міститься в документі, то інша частина документу, як правило, повинна бути надана для ознайомлення з нею. Має бути чітко вказано, в якому місці і в якому обсязі інформація була вилучена. Якщо документ знаходиться на паперовому носії, вилучення фрагментів інформації може бути здійснене в результаті закриття частин тексту, до яких застосовується обмеження. Якщо документ знаходиться на електронних носіях, то в копії цього документу мають бути чіткі пояснення з тим, щоб було зрозуміло, які ж саме частини тексту були вилучені, це може бути, зроблено, наприклад, шляхом залишення порожніх місць в документі. Окрім цього, часткове оприлюднення документу не повинно бути зроблено таким чином, щоб це могло розкрити інформацію, яка захищається обмеженнями.

47. В пункті 3 вказується, що доступ може бути наданий і через направлення особи, яка звертається із запитом, до альтернативних джерел, якими можна легко скористатись. Наприклад, якщо документ опублікований в Інтернет, органи державної влади можуть вказати заявникові на такий варіант в разі, коли заявникові нескладно скористатись з послуг Інтернет. Питання про те, чи «легко можна скористатись» документом, має визначатись окремо в кожному конкретному випадку. Те, що одна особа може легко отримати, для іншої особи не обов'язково є таким же легким. Важливим фактором може бути індивідуальна ситуація заявника (наприклад, коли заявник є інвалідом, неосвіченим, бездомним або ж географічно віддалений від органу державної влади, в розпорядженні якого перебуває офіційний документ, про який зроблено запит). Ситуація в країні з доступом до інформації (наприклад, через мережу Інтернет) може також бути фактором, який слід враховувати.

48. Якщо в доступі до документу відмовлено, то органи державної влади можуть надати стислий зміст (резюме) документу.

49. В окремих випадках особа просто зацікавлена в певній інформації і хоче отримати її в усному вигляді або ж в стислому вигляді в письмовій формі. Державам рекомендується надавати послуги такого типу, однак це не належить до поля дії цієї рекомендації.

VIII. ОПЛАТА ЗА ДОСТУП ДО ОФІЦІЙНИХ ДОКУМЕНТІВ

50. Для того, щоб спростити доступ до відкритої для громадськості інформації, ознайомлення на місці з офіційним документом повинне бути, в принципі, безкоштовним. Однак, органи державної влади можуть вимагати від заявника оплатити вартість розшуку документів, зокрема, у випадках, коли запит є значним за обсягом або ж тягне за собою значну кількість роботи, що її має виконати орган державної влади. Розмір оплати не повинен перевищувати реальної вартості затрат, які були зроблені органом державної влади.

51. Коли йдеться про копії документів, відповідно до пункту 2, то вартість їх виготовлення може бути перекладена на заявника, однак органи державної влади не повинні отримувати від цього ніякого прибутку; ціна повинна бути розумною, зведеною до мінімуму і не повинна перевищувати дійсних витрат з боку органів державної влади. Встановлення обмеження на ціну, яку органам державної влади дозволяється встановлювати відповідно до законодавства про доступ до офіційних документів, не перешкоджає органам державної влади виготовляти документи для комерційних цілей та продавати їх за ринковими цінами.

ІХ. ПРОЦЕДУРА ПЕРЕГЛЯДУ

52. В цій статті вміщено два принципи. Передовсім, заявник повинен мати право на процедуру перегляду в судовому порядку або ж в іншій незалежній та неупередженій встановленій законом інстанції. Окрім цього, заявник повинен мати доступ до швидкої та недорогої процедури перегляду. Мова може йти про перегляд якимсь органом державної влади або ж незалежним органом. У зв'язку з цим важливо відзначити, що в деяких національних системах процедура внутрішнього перегляду розглядається переважно як звертання до судових інстанцій або ж до інших незалежних процедур розгляду скарг. В окремих державах-членах відмову або порушення процедур з цих питань можна також оскаржити до омбудсмана чи до органу або структури, які покликані виступати посередниками у розв'язанні суперечок («медіатори»).

Х. ДОДАТКОВІ ЗАХОДИ

53. У згаданій вище Рекомендації № R (81) 19 про доступ до інформації, яка знаходиться в розпорядженні органів державної влади, визначається, що для забезпечення доступу до такої інформації мають бути запроваджені ефективні та відповідні засоби. Принцип X даної рекомендації відображає ідею, що висловлена в пункті ві. преамбули, згідно з яким органи державної влади повинні взяти на себе зобов'язання проводити активну комунікативну політику та, відповідно, встановити систему підтримки.

54. Для того, щоб мати змогу скористатись своїми правами на доступ до інформації, необхідно, щоб заявники знали про такі права. Тому в пункті 1 принципу X висловлена рекомендація державам-членам вжити необхідних кроків з тим, щоб інформувати громадськість про її права. Подібна інформація може надаватись громадськості у вигляді друкованих

матеріалів, бути вміщена на електронних носіях або ж вміститись у встановлених з цією метою інформаційних центрах.

55. Окрім того, з метою забезпечити легкий доступ до офіційних документів органи державної влади повинні створити необхідні матеріальні умови (відповідне технічне обладнання, включно з використанням нових інформаційних та комунікаційних технологій; належним чином обладнані приміщення). В кожному випадку органи державної влади повинні забезпечити збереження та безпеку оригіналів документів. Вони можуть також створити підрозділ для зовнішніх контактів в структурі відповідної служби в адміністративній системі та надавати координати цього підрозділу, який сприятиме полегшенню доступу до документів такої служби.

56. В підпункті ii пункту 2 зроблене посилання на питання, які пов'язані зі збереженням та знищенням офіційних документів. Збереження, як правило, вимагає передачу офіційних документів до архівів. У зв'язку із цим існує нагальна потреба в чіткому врегулюванні цих питань.

57. Для того, щоб громадськість знала, які документи знаходяться в розпорядженні органів державної влади, в підпункті iii пункту 2 вказується, що органи державної влади повинні надавати інформацію щодо проблематики або діяльності, які належать до їхньої компетенції. Одним із способів для досягнення цього є вироблення переліку або реєстру документів, що знаходяться в їхньому розпорядженні, та їх оприлюднення. Це також полегшить розшук документів, про які робиться запит. Органи державної влади під час ухвалення рішення про те, який вид інформації включати до цих списків або реєстрів, повинні також враховувати потребу захисту законних інтересів.

XI. ІНФОРМАЦІЯ, ЯКА ОПРИЛЮДНЮЄТЬСЯ З ІНІЦІАТИВИ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

58. Цей останній принцип різниться від інших в тому сенсі, що в ньому йдеться про ініціативу (в оприлюдненні інформації), автором якої є органи державної влади, тоді як в інших принципах йдеться про ініціативу, що виходить від окремих осіб (які звертаються із запитом про інформацію). Метою цього принципу є не вимога до органів державної влади оприлюднити весь повний обсяг інформації, який знаходиться в їхньому розпорядженні, а заохочення їх до оприлюднення тієї інформації (наприклад, стосовно адміністративних справ, в яких йдеться про суспільні роботи), що може сприяти більш «свідомій» участі громадян в обговоренні питань, які мають важливе суспільне значення. Така участь є важливим елементом демократії та ефективності адміністративних органів. Окрім цьо-

го, факт оприлюднення інформації ще до того, як окремі заявники звертаються із запитом про неї, як виявляється, є вигідним для органів державної влади ще й тому, що їм вже не потрібно буде мати справу із такими запитами, оскільки ця інформація вже буде відкритою.

59. Органи державної влади в кожному окремому випадку є вільними у виборі найбільш відповідних засобів оприлюднення інформації (дошка оголошень, офіційні публікації, веб-сайти або інші способи, що дозволяють громадськості легко познайомитись з інформацією).

Переклад Інформаційного офісу Ради Європи в Україні

В ПОШУКАХ ДОСКОНАЛОЇ МОДЕЛІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ

В Радянському Союзі збір інформації був побудований на основі системи ієрархії державних органів: вона надходила від нижчих рівнів до вищих, але не напроям. Тобто, за армійським принципом – «по команді». Таким чином співробітники установ нижчих рівнів були відірвані від всього процесу збору і обробки інформації в цілому, а тому не були зацікавлені в його результатах. Крім того, фактично був відсутній зворотній зв'язок. За таких умов інформація могла бути неповною, не зовсім об'єктивною, а інформаційні джерела недостатньо надійними. Прикладом можуть служити характерні для радянських часів кампанії по боротьбі з приписками. Весь бюджетний сектор був завантажений й перевантажений написанням безкінечних звітів, але відсоток об'єктивної інформації в них встановити дуже складно.

Такий підхід створює відчуженість влади від громадян. Відповідно і доступ до інформації є дуже обмеженим. Кількість загальнодоступних джерел інформації дуже невелика, і вони знаходяться під контролем влади, а тому подають лише вигідну їй інформацію, виконуючи суто пропагандистські функції. Подібна система інформаційних відносин неефективна і характерна для авторитарних або тоталітарних держав. Таке суспільство є об'єктом маніпулювань з боку тих, хто знаходиться при владі, а будь-які спроби вільного і непадконтрольного розповсюдження інформації розглядаються як загроза існуючому політичному режимові. Так з'являються в'язні сумління.

Для того, щоб розповсюджувати інформацію, треба спочатку мати доступ до її джерел. Саме тому влада зацікавлена в обмеженні доступу до інформації і саме тому він (доступ) є одним із ключових складових демократичної форми відносин між державою і суспільством, державою і громадянином. Обмеження доступу до інформації, що становить суспільний інтерес, створює непрозорість процесу прийняття державних рішень. Завдяки такій системі інформаційних відносин за часів СРСР колишній президент України Леонід Кравчук мав можливість публічно стверджувати, що до 1989 року, займаючи керівні посади в Комуністич-

ній партії, він нічого не знав про голодомор 1933-1934 років, а перший і останній президент СРСР Михайло Горбачов – що до цього часу не знає, хто саме віддав наказ про збройний штурм телецентру в Вільнюсі в січні 1991 року.

За десять років незалежності України законодавча база значно змінилася у бік більшої інформаційної відкритості. Зокрема, на момент свого ухвалення Закон України «Про інформацію» містив цілий ряд прогресивних норм. Прагнення до інформаційної відкритості, прозорості в діяльності державних установ та інших юридичних осіб знайшло своє втілення в Законі України «Про звернення громадян». Нарешті, право громадян на доступ до інформації було закріплене Конституцією України, а також цілою низкою міжнародних договорів, згоду на обов'язковість яких в Україні було надано Верховною Радою.

Проте, якщо перейти в реальну площину сучасних інформаційних відносин в державі, то висновки напрошуються невтішні. Деякі органи державної влади пояснюють те, що вони не в змозі надавати інформацію, згідно поданих інформаційних запитів і звернень, тим, що така діяльність вимагає певних фінансових витрат, які не передбачені бюджетом цих установ. Інші – навпаки, утворили окремі структури: центри громадських зв'язків, прес-служби, тощо, а ті, в свою чергу, виступають засновниками своїх друкованих видань, теле- і радіо програм і, таким чином, насправді є радше засобами пропаганди, ніж об'єктивної та достовірної інформації. Замість обслуговування інтересів суспільства (адже метою їх утворення було забезпечення прозорості діяльності державних організацій і установ), вони обслуговують інтереси конкретних державних органів. При цьому, монопольно володіючи певним обсягом інформації суспільного характеру, часто обмежують її надання журналістам, просто громадянам, або переводять інформаційні стосунки з ними на комерційну основу.

Значний сектор інформаційних ресурсів складають державні засоби масової інформації, які традиційно представляють інтереси лише владної верхівки, зосереджуючи свою увагу виключно на створенні позитивного іміджу влади, і, відповідно, негативного – будь-яким силам, що можуть потенційно становити загрозу її пануванню. Влада активно застосовує різні доступні важелі впливу на невідконтрольні їй безпосередньо ЗМІ і відкрито чинить активний спротив розповсюдженню інформації, опозиційного щодо власних дій змісту. За останній час тема свободи інформації в Україні отримала широкий резонанс не лише в самій Україні, але і далеко за її межами. Загалом всі гілки влади в Україні на її вищому рівні намагаються приховувати певну інформацію, що становить суспільний інтерес, не маючи для цього достатніх підстав. Наприклад, Президент України видає укази з грифом «Не для друку», що ніяк не передбачено чинним законодавством. Верховна Рада України, даючи згоду на обов'яз-

ковість міжнародних договорів, не докладає достатніх зусиль для їхньої промульгації, тобто офіційного опублікування. В свою чергу, органи судової влади обмежують доступ до оглядів судової практики тощо.

Таким чином, можна зробити висновок, що над нашим суспільством тяжіє страшна нова хвороба – «СНІД»: синдром набутого інформаційного дефіциту. Для боротьби з нею є лише один засіб – побудова системи інформаційних відносин, в основі якої є свобода інформаційного обміну. Для успішного здійснення цього задуму важливо враховувати досвід як держав із сталою розвинутою демократією, так і тих, що його щойно набувають – так званих нових демократій.

Варто зауважити, що доступ до інформації не є тим самим, що доступ до документів. Перше поняття є значно ширшим. Для того, щоб мати доступ до документів, спочатку треба отримати інформацію про їхнє існування. Отож для повноцінного доступу до інформації необхідно, щоб хтось був зобов'язаний надавати таку інформацію. Таким чином, природа права на доступ до інформації є подвійною. З одного боку, влада мусить утримуватися від обмеження дій суб'єкта інформаційних правовідносин, зацікавленого в отриманні інформації, а з іншого – сама має сприяти поширенню такої інформації, сповіщаючи про факти та події, які є предметом громадського інтересу.

Існують різні підходи до того, що вважати документом. Ми знаємо, що існують певні ознаки, за якими можна визначити традиційні паперові документи. Але значно складніше з'ясувати подібні ознаки стосовно електронної документації. Стрімке зростання такого виду документації, включно із легалізацією електронних документів в багатьох країнах світу шляхом ухвалення законів про цифровий підпис, вимагає врахування багатьох нових елементів, необхідних для подальшого розвитку законодавства про доступ до інформації. Цікавим, наприклад, є шведський підхід, де документом вважається будь-яка інформація, записана на будь-якому носії, тому поняття доступу до інформації та доступу до документів майже збігаються за своїм змістом. Проте такий підхід може створювати й певні складнощі. Так, Державний архів Швеції свого часу змушений був копіювати розміщену й доступну інформацію з усіх шведських сайтів в Інтернеті. Адже за новим законодавством країни кожен автономний шматок подібної інформації визнавався документом, а останній підлягає зберіганню в архіві. Для цього був створений спеціальний робот, що копіює інформацію та записує її на електронні носії. Враховуючи стрімкий розвиток технічних засобів і зростаючі обсяги інформації, така робота вимагає великих фінансових витрат і може перетворити архів на музей комп'ютерної техніки. Але таким чином державою найповніше реалізується позитивне право на доступ до інформації.

Якщо розглядати весь масив можливої інформації, то можна виділити два типи інформації, які вимагають окремого правового регулювання: інформація, що становить суспільний інтерес та інформація персонального характеру. Головний принцип, який застосовується по відношенню до інформації, що становить суспільний інтерес – відкритість. Використання ж персональної інформації має здійснюватися, перш за все, за принципом самовизначення. Суб'єктом такого самовизначення є фізична особа, якій належать ті або інші персональні дані.

Найбільш складним, напевне, є знаходження оптимального співвідношення між цими двома типами інформації. Адже в певних випадках вони можуть пересікатися (збігатися). Тобто деякі види персональної інформації можуть бути предметом суспільного інтересу. Перш за все це стосується інформації про осіб, що займають посади в органах державної влади, виконують певні публічні функції. Значний суспільний інтерес завжди становить інформація про приватне життя «зірок» шоу-бізнесу, кіно, спорту, тощо. ЗМІ, виконуючи роль інформаційного посередника, докладають зусиль для того, щоб роздобути таку інформацію. Крім того, інформація персонального характеру може набувати суспільного інтересу внаслідок певних подій, інших обставин. Наприклад, в разі вчинення злочину, для встановлення істини, обнародування інформації приватного характеру, що за інших обставин мала б захищатися від зовнішнього втручання, може бути виправданим. Те саме стосується фактів, подій приватного життя державних службовців та інших публічних осіб. Згідно з усталеною практикою Європейського суду з прав людини, межі допустимого втручання в приватне життя таких осіб є значно ширшими, ніж стосовно інших людей.

Американський та європейський підхід до визначення публічної і приватної інформації різняться між собою. Вже довгий час тривають суперечки між Організацією Економічного Співробітництва і Розвитку (ОЕСР) та Сполученими Штатами з цього приводу, адже законодавство і практика США в сфері захисту персональних даних не відповідає принципам ОЕСР та стандартам Європейського Союзу. На думку представників Сполучених Штатів, держави-учасниці Європейського Союзу не мають достатньої законодавчої бази, яка б надійно гарантувала свободу інформації.

Говорячи про засоби правового регулювання двох вищезазначених типів інформації, слід пам'ятати, що найбільш усталеною практикою в цій ділянці є практика застосування закону «Про свободу інформації» (Freedom of Information Act), норми якого вживаються по відношенню до інформації, що становить суспільний інтерес, а також закону «Про захист персональних даних», який регулює сферу правовідносин, пов'язаних із збором, зберіганням, обробкою та використанням інформації персональ-

ного характеру. За такою схемою регулюються інформаційні правовідносини, наприклад в сусідній для нас Угорщині – державі, що дуже просунулась в реформуванні своєї правової системи. Серед держав-членів ЄС лише Німеччина та Сполучене Королівство не мають законів «Про свободу інформації». Що ж стосується Великобританії, то відсутність такого закону тут багато в чому пояснюється усталеною традицією втаємничення певних даних (останнє є помітним в розповідях про Шерлока Холмса та Джеймса Бонда). З іншого боку, в цій країні важливою частиною законодавства є судові прецеденти. Тому роль законодавчого регулювання інформаційних правовідносин в Сполученому Королівстві суттєво відрізняється від країн континентальної системи права. Звісно, що судова практика Сполученого Королівства останнім часом також відчуває зміни, пов'язані з імплементацією норм Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод, а також прецедентів Європейського суду з прав людини у Страсбурзі. Великобританія неодноразово визнавалася Європейським судом з прав людини порушником статті 10 Конвенції (**«Санді Таймс» проти Сполученого Королівства**; справи **«Тайм»**, **«Гардіан»** та інших газет тощо). В Німеччині закони про свободу інформації приймаються на рівні суб'єктів федерації – земель. Зокрема, такі закони вже існують в Бранденбурзі (1999), Берліні (1999), Шлезвіг-Гольштейні (2000).

Цікава норма про інформацію передбачена у французькому законодавстві. Так, вільно отриману інформацію у Франції заборонено використовувати в комерційних цілях. З одного боку зрозуміло, що ця норма запобігає обмеженню доступу до публічної інформації. З іншого, цілком можливе її застосування для обмеження свободи інформаційних відносин, адже вона дозволяє державі контролювати мету отримання інформації. Втім, країною з найбільш усталеними принципами свободи інформації в Європі вже давно вважається Швеція. Закон про свободу преси був прийнятий там ще в 1766 році.

В різних країнах існують різні підходи до визначення допустимих обмежень свободи публічної інформації. Якщо спробувати їх систематизувати, то можна визначити такі обмеження:

- *в інтересах захисту національної безпеки;*
- *з метою захисту економічних інтересів держави;*
- *з метою дотримання правопорядку;*
- *в інтересах розвитку і захисту міжнародних відносин;*
- *для забезпечення належної процедури прийняття рішень.*

Це лише перелік суспільних інтересів, заради яких законодавство різних країн допускає відхилення від принципу вільного розповсюдження публічної інформації. Всі виключення вимагають детального правового обґрунтування. Кожна країна визначає обсяг інформації, доступ до якої є

обмеженим. Як правило, ця сфера інформаційних відносин регулюється різними законами про державну таємницю. При цьому дуже суттєві відмінності спостерігаються в ступені деталізації правових норм про державну таємницю в різних країнах. Вдалим і вартим запозичення, зокрема, виглядає досвід Швеції. Закон про державну таємницю («Sekretesslag») був там ухвалений в 1937 році і діє до цього часу. В Швеції не існує ніяких підзаконних нормативних актів, що регулювали б питання державної таємниці, бо у вищезгаданому законі детально прописані всі допустимі обмеження свободи інформації, в тому числі з метою захисту інтересів держави. При цьому сам закон являє собою документ, що містить величезний обсяг інформації.

Процес отримання інформації від її носія (власника) до користувача може відбуватися як безпосередньо, так і за допомогою інформаційних посередників. Стосовно публічної інформації роль такого посередника виконують найчастіше засоби масової інформації. Журналісти, використовуючи різні джерела інформації, виконують цілу низку соціальних функцій. Вони здійснюють пошук, аналіз, селекцію інформаційних матеріалів і видають споживачеві інформації готовий продукт. Проте поява Інтернету значно змінила традиційну картину інформаційного споживання. Користувачі в цій системі значно наблизилися до першоджерел інформації, отримавши іноді можливість звертатися до її творців безпосередньо. Проте це зовсім не означає, що в майбутньому роль інформаційних посередників буде зменшуватись. Навпаки, вона тільки збільшуватиметься. Кількість інформаційних джерел зростає надзвичайно швидкими темпами. Отож, користувач інформації стоїть перед проблемою, як знайти і вибрати саме ту інформацію, що є предметом його інтересу. Саме з цією метою абсолютно необхідною є роль так званого «інтелектуального агента». Функції такого агента можуть виконувати, перш за все, засоби масової інформації. Завдяки професійним здібностям журналістів, а також іншим засобам технічного характеру, сучасні пошукові системи здатні проводити добір матеріалів з великої кількості інформаційних джерел за селекційними перевагами користувача. Отож поява Інтернету створює надзвичайно широкі можливості щодо доступу до джерел інформації, наближає до них користувача, але не зменшує при цьому роль «інтелектуального агента». Інтернет головним чином зменшує роль обмежувальних чинників в процедурі доступу до інформації. Хоча він повністю не виключає, проте значно ускладнює здійснення цензури та приховування певної категорії інформації від громадськості. Як показує досвід, встановити прямий чи опосередкований контроль над засобами масової інформації для влади, яка керується в своїй діяльності принципами, далекими від демократії та свободи слова, не вдається

складним. Проте форми обмеження доступу до інформації в Інтернеті будь-якою владою не можуть бути надто ефективними.

Складним питанням є забезпечення доступу до інформації, що належить не державним органам, а, наприклад, бізнесовим структурам. За словосполученням «комерційна таємниця» може зберігатися також інформація, що становить публічний інтерес. Тому законодавство має передбачати певні процедури і умови, за яких доступ до такої інформації має, все таки, здійснюватися. Наприклад, у випадку виникнення небезпечних ситуацій, пов'язаних з інформацією про продукцію, яка (технологічний цикл виробництва якої) становить реальну або передбачувану небезпеку для здоров'я населення. Приховування такої інформації вочевидь суперечить суспільним інтересам.

Іншою стороною цієї ж проблеми є доступ до інформації, що належить приватним особам. Наприклад, за часів свого президентства в Хорватії, Ф.Туджман вів запис всіх своїх телефонних розмов. В такий спосіб було створено великий приватний архів записів, зміст яких становить сьогодні великий суспільний інтерес. Зокрема, така інформація може бути важливою для переслідування військових злочинців у війні на Балканах. Проте цей архів був створений в такий спосіб, що не передбачав добровільної згоди осіб, чії персональні дані записувалися, і які є непричетними до будь-яких політичних чи правових звинувачень. Цілком зрозуміло, що приховування такої інформації взагалі суперечить суспільним інтересам, а, відповідно, і принципу свободи інформації. Проте постає питання, де проходить реальна межа такого інтересу? Чи не буде порушенням особистих прав конкретних осіб надання повного доступу до записів Ф.Туджмана?

Важливою в таких ситуаціях є наявність чіткої та зрозумілої процедури. Отож, має бути зрозуміло, в чому саме полягає суспільний інтерес? Які є критерії його визначення? І, нарешті, хто буде приймати рішення? Шляхи знаходження відповідей на ці запитання можуть бути різними. Зокрема, в умовах існування незалежного органу із захисту даних і свободи інформації та наділення його відповідними повноваженнями можна приймати потрібні рішення та виробляти відповідні процедури. Такий варіант видається найбільш вдалим. Крім того, він відповідає сучасним європейським стандартам щодо захисту особистих прав, статусу недоторканності. Так, директиви Європейського Союзу про захист персональних даних встановлюють обмеження на передачу персональних даних громадян держав-членів Європейського Союзу до тих країн, що не забезпечують адекватного рівня їх захисту. Одним із елементів «адекватного рівня захисту персональних даних» Європейський Союз вважає наявність незалежного органу з відповідними повноваженнями. За інших обставин

подібні суперечності можуть знаходити своє вирішення в судовому порядку.

Дедалі більше розвивається інтернаціоналізація інформаційних стосунків. У зв'язку з цим більшої ролі набувають норми міжнародного права, посилюється вплив законодавства одних країн на правові норми інших держав. Питання захисту персональних даних взагалі вимагає поєднання вимог національного законодавства і практики з певними міжнародними стандартами. Інакше неможливо досягти мети обмеження розповсюдження інформації персонального характеру, належного захисту приватної сфери людини. Сучасні інформаційні технології дозволяють збирати та обробляти з високою швидкістю великі обсяги інформації. Саме тому глобальні та регіональні інформаційні моніторингові системи ECHELON, SORM, ENFOPOL вочевидь становлять небезпеку приватним інтересам, а оскільки вони здатні збирати інформацію незалежно від територіального знаходження її носія, то лише спільні зусилля міжнародної спільноти можуть встановити ефективний захист приватної сфери всіх людей.

Захист приватного режиму (privacy), безперечно, є обмеженням свободи інформаційних відносин. Але важливо розуміти, що захищеність приватної сфери не суперечить свободі інформації. Режим privacy та свобода інформації лише доповнюють одне одного, вони обидва є правом людини і завжди стоять на сторожі інтересів слабшої сторони, людини, проти більш сильної сторони – держав, партій, приватних монополій. Сфера приватного життя, що потребує захисту від втручання, за останній час значно змінилася. Якщо раніше йшлося про захист від фізичного втручання (згадаймо: мій дім – моя фортеця), то розвиток технічних засобів комунікацій та обліку поставив на перше місце необхідність захисту інформаційної відокремленості, втаємниченості. Так, значні можливості централізації інформаційних потоків з'явилися вже з появою телефонних ліній. Створення комп'ютерних баз даних значно збільшило потенційні загрози для приватного життя людей. Поява ж Інтернету зробила цю проблему міжнародною.

Приватний режим, privacy, «приватність» є цінністю, що є зазвичай притаманною західноєвропейським суспільствам. Отже, якщо запозичувати саме поняття privacy («приватності»), то варто запозичувати і його традиційний західноєвропейський зміст. ***Під privacy, «приватністю» слід вважати право людини визначати, ким, коли, яким чином і в яких межах інформація про неї може бути або буде використовуватися іншими особами.***

Сучасне законодавство, що захищає інформаційну приватність, має базуватися на наступних засадах збору та обробки інформації:

- встановлення обмежень (включно із суб'єктами їх запровадження) щодо збирання інформації приватного характеру;
- забезпечення гарантій високої інформаційної якості зібраних даних (точність, повнота, достовірність, оновлення);
- попереднє визначення мети (цілей) кожного збирання інформації, якій (яким) має відповідати обсяг та характер зібраної інформації;
- встановлення обмежень використання інформації персонального характеру;
- забезпечення належної безпеки баз персональних даних (гарантії проти вторгнення);
- забезпечення відкритості процедури збирання інформації;
- забезпечення індивідуальної участі особи, що є носієм персональних даних, у створенні відповідних баз даних;
- забезпечення можливості виміру (підрахунку) обсягу зібраної інформації;
- впровадження механізмів незалежного контролю за процедурами збору інформації.

Отже, якщо говорити про якісні вимоги до законодавства, що регулює сферу інформаційних відносин, то серед найбільш важливих його елементів, які мають знайти своє втілення, слід підкреслити знаходження розумного співвідношення між свободою інформації та режимом її можливого приватного обмеження. Сюди ж можна додати вимогу щодо впровадження реальних, всім зрозумілих процедур (судових і позасудових) вирішення можливих конфліктних ситуацій. Однак, наявність навіть дуже розвинутого законодавства сама по собі ще не гарантує дотримання особистих прав громадян. Українське суспільство має довести свою здатність компенсувати відсутність усталених традицій інформаційної свободи своїм активним і організованим прагненням поставити політичну владу в умови, коли вона буде змушена її дотримуватися.

ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ

ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Інформація – це повітря демократії. Лише обізнане суспільство може здійснити контроль за діяльністю влади, щоб примусити її служити громадським інтересам. І навпаки, погана влада потребує таємності, щоб поховати власну неефективність, марнотратство і корупцію. Тому відкритість влади, оприлюднення інформації про те, що саме і як вона засекречує, є завжди актуальним політичним питанням, лакмусовим папірцем, що свідчить про її реальні наміри і плани.

Україні дістався у спадок важкий тягар тоталітарного минулого, коли протягом десятиріч практично вся державна діяльність була засекреченою, а намагання дістати інформацію і розповсюджувати її трактувалося як антидержавна діяльність. Втім радянська влада ховала свої злочини, розвал економіки, власні доходи, пільги і привілеї тощо. І позбавитись цього сумного посагу досить таки важко, бо рецидиви минулого за роки незалежності стали надто частими. Мета цієї праці – дослідити законодавство та практику доступу до інформації, зокрема, розкрити один з таких рецидивів – усталену практику незаконного засекречування інформації органами державної влади.

Право на доступ до інформації, яка знаходиться у розпорядженні органів державної влади та місцевого самоврядування є однією зі складових права на інформацію, яке закріплене ст. 34 Конституції України. Здійснення цього права 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. Цей перелік підстав для обмеження доступу до інформації є вичерпним. На жаль, ст. 34 Конституції не містить вимоги ст.10 Європейської конвенції захисту прав людини та основних свобод, що ці обмеження мають бути «необхідними в

демократичному суспільстві». Інші два фундаментальних принципи, які бажано було б втілити в українське законодавство, наступні. Перший – принцип максимального оприлюднення: вся інформація, яку зберігають державні органи влади, підлягає оприлюдненню, виключення можуть бути тільки для дуже обмеженого числа випадків. Другий принцип характеризує вимоги щодо обмежень: а) виключення повинні бути ясними, б) описуватися вузько, в) підлягати суворому контролю на предмет наявності «шкоди» і впливу на «суспільні інтереси». А саме: відмова державного органу оприлюднити інформацію є виправданою, якщо, по-перше, інформація має відношення до легітимної мети, передбаченої законом, по-друге, її оприлюднення має дійсно загрожувати спричиненням суттєвої шкоди легітимній меті, і, по-третє, шкода, яка може бути заподіяною вказаній меті, повинна бути вагомішою, ніж суспільний інтерес в отриманні інформації¹. З цих принципів однозначно витікає, що перелік відомостей, які входять до кола обмежень, має бути вичерпно визначений і оприлюднений.

Розрізняють пасивний та активний доступ до інформації, тобто отримання інформації через створені органами державної влади та місцевого самоврядування канали комунікації та шляхом інформаційних запитів щодо отримання відомостей або про доступ до матеріалів. Слід розрізняти також доступ до парламентської, урядової та судової інформації, а також до інформації, якою володіють приватні та недержавні юридичні особи. Суттєвою складовою права на доступ до інформації є доступ до документів та доступ до публічних слухань – парламентських, урядових, судових, тощо.

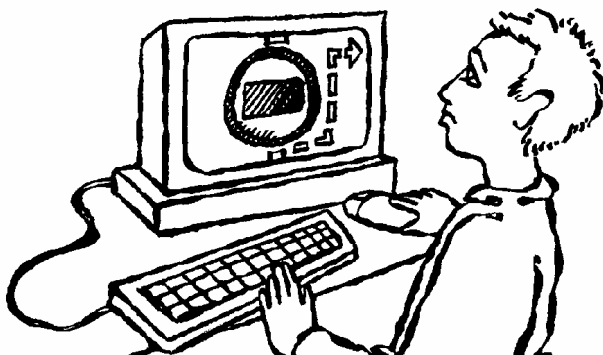
ДОСТУП ДО ВІДКРИТОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Доступ до інформації регулюється Законом України «Про інформацію», який набув чинності в жовтні 1992 р., і Законом України «Про державну таємницю», який діє з січня 1994 р. Ухвалення цих законів було безперечним досягненням молодого держави. Ще до прийняття Конституції вони визначали таку систему стосунків і зобов'язань у цій галузі, які є, зазвичай, притаманними демократичним державам.

Ст. 10 Закону про гарантії права на інформацію зобов'язує державні установи всіх рівнів інформувати про свою діяльність та про ухвалені рішення, а ст. 21 визначає засоби оприлюднення офіційної інформації, включно з безпосереднім її наданням зацікавленим особам (усно, пись-

¹ Частково другий принцип реалізований в змінах до статей 30 та 47 Закону «Про інформацію», що передбачені Законом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань забезпечення та безперешкодної реалізації права людини на свободу слова» від 3 квітня 2003 р.

мово чи в інший спосіб). Слід відзначити також розпорядження Президента України від 28 березня 1996 р. «Про заходи щодо підвищення рівня інформованості населення України про головні напрямки державної політики». Згідно з цим розпорядженням всі ланки виконавчої влади (Кабінет Міністрів, Адміністрація Президента, міністерства та інші центральні установи, обласні, міські й районні держадміністрації) мусять налагодити систему постійного інформування населення про актуальні питання внутрішньої та зовнішньої політики держави. Для цього пропонується запровадити щомісячні Дні інформування, передбачивши у них участь керівників та інших відповідальних працівників органів виконавчої влади. Більшість міністерств та відомств, місцевих адміністрацій справді систематично влаштовують брифінги за допомогою створених у їхній структурі прес-служб.



У зв'язку з цією темою слід зазначити також розпорядження Президента від 23 листопада 1995 р. «Про координацію роботи прес-служб та інформаційно-аналітичних підрозділів органів державної виконавчої влади», в якому фактично вибудовується вертикаль прес-служб всіх органів виконавчої влади. Обов'язок узгоджувати роботу всіх прес-служб покладено на Прес-службу Президента України, якій доручено забезпечити проведення щомісячних брифінгів для керівників прес-служб Кабінету Міністрів, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Всі прес-служби зобов'язані координувати з Прес-службою Президента підготовку матеріалів, що передаються ЗМІ та «містять оцінки зовнішньої та внутрішньої політики держави, які можуть мати важливий суспільний резонанс»; прес-служби повинні також щотижня інформувати Прес-службу Президента про заходи, які проводитимуться органами державної влади та посадовими особами спільно із ЗМІ.

На наш погляд, ці розпорядження, покликані, здавалося б, зробити офіційну інформацію більш досяжною, призводять, навпаки, до обмеження свободи інформації, жорсткого державного регулювання процедури її одержання.

Ст. 29 Закону забороняє обмеження доступу до відкритої інформації, хоча й передбачає переважне право на одержання інформації громадянами, яким інформація потрібна для виконання своїх професійних обов'язків, що з огляду на ст. 45 про рівні права всіх учасників інформаційних стосунків, видається дещо сумнівним.

Перелік документів та інформації, яка не підлягає передачі для ознайомлення, міститься в статті 37; це, зокрема:

- інформація, яка у встановленому порядку визнана державною таємницею;
- конфіденційна інформація;
- інформація 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 на справедливий та об'єктивний розгляд справи судом, створити загрозу життю чи здоров'ю будь-кого;
- інформація, що стосується приватного життя громадян;
- внутрішньовідомче службове листування, пов'язане з процесом прийняття рішень, які ще не прийняті;
- інформація фінансових установ, що підготовлена для контрольно-фінансових відомств;
- інформація, що не підлягає розголошенню згідно з іншими законодавчими та нормативними актами.

Докладніше про обмеження свободи доступу до інформації див. нижче.

Ст. 32 Закону «Про інформацію», що стосується запиту про офіційну інформацію, зобов'язує державні установи «надавати інформацію, що стосується їхньої діяльності, письмово, усно, по телефону чи використовуючи публічні виступи своїх посадових осіб». Таке формулювання дозволяє чиновникам не надавати, наприклад, письмових відповідей на конкретні запити, посиляючись на публічні виступи посадових осіб свого відомства, хоча та ж сама стаття визначає запит як письмове звернення з проханням про надання інформації в письмовій або усній формі, – тобто форму відповіді визначає автор запиту. Інший вид інформаційного запиту – вимога про надання доступу до будь-якого відкритого документу, який знаходиться у розпорядженні органів влади та місцевого самоврядування, для ознайомлення з його змістом.

Для реалізації права на доступ до інформації дуже суттєвими є питання відповідальності. Цьому присвячені ст. ст. 35, 48 про порядок оскарження протиправних дій державних установ у сфері інформації: такі дії оскаржуються або в державній установі вищого рівня, або в суді.

Окрім того, ст. 47 Закону про відповідальність за порушення законодавства про інформацію передбачає дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно з законодавством України, в тому числі й за необґрунтовану відмову від надання інформації та необґрунтоване віднесення інформації до категорії відомостей з обмеженим доступом.

Проте нам невідомі випадки серйозних розглядів, й особливо на судовому рівні, в цій галузі, хоча випадки невмотивованих відмов у наданні інформації у відповідь на запити, випадки довільно витлумачених тверджень про обмеження надання інформації, та й просто випадки відсутності будь-яких відповідей на запит зустрічаються доволі часто, особливо на місцевому рівні.

Закон «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» зобов'язує органи державної влади та місцевого самоврядування надавати ЗМІ повну інформацію про свою діяльність через відповідні інформаційні служби органів державної влади та місцевого самоврядування, забезпечити журналістам вільний доступ до неї, крім випадків, передбачених Законом України «Про державну таємницю», не чинити на них будь-якого тиску і не втручатися в їх виробничий процес (ст.2 Закону). Але було багато випадків обмеження доступу до сесій місцевих рад та регіональних державних адміністрацій. Так, в липні 2001 р. голова Луганської облдержадміністрації Олександр Єфремов запровадив для журналістів особливий режим відвідання будинку ОДА, відмінивши перепустки, які давали можливість акредитованим при адміністрації журналістам безперешкодно потрапляти в ОДА в робочий час. 17 серпня 2001 р. сесія Харцизької міської Ради народних депутатів проголосувала про видалення з залу двох журналістів і заборонила їм бути присутніми на своїх сесіях без спеціального дозволу. Кримські журналісти мали право отримати інформацію про роботу Верховної Ради автономії один раз на місяць на засіданні сесії та один раз на засіданні її президії¹. Полтавська облрада вирішила допускати на свої сесії тільки представників державних та комунальних ЗМІ. Керівництво міськвиконкому Нової Каховки відмовило в акредитації кореспондентам обласних газет «Новий день» та «Ключі»². Приклади можна множити й множити. Що ж до Верховної Ради, то довготривалих конфліктів з при-

¹ Свобода вираження поглядів в Україні у 2001 році. Огляд повідомлень про конфлікти в інформаційній сфері. / Харківська правозахисна група. – Харків: Фоліо, 2002. – С. 178-179.

² Свобода висловлювань в Україні-2002. Огляд повідомлень про конфлікти в інформаційній сфері України у 2002 році. /Харківська правозахисна група. – Харків: Фоліо, 2002. – С. 135-136.

воду позбавлення акредитації не було. Порядок і форми обов'язкового висвітлення діяльності парламенту аудіовізуальними ЗМІ визначаються окремою Постановою Верховної Ради на кожную поточну сесію в межах 3% від річного обсягу часу загальнонаціонального каналу, на якому здійснюється мовлення.

Прийняті Верховною Радою закони і постанови друкуються в офіційних виданнях українською та російською мовами – в «Відомостях Верховної Ради України» та парламентській газеті «Голос України». З 1997 року почав виходити друкований орган Міністерства юстиції – «Офіційний вісник України», який містить усі зареєстровані в Єдиному реєстрі Міністерством юстиції нормативні акти без обмежувальних грифів доступу. Недержавні ЗМІ можуть оприлюднювати офіційні документи органів державної влади та місцевого самоврядування тільки на підставі угоди між органом, що прийняв документ, та редакцією ЗМІ (ст.22 Закону). Взагалі діяльність Верховної Ради та інших органів державної влади висвітлюється в ЗМІ на умовах, визначених у договорах між органами державної влади і редакціями ЗМІ (ст.20 Закону). Отже, недержавні ЗМІ можуть друкувати тексти законів та інших рішень парламенту, тільки підписавши угоду з Управлінням справами Верховної Ради. При цьому ст.4 Закону забороняє самостійно перекладати офіційні документи з державної мови на іншу.

Доступ до законопроектів раніше був практично неможливий, їх можна було дістати хіба що через знайомих депутатів парламенту. З розвитком комп'ютерних правових систем та Інтернету ситуація покращилася. Нині тексти деяких законопроектів можна знайти на безкоштовному сайті Верховної Ради www.rada.kiev.ua, на сайті Інституту законодавства при Верховній Раді www.legality.kiev.ua. Повністю простежити за законопроектною роботою, починаючи з моменту реєстрації поданого законопроекту в парламенті, можна в комп'ютерній правовій системі «Ліга-Закон», яка містить усі зареєстровані Міністерством юстиції акти. Але доступ до цієї системи платний.

КЛАСИФІКАЦІЯ ІНФОРМАЦІЇ. ДЕРЖАВНА ТАЄМНИЦЯ

Ст. 30 Закону надає визначення інформації з обмеженим доступом, яка за своїм правовим режимом поділяється на конфіденційну і таємну.

Оскільки конфіденційна інформація – це відомості, які знаходяться у володінні, користуванні або розпорядженні окремих фізичних чи юридичних осіб, що отримані ними за власні кошти, то режим надання та поширення такої інформації визначається її власниками самостійно. Винятком є інформація, правовий режим якої встановлений Верховною Радою (пи-

тання статистики, охорони навколишнього середовища, банківських операцій, податків тощо), а також інформація, приховування якої становить загрозу життю і здоров'ю людей.

Єдиний закон, що найповніше регулює обмеження на доступ до інформації, є Закон України «Про державну таємницю», прийнятий у січні 1994 р. У серпні 1995 р. Міністерством юстиції було зареєстровано «Звід відомостей, що становлять державну таємницю». У вересні 1999 року до Закону були внесені суттєві зміни.

Закон «Про державну таємницю» визначає в ст. 1 державну таємницю як вид таємної інформації у сфері оборони, економіки, науки і техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки і охорони правопорядку, розголошення яких може завдати шкоди національній безпеці України і які через це підлягають державній охороні. Ступінь секретності інформації визначається можливою шкодою, спричиненою внаслідок її розголошення, і впроваджує різні обмеження у відповідності до ступеня секретності.

Критерії визначення ступеня секретності покладені на Державний комітет України з питань державних секретів та технічного захисту інформації. Цей же комітет був спеціально уповноваженим центральним органом влади у сфері забезпечення охорони державної таємниці. Але на початку 1999 р. комітет був ліквідований, а його повноваження були передані СБУ.

Ст. 9 Закону встановлює, що віднесення інформації до державної таємниці здійснюється за мотивованим рішенням державного експерта з питань таємниць. Державними експертами в Верховній Раді є Голова Верховної Ради, в інших органах державної влади – інші посадові особи, на яких ці функції у відповідних галузях державної діяльності покладені Президентом України за поданням керівника відповідного органу. Стаття 9 містить широкий перелік повноважень, прав та обов'язків державних експертів. Зокрема, державний експерт визначає підстави, за якими інформацію має бути віднесено до державної таємниці, надає висновок щодо шкоди національній безпеці України у разі розголошення конкретної секретної інформації, ступінь секретності інформації («особливої важливості», «цілком таємно», «таємно»), строк засекречування (відповідно 30, 10 та 5 років – ст. 13).

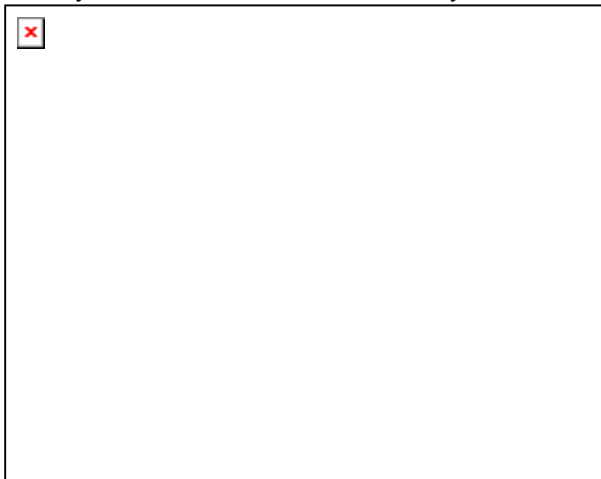
У ст.8 перелічена інформація в різних сферах державної діяльності, яка може бути віднесена до державної таємниці. Наявність такої статті є, безумовно, суттєвою позитивною рисою Закону. Однак, у цьому переліку викликають великі сумніви такі характеристики у сфері оборони, як чисельність Збройних Сил України, Прикордонних військ, Національної Гвардії України; у сфері економіки – фінансування оборонного замов-

лення; у сфері державної безпеки і охорони правопорядку – фінансування розвідки, контррозвідки та оперативно-розшукової діяльності.

Слід відзначити також, що Закон в ст. 8 забороняє засекречувати будь-які відомості, якщо цим будуть звужуватися зміст і обсяг конституційних прав і свобод людини і громадянина, завдаватиметься шкода здоров'ю та безпеці населення. Не може бути засекреченою інформація про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту; про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися і загрожують безпеці громадян; про стан здоров'я населення, його життєвий рівень, включаючи харчування, одяг, житло, медичне обслуговування та соціальне забезпечення, а також соціально-демографічні показники, стан правопорядку, освіти і культури населення; про факти порушень прав і свобод людини і громадянина; про незаконні дії органів державної влади, місцевого самоврядування та їх посадових осіб та інша інформація, яка відповідно до законів і міжнародних договорів України не може бути засекречена. Проте це не означає, що відповідна інформація є безумовно відкритою, тому що дія цього Закону поширюється лише на державну таємницю, і не поширюється на інші види обмежень у сфері інформації. Відповідальність за віднесення зазначеної інформації до відомостей, що становлять таємницю, а також деякі інші порушення Закону про державну таємницю встановлена статтею 212-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення і передбачає накладення штрафу від одного до трьох неоподаткованих мінімумів доходів громадян, а для посадових осіб – від трьох до десяти неоподаткованих мінімумів, а за повторне вчинення порушення протягом року – відповідно від трьох до восьми неоподаткованих мінімумів, а для посадових осіб – від п'яти до п'ятнадцяти неоподаткованих мінімумів.

Зміни до Закону «Про державну таємницю», які були ухвалені Верховною Радою України у вересні 1999 р., суттєво розширили обсяг інформації, яка засекречується. До інформації у сферах оборони, економіки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку, яка може бути віднесена до державної таємниці, була додана також інформація у сфері науки і техніки, а саме інформація «про наукові, науководослідні, дослідно-конструкторські та проектні роботи, на базі яких можуть бути створені прогресивні технології, нові види виробництва, продукції та технологічних процесів, що мають важливе оборонне чи економічне значення або суттєво впливають на зовнішньо-економічну діяльність та національну безпеку України» (ст.8). На нашу думку, це принципова помилка авторів нової редакції Закону, оскільки засекречування в області науки і нових технологій тільки закладає відставання в майбутньому і

викликає еміграцію фахівців. У сфері державної безпеки і правопорядку з'явилися нові позиції: до державної таємниці може бути віднесена інформація «про особовий склад органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність», «про організацію режиму секретності в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях, державні програми, плани та інші заходи у сфері охорони державної таємниці», «про організацію, зміст, стан і плани розвитку технічного захисту секретної інформації» та «про результати перевірок, здійснюваних згідно з законом прокурором у порядку відповідного нагляду за додержанням законів та про зміст матеріалів дізнання, досудового слідства та судочинства з питань, зазначених у цій статті сфер».



Останнє зовсім незрозуміле. Засекречування прокурорського нагляду за дотриманням законності, на нашу думку, неприпустиме, тим більше, що обсяг інформації, яка може бути віднесена до державної таємниці у вищезазначених сферах діяльності дуже великий.

З'явилися нові статті, які докладно описують дозвільний порядок провадження діяльності, пов'язаної з державною таємницею, а також діяльності РСО – режимно-секретних органів (не підрозділів, а саме органів). РСО отримали великий обсяг прав і важелі впливу на роботу підприємств, установ і організацій, що провадять діяльність, пов'язану з державною таємницею. Якщо створення РСО передбачено штатним розкладом, то передбачається введення посади заступника керівника з питань режиму, на якого покладаються обов'язки і права керівника РСО. РСО комплектуються спеціалістами, яким надано допуск до державної таємниці із ступенем секретності «цілком таємно» або, якщо необхідно, «особливої важливості». РСО має право брати участь у проведенні атестації пра-

цівників, що виконують роботи, пов'язані з державною таємницею, здійснювати перевірки стану й організації роботи з питань її захисту і навіть проводити обшуки на робочому місці – як на мене, саме це означає право «здійснювати перевірки додержання режиму секретності на робочих місцях працівників, що мають допуск до державної таємниці».

На превеликий жаль, мусимо констатувати, що державна політика в галузі охорони державної таємниці змінилася в напрямку все більшого засекречування.

Ст. 39 передбачає відповідальність за порушення законодавства про державну таємницю, зокрема, за засекречування інформації, яка згідно ст. 8 заборонена до засекречування, надання грифу секретності інформації, що не становить державну таємницю, а також безпідставне засекречування інформації. Але, оскільки вся ця діяльність є фактично секретною, охоплює дуже широкі сфери діяльності держави, а також враховуючи те, що протягом багатьох десятиріч практично вся державна діяльність була фактично засекреченою, важко чекати швидкого прогресу у цій сфері. І саме тому дуже важливим видається вільний доступ до ЗВДТ.

Зміни до Закону «Про державну таємницю» не торкалися порядку формування і оприлюднення Зводу відомостей, що становлять державну таємницю (далі ЗВДТ). Згідно ст.12 Закону (ст.10 в редакції 1994 р.) зміни і доповнення до ЗВДТ публікуються в офіційних виданнях не пізніше трьох місяців з дня одержання відповідного рішення державного експерта з питань таємниць. ЗВДТ був надрукований в «Урядовому кур'єрі» в серпні 1995 р. і неодноразово передруковувався в різних виданнях. Але вже перші зміни до ЗВДТ, внесені наказами Держкомсекретів № 2 від 29.9.95, № 3 від 12.12.95, № 1 від 16.01.96 і № 2 від 6.02.96 не були опубліковані: перші два мають гриф «таємно», останні два – гриф «для службового користування», а потім і сам ЗВДТ отримав гриф «таємно», що було прямим порушенням Закону. Тільки в березні 2001 р. він був розсекречений.

ЗВДТ є досить широким, докладним і охоплює сфери діяльності держави, що визначені в ст. 8 Закону «Про державну таємницю». Детальний аналіз ЗВДТ не входить в нашу задачу, тому ми обмежимося кількома зауваженнями.

Якщо перша частина ЗВДТ, що стосується сфери оборони, не викликає серйозних питань (зокрема, на відміну від Закону, у ньому відсутня заборона на інформацію про чисельність складу Збройних Сил), то частина друга – сфера економіки – викликає деякий подив. Так, п. 2.6 засекречує кількість медичних матеріалів і продовольства, що постачається у Збройні Сили в мирний час. Як це загрожує національній безпеці України? Пункт 2.36 засекречує дані про фінансові витрати на оборонне замовлення в цілому по Україні. Незрозуміло, які оборонні таємниці це може розкрити, проте робить бюджет менш прозорим і підконтрольним, це вже зачіпає інтереси платників податків.

Подекуди дивно виглядає п. 2.25, що засекречує відомості про автомобільні дороги спеціального призначення (опис під'їздів до військових частин та інших закритих об'єктів, а також до великих залізничних вузлів, станцій, переправ, морських та річкових портів). Важко собі уявити дороги спецпризначення, що ведуть, скажімо, до великих станцій, які можна зберегти в таємниці.

Що ж стосується сфери державної безпеки і охорони правопорядку, то тут засекречується будь-яка інформація, що пов'язана з оперативно-розшуковою діяльністю (п. 4.1 – 4.9). Служба безпеки, в свою чергу, стає взагалі закритою для суспільства через те, що навіть інформація про її штат (п. 4.14) не може бути оприлюдненою. Пункт 4.17 засекречує відомості про стан, результати і перспективи співробітництва СБУ із спецслужбами інших країн. Дивно, навіщо треба приховувати від суспільства відомості про сам факт співробітництва, його напрямки, конкретні результати і навіть перспективи, тим більше, що такі дані з'являються у різноманітних ЗМІ і, вочевидь, ніякої шкоди інтересам України це не завдає. На нашу думку, цей пункт явно застарів, або потребує суттєвого редагування. Пункт 4.49 забороняє широкій громадськості знати про фактичний стан охорони державної таємниці. Незрозуміло також, що містить у собі поняття «фактичний стан», але створюється уявлення, що п.п. 4.14, 4.18 і 4.49 захищають швидше відомчі інтереси, ніж державні.

Особливої уваги заслуговує п. 4.48, пов'язаний з архівними відомостями про смертну кару. По-перше, невідомо, чому цим відомостям надана найвища ступінь таємності – державна, хоча сам вирок, проголошувався цілком відкрито. Якщо це було викликано гуманними міркуваннями, то неясно, чому не дозволяли родичам ховати страчених і тримають в таємниці місце їх поховання? Якщо сама смертна кара здійснювалася для повчання і запобігання важких злочинів, як про це говорили представники влади, то її треба було б виконувати прилюдно. Зрештою, чи не було це зумовлено підсвідомим визнанням держави аморальності такого акту як смертна кара? До речі, за змістом п. 4.48 не повинна засекречуватися і кількість страт, хоча формулювання було дано в такій формі, яка дозволяла владі трактувати статистичні дані про страти як державну таємницю, і такі випадки на місцевому рівні були.

Відповідальність за розголошення державної таємниці згідно із статтею 328 Кримінального кодексу України (ст. 67 ККУ в редакції 1960 р.) передбачає покарання у вигляді позбавлення волі на строк від двох до п'яти років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років або без такого, а якщо розголошення спричинило тяжкі наслідки – то на строк від п'яти до восьми років. Ця стаття може бути застосована тільки до осіб, яким ці відомості

були довірені або стали відомі у зв'язку з виконанням службових обов'язків.

Відомо про декілька кримінальних справ по ст.67 ККУ.

1. Львівський журналіст Микола Савельєв надрукував в газеті «Молода Галичина» статтю, в якій висміяв пункт інструкції про залучення інформаторів СБУ, що вони повинні бути «національно свідомими» громадянами. Була порушена кримінальна справа за фактом витока таємної інформації, Савельєв і головний редактор газети викликалися на допити в СБУ як свідки. На наш запит про результати розслідування відповіді ми не отримали.

2. У газеті «Політика» (№23 від 18 червня 1997 р.) в статті «Шпионський роман» стверджувалося, що Головне управління розвідки (ГУР) Міністерства оборони України здійснює розвідувальну діяльність проти військових частин НАТО, що базуються в Турції, і підрозділів військових сил США в Європі. На підтвердження були надруковані таблиці системи тривоги НАТО, місце дислокації штабів турецьких, американських військових частин і підрозділів НАТО, їхні географічні координати і радіопеленги. Саме ці таблиці висять на оперативно-командному пункті окремої радіотехнічної бригади зв'язку управління розвідки Одеського військового округу. В публікації повідомлялись також подробиці проведення радіорозвідки військовослужбовцями бригади відносно частин, і об'єднань, вказаних в таблицях.

Реакція ГУР була блискавичною: через день після появи статті на терміновій прес-конференції військові категорично спростували викладені в ній факти, назвавши їх вигадкою та обвинуватили редакцію в публікації заказного матеріалу. В.о. начальника ГУР генерал Володимир Легомінов запевнив журналістів, що надруковані таблиці складені сім років тому, не представляють ніякої секретної, а тим більше розвідувальної інформації, а вказані в них географічні координати дислокації військових частин визначаються засобами космічної розвідки, якої в Україні немає.

Проте експерти Держкомсекретів визначили, що надруковані в газеті матеріали є таємними, і їхнє розголошення нанесло шкоду обороноздатності країни. У липні 1997 р. було порушено кримінальну справу по факту розголошення державної таємниці, звичайно, воно також було засекречено. Після шестимісячного слідства, проведеного СБУ, була знайдена людина, яка надала газеті інформацію, що була надрукована. Ним виявився 22-річний киянин Олександр Ішейкін, який проходив військову службу в цій бригаді, звільнився в запас у травні 1997 року і в поїзді розповів головному редактору «Політики» Олегу Ляшку про свою службу. Ішейкін отримав від журналіста фотоапарат і гроші, повернувся в бригаду немов-

би за характеристикою, а в дійсності для здійснення фотозйомки таблиць. Оскільки Ішейкін повністю розкався у вчиненому злочину і співробітничав з органами слідства, він не був позбавлений волі до суду. У зв'язку з тим, що він не мав коштів для оплати адвоката, його адвокатом був призначений колишній полковник КДБ Валентин Назаренко, який мав допуск до роботи з секретними матеріалами. Суд був закритим, вирок доволі ліберальним – три роки умовно і 600 гривень штрафу. Пізніше газета «Політика» була закрита судом за цю публікацію, і замість неї стала виходити газета «Свобода».

3. Наприкінці червня 2001 року журналіст Олег Сльцов вмістив на своєму сайті «Україна кримінальна» (<http://www.crimo.com.ua>) факсимільні копії листів начальника ГУР Міністерства оборони Ігоря Смешка голові СБУ (на той час) Леоніду Деркачу з грифом «цілком таємно». Була відкрита кримінальна справа по факту розголошення державної таємниці. Слідство ще не закінчене.

ДОСТУП ДО ЗАХИЩЕНОЇ ІНФОРМАЦІЇ, ЯКА НЕ СТАНОВИТЬ ДЕРЖАВНОЇ ТАЄМНИЦІ

Відповідно до ст. 30 Закону «Про інформацію» до категорії таємної належить інформація, яка становить «державну та іншу передбачену законом таємницю, розголошення якої завдає шкоди особі, суспільству і державі».

Визначення державної таємниці та режим доступу до інформації, що являє собою державну таємницю, встановлюється Законом України «Про державну таємницю». Що ж стосується «іншої передбаченої законом таємниці», то тут ситуація виглядає більш незрозумілою. Порядок віднесення інформації до категорії таємної, згідно із ст. 30 Закону «Про інформацію», визначається відповідними органами при дотриманні вимог Закону «Про інформацію». Оскільки ст. 21 цього закону передбачає, що джерела і порядок одержання, використання, поширення та зберігання офіційної інформації державних органів всіх рівнів визначаються законодавчими актами про ці органи, цілком природно очікувати, що це повинно бути відображено у відповідних законах, наприклад, «Про міліцію» (1990 р.) або «Про службу безпеки» (1992 р.). Ст. 3 Закону «Про міліцію» забороняє розголошення відомостей, що становлять службову таємницю, а ст. 7 Закону «Про Службу безпеки України» – військову, службову, комерційну таємницю, проте визначення цих термінів у законі немає. Таким чином, віднесення інформації до категорії таємної, напевно, визначається та регулюється внутрішньовідомчими актами та інструкціями, і підставою до їх створення може бути лише ст. 37 Закону «Про інформацію», яка містить загальні положення про інформацію, що не

підлягає обов'язковому наданню для ознайомлення за запитом, зокрема, таке, як «інформація, що не підлягає розголошенню згідно з іншими законодавчими або нормативними актами». При цьому треба зауважити, що згідно зі ст. 21 Закону «Про інформацію», неопубліковані нормативні акти, що стосуються прав і свобод людини, не мають юридичної сили.

Яку ж інформацію захищатиме держава і на якій підставі? Певну відповідь на ці питання дає Концепція технічного захисту інформації (далі ТЗІ), затверджена Кабінетом Міністрів України в жовтні 1997 р. Згідно з Концепцією, витік інформації, яка становить державну та іншу передбачену законом таємницю, конфіденційної інформації, що є власністю держави, становить одну з основних можливих загроз національній безпеці України в інформаційній сфері. Загроза безпеці інформації в Україні є зумовленою, як говорить Концепція, різними причинами, серед яких на першому місці знаходиться «невиваженість державної політики в галузі інформаційних технологій, що може призвести до безконтрольного та неправомочного доступу до інформації та її використання», а також «діяльність інших держав, спрямована на одержання переваги у зовнішньополітичній, економічній, військовій та інших сферах».

ТЗІ визначена в Концепції як «діяльність, спрямована на забезпечення інженерно-технічними заходами порядку доступу, цілісності та доступності (унеможливлення блокування) інформації, яка становить державну та іншу передбачену законом таємницю, конфіденційної інформації, а також цілісності та доступності відкритої інформації, важливої для особи, суспільства і держави». Це визначення уточнюється одним із принципів формування і проведення державної політики у сфері ТЗІ: «обов'язковість захисту інженерно-технічними заходами інформації, яка становить державну та іншу передбачену законом таємницю, конфіденційної інформації, що є власністю держави, відкритої інформації, важливої для держави, незалежно від того, де зазначена інформація циркулює, а також відкритої інформації, важливої для особи та суспільства, якщо ця інформація циркулює в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, Національній академії наук, Збройних Силах, інших військових формуваннях, органах внутрішніх справ, на державних підприємствах, в державних установах і організаціях».

З понять, які згадуються в цьому переліку, закон чітко визначає лише поняття державної таємниці. Незрозумілим залишається поняття «конфіденційної інформації, що є власністю держави». Адже згідно із ст. 30 діючого Закону України «Про інформацію» конфіденційна інформація може бути власністю тільки фізичних або недержавних юридичних осіб. Якимось необмежено розмитим виглядає також поняття «відкритої інформації, важливої для держави, незалежно від того, де зазначена інформація циркулює».

Зрештою, з подібних констатацій можна зробити лише один висновок, а саме, що рішення про те, яку інформацію треба захищати, держслужбовці хочуть приймати виключно на свій розсуд. Крім того, Концепція передбачає створення підрозділів ТЗІ всюди, де є необхідність захищати інформацію. На наш погляд, вищенаведене дає серйозні підстави вважати, що реалізація Концепції суттєво й необґрунтовано обмежить доступ громадськості і просто фізичних осіб до цілих категорій необхідної їм інформації.

Отже, інформація, яка захищається державою, законом не визначена, окрім інформації, яка становить державну таємницю. Тому грифи, якими державні органи щедро наділяють різні нормативні акти (Укази і розпорядження Президента, постанови, інструкції, накази органів виконавчої влади тощо) – «опублікуванню не підлягає», «для службового користування», «не для друку» – є самочинними й незаконними. Законними можна визнати тільки такі грифи секретності, як: «особливої таємності», «цілком таємно», «таємно», які відповідають встановленому ступеню секретності згідно із Законом «Про державну таємницю».

Втім, навіть якщо на документи ставляться грифи: «опублікуванню не підлягає», «не для друку» тощо, то мають існувати відповідні процедури надання та зняття (відкликання) цих грифів, визначатися підстави для таких дій. Вочевидь потрібним є також регламент організації доступу до подібних документів. Однак здійснений нами пошук відповідних нормативних актів не був успішним. Виявилось, що офіційно зареєстрованих Міністерством юстиції нормативних актів щодо порядку роботи з документами, які мають грифи «опублікуванню не підлягають» або «не для друку» взагалі не існує.

Що ж до порядку роботи з документами, які мають гриф «для службового користування» (далі ДСК), то він був схвалений Кабінетом Міністрів України у Постанові № 1813 від 27 листопада 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». Певно за іронією долі ця постанова була надрукована в «Урядовому кур'єрі» 10 грудня, в день 50-ліття прийняття Загальної декларації прав людини.

Згідно з п.2 Постанови, центральні і місцеві органи виконавчої влади і 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 конкретно, і виходячи з яких критеріїв має вирішувати, які саме відомості є конфіденційними, Інструкція не визначає. Також незрозуміло, чи будуть доступні ці переліки для широкого загалу. Адже мало не кожне відомство відтепер може мати подібний перелік.

З точки зору принципів інформаційного законодавства логічно припустити, що мав би бути створений і оприлюднений «Звід відомостей, які віднесені до конфіденційної інформації, що є власністю держави», але протягом 1999-2002 рр. цього не сталося. Слід також відзначити, що відповідно до п.3 Постанови виконувати Інструкцію повинні не тільки органи влади і місцевого самоврядування, але й підприємства, установи і організації незалежно від форм власності.

У переліки може потрапити не тільки інформація, яка була створена самим органом влади, але й інформація, яка знаходиться в його володінні, користуванні чи розпорядженні. Таким чином, інформація, що потрапила до державного органу, може стати конфіденційною завдяки рішенням керівника цього органу, про що її творець (першоджерело) може навіть не здогадуватись.

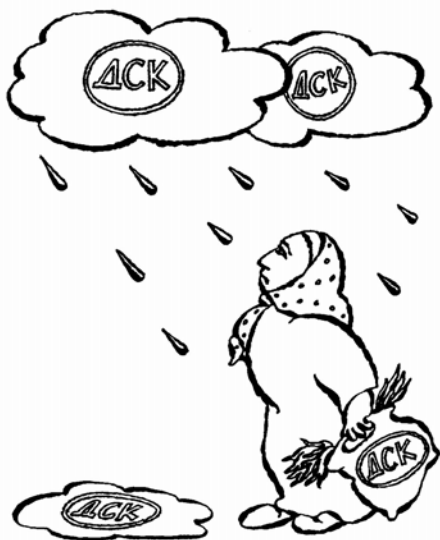
Згідно з п.5 Інструкції документи органу законодавчої влади, вищого органу виконавчої влади та вищих судових органів, що вийшли у світ у 1991 р. та пізніше без грифів обмеження доступу, але не були опубліковані в офіційних виданнях, відтепер також розглядаються як матеріали, що містять відомості обмеженого користування з грифом ДСК.

Умови зберігання, розмноження і відправлення документів з грифом ДСК не менш жорсткі, ніж для документів з відомостями, що складають державну таємницю: реєстрація і знищення чернеток і варіантів документів, заборона на означення прізвищ і навіть посад керівників організацій тощо (пп. 17-28 Інструкції).

Ознайомлення представників ЗМІ з документами з грифом ДСК можливе у кожному конкретному випадку тільки з письмового дозволу керівника інституції, що надала цей гриф і тільки на підставі письмового рішення експертної комісії про доцільність передачі конкретного документа журналісту.

Отже, виглядає так, що вірогідність отримання журналістом інформації з грифом ДСК вкрай мала, тим більше, що відповідальність за розголошення конфіденційної інформації лягає на керівника органу, що її передав, а не на журналіста. Що таке експертна комісія, який регламент її роботи, з Інструкції не зрозуміло. Зрозуміло тільки, що до її складу входять «працівники канцелярії, режимно-секретного та інших структурних підрозділів».

П.32 Інструкції відносить справу з несекретними документами до категорії ДСК, якщо у цій справі міститься хоча б один документ з грифом ДСК. Але ж в такий спосіб може бути обмежений доступ до будь-якої інформації.



Дуже яскраві і характерні є, на наш погляд, п.п. 51 та 52 Інструкції, згідно з якими справи з грифом ДСК, що не мають наукової, історико-культурної цінності та втратили практичне значення знищуються. При цьому перед знищенням вони «повинні в обов'язковому порядку подрібнюватися до стану, що виключає можливість прочитання їх».

Кримінальний кодекс, який вступив в дію з 1 вересня 2001 року, містить статтю 330 (в ККУ 1960 року подібної статті не було), яка передбачає покарання у вигляді обмеження волі на строк до трьох років або позбавленням волі на строк від двох до п'яти років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років або без такого за передачу або збирання з метою передачі іноземним підприємствам, установам, організаціям або їх представникам економічних, науково-технічних або інших відомостей, що становлять конфіденційну інформацію, яка є власністю держави. Оскільки остання законом не визначена, переліки таких відомостей якщо і існують, то не оприлюднені, взагалі незрозуміло, про що йдеться. Стаття 330 може бути застосована тільки відносно осіб, яким ці відомості були довірені або стали відомі у зв'язку з виконанням службових обов'язків. Якщо ж це розголошення спричинило тяжкі наслідки, то воно карається позбавленням волі на строк від чотирьох до восьми років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років.

Намагаючись з'ясувати, наскільки широко застосовуються незаконні грифи обмеження доступу, ми проаналізували всі документи, прийня-

яті декількома центральними відомствами в 2000, 2001 та 2002 р.р., з метою установити кількість документів з цими грифами. Для цього була використана комп'ютерна правова система «Ліга: Закон». Аналіз показав, що найбільшу кількість документів із зазначеними грифами приймають Президент України і Кабінет міністрів, причому Президент використовує гриф «опублікуванню не підлягає», Кабінет міністрів – гриф «не для друку», а відомства – в основному гриф ДСК (95 з 1636 документів, прийнятих Президентом у 2000 році, мали гриф «опублікуванню не підлягає», у 2001 році – 78 з 1461; у 2002 році – 74 з 1479; кількість документів Кабміну з грифом «не для друку» була у 2000 році – 85 з 2387, у 2001 році – 39 з 2372, у 2002 році – 100 з 2672). Крім того, більшість документів з грифом ДСК мають у базі назву, з якої, принаймні, зрозумілий зміст документа. Документи ж із грифами «не для друку» і «опублікуванню не підлягає» мають тільки номери і дату прийняття – таким чином, неможливо зрозуміти, що саме міститься в цих документах. Правда, в окремих рідких випадках, коли документ з'являється в тематичних рубриках, він входить туди з назвою. Так, наприклад, з'ясувалося, що розпорядження Кабінету міністрів №411-р від 13.09.2001 має відношення до пенсій. Але які ж відомості про пенсії повинні засекречуватися від громадян України? Насправді, важко собі уявити яку-небудь інформацію про пенсійне забезпечення, що не цікавить громадськість. Крім того, закон «Про державну таємницю» забороняє засекречувати інформацію, що стосується прав і свобод громадян. Оскільки ступінь таємності відомостей із грифом «не для друку», мабуть, нижчий за ступінь таємності, що є державною таємницею, то документи, що містять інформацію, яка стосується прав і свобод людини, не повинні мати цей гриф. А інформація про пенсії, безумовно, стосується прав людини. З тієї ж причини не можна було ставити грифа на Указ Президента № 709/94 від 30.11.94 «Про інформаційно-аналітичне забезпечення Президента України».

Велика кількість безіменних документів, прийнятих Президентом і Кабінетом міністрів, спонукала нас з'ясувати динаміку їхнього прийняття за більш тривалий період. Виявилось, що грифи «не для друку» і «опублікуванню не підлягає» застосовувалися вже 1994 р. ще до дострокових парламентських і президентських виборів. Очевидні сплески прийняття таких документів і Президентом, і Кабінетом міністрів. Хоча чіткої кореляції між сплесками немає, найчастіше вони збігаються з періодами виборчих кампаній і проведення всеукраїнського референдуму. Звертає на себе увагу також те, що саме Президент України засекречує значно більшу кількість документів, ніж Кабінет міністрів чи будь-яке інше відомство.

У приватній бесіді один з чиновників, що працює в Адміністрації Президента, сказав, що документи з грифом «опублікуванню не підлягає» стосуються призначень на посаду, і, мовляв, кого це може цікавити, навіть витратити папір на опублікування. Це нехитре пояснення важко прийняти на віру, особливо з огляду на приведені вище приклади використання грифів секретності для документів, що мають пряме відношення до прав людини. Очевидно одне: чиновники, як і раніше, самі вирішують, що потрібно знати громадськості, а що їй буде нецікаво, і позбавляють суспільство інформації на свій розсуд. При цьому навіть побіжний огляд назв документів з грифами ДСК доводить, що засекречується суспільно важлива інформація, яку не можна віднести до кола обмежень, зазначених в ст.34 Конституції. Так, «Національна Програма розвитку енергетики до 2010 року», яку, до речі, приймали у 1996 році без жодних обговорень з громадськістю, й досі ховається під грифом ДСК. Гриф ДСК був наданий плану дій Україна-НАТО, знадобилося три місяці тиску громадськості, щоб його відкликали. Має гриф ДСК також договір від 29 жовтня 2002 р. між НАК «Нафтогаз України» та РАТ «Газпром» про створення газового консорціуму. Він є закритим навіть для членів спостережної ради НАК «Нафтогаз України». Приклади можна наводити далі й далі.

На нашу думку, незаконна практика використання грифів секретності має стати предметом пильної уваги громадськості. Необхідно проаналізувати матеріали з вказаними грифами щодо обґрунтованості їх засекречування.

ПРАКТИКА ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ

Для перевірки можливості отримання урядової інформації ми вирішили спробувати зібрати дані для підготовки річного звіту про стан з правами людини в Україні.

ХПГ і наші партнери, учасники правозахисної мережі, звернулися в серпні 2001 р. у різні центральні та регіональні органи влади із запитом про надання інформації за 1998, 1999, 2000 р.р. і першу половину 2001 р., що необхідна для підготовки звіту.

Ми запросили дані про смертність та її причини, про число самогубств, дані про прожитковий мінімум і мінімальний споживчий кошик, про структуру одержання пенсії (скільки осіб одержують пенсію до 30 гривень, від 30 до 50, від 50 до 70 і т.д.), дані про зарплату в різних галузях промисловості і бюджетній сфері, про структуру безробіття; дані про стан медичної допомоги; дані про середню і вищу освіту; про страйки і голодування; дані про стан навколишнього середовища; про смертність у Збройних Силах України та її причини; дані про рівень і структуру злочинності, судову статистику, кількість прохань про помилування і кількість вдоволених прохань; дані про кількість пенітенціарних установ, про хвороби і смертність в них, про кількість хворих на туберкульоз і СНІД у країні в цілому й у пенітенціарних установах, дані про витрати на утримання ув'язнених, дані про легальних і розкритих нелегальних мігрантів, про кількість біженців, про кількість представників репресованих народів та інші.

Для того, щоб послати коректні запити, ми провели попередній огляд інформаційних джерел, що публікують таку інформацію – статистичних щорічників, що видаються Державним комітетом статистики, періодичних видань міністерств і відомств, таких, як «Вісник Верховного Суду України», «Вісник Конституційного суду України», «Офіційний вісник України» та інші. Одним з найбільш важливих джерел, що дають багатий ґрунт для міркувань, була комп'ютерна правова система «Ліга: Закон», яка містить законодавчі й інші нормативно-правові акти.

Узагальнивши результати цього аналізу, ми надіслали запити до Адміністрації Президента, Міністерства юстиції, Міністерства праці і соціальної політики, Міністерства охорони здоров'я, Міністерства освіти, Міністерства оборони, Міністерства внутрішніх справ і всі його регіональні Управління, (Автономна республіка Крим, 24 області, м.м. Київ і Севастополь), Генеральну прокуратуру і всі її регіональні Управління (Автономна республіка Крим, 24 області, м.м. Київ і Севастополь), Службу безпеки України, Державний комітет статистики, Державний департамент з питань

виконання покарань, Державний департамент у справах національностей і міграції, Комісію при Президентові України з питань помилування й інші відомства.

Згідно зі ст.ст.32-34 Закону «Про інформацію», інформаційні запити повинні вивчатися відомствами протягом 10 днів, і протягом цього терміну державний орган повинний письмово сповістити автора запиту про те, що запит буде вдоволений, або що запитувана інформація не підлягає передачі для ознайомлення. При цьому відмовлення повинне бути вмотивованим. Запити повинні задовольнятися протягом місяця. Якщо відповідь на запит не може бути підготовлена у місячний термін, то державний орган зобов'язаний повідомити про відстрочку задоволення запиту, вказати причини, з яких запит не може бути вдоволений у встановлений законом термін, і вказати дату задоволення запиту.

Результати запитів у МВС і Генеральну прокуратуру та їхні регіональні органи розглядаються нижче. Що ж стосується інших відомств, то жоден державний орган з тих, куди ми зверталися, не відповів протягом 10 днів, що запит буде вдоволений чи в задоволенні запиту буде відмовлено. Лише з Міністерства юстиції, Державного департаменту з питань виконання покарань і Державного департаменту по справах національностей і міграції ми одержали задовільну відповідь протягом місяця. З порушенням термінів прийшли відповіді з Міністерства праці і соціальної політики, Міністерства внутрішніх справ, СБУ, Міністерства освіти (після повторного запиту), Комісії при Президентові України з питань помилування. Зовсім не відповіли нам Міністерство оборони, Міністерство охорони здоров'я. Самі ж відповіді неповні, і часто нам рекомендували звертатися в інші відомства, насамперед у Державний комітет статистики. Дійсно, усі державні органи передають інформацію в Держкомстат відповідно до затверджених форм. Однак ми зверталися у відомства, що збирають і обробляють інформацію з їх профілю і запитували переважно саме ту інформацію, що не міститься в статистичних щорічниках.

Змістовні відповіді ми одержали з Міністерства юстиції, Державних департаментів з питань виконання покарань і по справах національностей і міграції. Так, Міністерство юстиції надіслало узагальнені кількісні дані про бюджетне фінансування обласних, районних (міських) і військових судів, кількості суддів, притягнених до дисциплінарної відповідальності і звільнених з посади.

Державний департамент з питань виконання покарань відповів на наші запитання відносно фінансування кримінально-виконавчої системи, дані про захворюваність і смертність в установах виконання покарань.

З Міністерства освіти прийшла відповідь тільки з департаменту вищої освіти, більша ж частина питань залишилася без відповіді. На наш

повторний запит заступник державного секретаря Міністерства освіти та науки Г.Науменко відповів, що на деякі наші запитання можна знайти відповідь в Держкомстаті, решта запитуваних даних міністерством не збирається. Правда, до листа були додані досить інформативні статистичні довідники самого міністерства.

Своєрідними непрямыми відповідями на наші запити можна вважати дії державних органів: так, СБУ розсекретило «Звід відомостей, що складають державну таємницю» після нашого запиту про законність підстав для присвоєння Зводу грифа «таємно» і жвавого листування та телефонних переговорів з цього приводу; міністр внутрішніх справ Юрій Смирнов оголосив дані за 2001 р. про порушення законності співробітниками органів внутрішніх справ (186 осіб притягнуто до кримінальної, і близько 50 тисяч осіб – до дисциплінарної відповідальності) – за нашими спостереженнями, такі дані раніше не обнародувалися; Комісія при Президентові України з питань помилування з осені 2001 р. регулярно інформує пресу про кількість помилуваних нею засуджених.

У цілому, на наш погляд, ставлення державних органів до виконання Закону України «Про інформацію», який зобов'язує надавати всім зацікавленим особам інформацію про свою діяльність, відверто зневажливе. Це свідчить, насамперед, про те, що органи державної влади, як і раніше, фактично не звертають уваги на суспільство, яке доручило їм виконання визначених функцій і вправі запитувати про їхнє виконання. Особливо яскраво це проявилось у відповідях на запити про незаконні дії співробітників правоохоронних органів.

Проблема катувань і жорстокого поводження є однією з найважчих в області прав людини. За нашими спостереженнями, повідомлення про катування в Україні під час дізнання і попереднього слідства почастишали, а дії міліції стають більш жорстокими. Відомі факти смерті в результаті катувань. Як і раніше, відсутня система незалежного розслідування скарг на жорстокі дії працівників органів внутрішніх справ. Службові розслідування проводяться співробітниками іншого управління МВС, і їх важко назвати швидкими й ефективними, домогтися ж порушення кримінальної справи прокуратурою вкрай важко. Для того, щоб переконатися в коректності цих емпіричних висновків, ми вирішили спробувати з'ясувати, скільки подається скарг на незаконні дії співробітників правоохоронних органів, скільки з них задовольняється, скільки осіб залучається до дисциплінарної і кримінальної відповідальності, і скільки осіб засуджені за статтями 166 і 175 КК України в редакції 1960 р. (за перевищення влади або зловживання службовим становищем і незаконні методи ведення слідства). З цією метою ми подали до Міністерства

юстиції, МВС і Генеральної прокуратури і в усі 27 регіональних управлінь прокуратури і МВС інформаційні запити.

Наш запит залишили без відповіді, грубо порушивши ст. 40 Конституції України і ст.ст. 28, 29, 32 Закону України «Про інформацію», прокуратури 13 областей – Вінницької, Запорізької, Івано-Франківської, Київської, Кіровоградської, Львівської, Одеської, Сумської, Тернопільської, Харківської, Херсонської, Хмельницької і Черкаської.

З 13 органів прокуратури, що відповіли на наш запит, 6 відмовили в наданні інформації, мотивуючи різними причинами. Прокуратура Житомирської області послалася на те, що запитана статистична інформація є державною власністю, що знаходиться в оперативному управлінні органів державної статистики, тому надати її вона не вправі. Прокуратура АРК вважає, що розголошення запитуваних відомостей «може заподіяти шкоду інтересам громадян, що охороняються законом» і що «ці відомості можуть бути використані тільки для службового користування». Абсурдність першої частини відмови очевидна, оскільки ми запитували не персональні, а знеособлені кількісні дані. Друга частина відповіді саме підтверджує довільне використання грифів обмеження доступу. Прокуратура Севастополя вважає запитану інформацію «конфіденційною, тобто інформацією з обмеженим доступом, поширення якої, відповідно до розділу 5 Закону України «Про державну статистику» заборонене». Але саме в цьому розділі говориться про те, що заборона на поширення статистичної інформації, зв'язаної з даними конкретного респондента, не стосується знеособлених даних. Прокуратура Дніпропетровської області повідомила, що не веде подібного обліку, а прокуратура Чернівецької області, пославшись на п.1 ст.6 Закону України «Про прокуратуру» («органи прокуратури становлять єдину централізовану систему, яку очолює Генеральний прокурор України, з підпорядкуванням нижчестоящих прокурорів вищестоящим»), написала, що необхідно звернутися до Генеральної прокуратури.

Після повторного звернення в лютому 2002 року до регіональних прокуратур ми отримали ще дев'ять відповідей. При цьому тільки Черкаська прокуратура подала узагальнені дані за весь період з 1998 року.

Прокуратури Запорізької, Київської, Кіровоградської та Харківської областей рекомендують звернутися до Генеральної прокуратури України. Прокуратури Сумської, Херсонської та Хмельницької областей у наданні інформації відмовили, посилаючись на Закон України «Про державну статистику».

Львівська обласна прокуратура повідомила, що ця інформація статистичною звітністю не передбачена.

Слід також відзначити, що Київська та Львівська обласні прокуратури зазначили, що не отримали нашого першого запиту, хоча всі наші запити надсилалися з повідомленням про вручення, і ХПГ їх має від всіх адресатів, включаючи і Київську та Львівську обласні прокуратури.

На перший наш запит до Генеральної прокуратури перший заступник Генерального Прокурора М. Гарник відповів, що в статистичній звітності органів прокуратури України такі дані не обліковуються, і порекомендував звернутися до Міністерства юстиції, що веде судову статистику. Ця відповідь викликає подив, оскільки саме на прокуратуру покладаються функції нагляду за дотриманням законності органами, що ведуть оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, виконання судових рішень у кримінальних справах і використання інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням волі громадян. Тому, на наш погляд, саме прокуратура повинна збирати й аналізувати дані про такі порушення законності, що і показали відповіді органів прокуратури 7 областей.

У свою чергу Міністерство юстиції відповіло на наш запит, що в статистичних звітах дані про кількість засуджених працівників органів внутрішніх справ, прокуратури і Департаменту з питань виконання покарань окремо не виділяються.

Ми вдруге звернулися до Генеральної прокуратури, спробувавши оскаржити необґрунтовану, на наш погляд, відмову в наданні інформації, і прохаючи забезпечити виконання Закону «Про інформацію» тими органами прокуратури, що не відповіли нам зовсім. Той же перший заступник Генерального прокурора М. Гарник зненацька підтвердив, всупереч своєму попередньому листу, що статистичні дані, запитані нами, формуються в органах прокуратури, а також у Міністерстві внутрішніх справ і Міністерстві юстиції, а надалі передаються в Державний комітет статистики, куди він і рекомендує нам звернутися. Дуже характерним в цій відповіді, на наш погляд, є абсолютна відсутність будь-якої реакції на явне порушення закону підлеглими Генеральної прокуратури – органами прокуратури регіонального рівня. Тому ми втретє звернулися до Генеральної прокуратури, підсумувавши відповіді або їхню відсутність на наш запит, посилаючись на конституційну норму про обов'язок здійснення нагляду за дотриманням законності органами дізнання і досудового слідства, і на те, що в статистичних щорічниках запитана нами інформація не розміщується. Ми ще раз просили забезпечити відповіді на наші інформаційні запити, указавши, що будемо змушені звертатися до суду у кожному конкретному випадку відсутності відповіді. Ми одержали третій, вже зовсім роздратований лист від того ж пана М. Гарника, який повторив, що нам потрібно звертатися в Держкомстат, що в статистичній звітності органів прокуратури, затвердженій Держкомстатом, необхідні нам дані

не відображаються, і що підстави для вживання заходів у відношенні окремих прокурорів, що не надали нам інформації, немає.

Для того, щоб цілком замкнути коло, по якому чиновники пускають наші запити, ми направили лист до Держкомстату із проханням про надання інформації, і дуже швидко отримали відповідь, що статистична звітність з правових питань не централізована в органах державної статистики, тобто надходить на адресу Держкомстату за поданням правоохоронних органів для використання в публікаційно-інформаційній роботі. Щодо чисельності засуджених осіб, то така інформація міститься виключно у державній статистичній звітності Міністерства юстиції, однак інформація у звітах подається на адресу Держкомстату лише у знеособленому вигляді. Із загальної кількості осіб, засуджених за статтями 166 та 175 КК України в 1998-2000 р.р. неможливо виділити кількість працівників внутрішніх справ і прокуратури. Отже, коло благополучно замкнулося.

Усе це листування, на нашу думку, свідчить про відверте, якщо не демонстративне, ігнорування Закону «Про інформацію», явну відсутність зацікавленості в інформуванні суспільства про дотримання законності в органах правопорядку й в той же час демонстрації своєї повної безкарності. На наш погляд, є всі підстави для судових позовів до Генеральної прокуратури і її регіональних органів.

Не кращий стан справ із відповідями регіональних управлінь внутрішніх справ. Ми не одержали відповіді з 17 управлінь. З 10 управлінь, що відповіли, Дніпропетровське і Кіровоградське обласні управління не надали даних, посилаючись на ст.ст. 30, 31 і 37 Закону «Про інформацію», МВС Криму нас відіслало до Верховного Суду АРК. І в даному випадку спостерігається довільне віднесення інформації до конфіденційної, хоча ми запитували не персональні, а тільки знеособлені кількісні дані.

На наш лист на ім'я міністра внутрішніх справ про відсутність відповідей і відмову в наданні інформації з проханням забезпечити відповіді регіональних управлінь і надати необхідну для нас інформацію по країні в цілому ми одержали відповідь, що запитані нами дані перебувають у віданні органів прокуратури. Ця відповідь також викликає подив у світлі внутрішніх нормативних актів МВС. Наприклад, у п. 2.3. Наказу МВС України від 10 червня 1998 р. № 414 «Про затвердження Інструкції про порядок розгляду пропозицій, заяв, скарг і організації особистого прийому в органах внутрішніх справ, внутрішніх військах, вищих навчальних закладах, установах, організаціях і підприємствах системи МВС України» заступникам міністра, начальникам головних управлінь, самостійних управлінь і відділів міністерства, начальникам Головних управлінь МВС України в Криму, Києві і Київської області, управлінням МВС в областях, м. Севастополі запропоновано щокварталу аналізувати стан

роботи з письмовими й усними заявами громадян і вносити конкретні пропозиції щодо її поліпшення. А в п.6.8. Інструкції вказується, що, як правило, контролюються звернення з питань недоліків у роботі органів внутрішніх справ, порушень законності працівниками органів внутрішніх справ і недостойного поведіння працівників внутрішніх справ, які не вважаються порушенням законності. Згідно ж п.6.14 оцінка службової діяльності органів внутрішніх справ дається з урахуванням стану їхньої роботи з розгляду звернень і прийому громадян. Отже, відповідь на наш інформаційний запит знаходиться в прямій компетенції органів внутрішніх справ.

ВИСНОВКИ

Підведемо підсумки. Доступ до інформації, яка знаходиться у розпорядженні органів виконавчої влади та місцевого самоврядування є вкрай незадовільним. Прогресивні закони, що його регулюють, прийняті в першій половині 90-х років були фактично зведені нанівець підзаконними актами і незаконною практикою, яка характеризується широким використанням незаконних грифів обмеження доступу до інформації. Зокрема, це такі грифи як: «Опублікуванню не підлягає», «Не для друку», «Для службового користування». Ці поняття не визначені законом, порядок роботи з документами з грифами «Опублікуванню не підлягає» і «Не для друку» не є визначеним будь-якими зареєстрованими нормативними актами, а Інструкція про порядок роботи з документами з грифом ДСК написана в дусі «добрих старих часів» тоталітарного режиму і тому практично закриває доступ до таких документів.

Державою охороняється «інформація, яка становить державну та іншу передбачену законом таємницю, конфіденційна інформації, що є власністю держави, відкрита інформація, важлива для держави, незалежно від того, де зазначена інформація циркулює, а також відкрита інформація, важлива для особи та суспільства, якщо ця інформація циркулює в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, Національній академії наук, Збройних Силах, інших військових формуваннях, органах внутрішніх справ, на державних підприємствах, в державних установах і організаціях». З цих понять законом визначено тільки поняття державної таємниці. Переліки відомостей, які охороняються державою, створені тільки для інформації, що відноситься до державної таємниці. Невідомо, чи складені переліки відомостей, які відносяться до конфіденційної інформації, що є власністю держави (з грифом ДСК). Але якщо вони і складені, то не оприлюднені. Отже, рішення про обмеження доступу до таємної інформації, яка не становить державну таємницю, приймається не на підставі відкритого нормативного акту, як це має бути

в країні, що є членом Ради Європи, а на власний розсуд посадової особи, яка несе відповідальність за охорону такої інформації.

Звід відомостей, що становлять державну таємницю, був оприлюднений одразу після затвердження у 1995 р., а потім був засекречений, так само як і подальші зміни до нього, до березня 2001 р.

Органи державної влади неохоче надають інформацію про свою діяльність й часто під різними приводами ухиляються від цього. Іноді вони просто не відповідають на запити, іноді надсилають звичайні відписки, іноді намагаються обмежитися відповіддю по телефону або відповідають тільки на частину запитань. З другого боку, погана інформованість суспільства є насамперед наслідком його млявості й відсутності бажання її отримувати. Окремі правозахисні організації та журналісти, які вміло користуються законодавством, все ж таки часто отримують інформацію про діяльність органів державної влади, про що також існують окремі приклади.

Для виправлення цього неприпустимого становища необхідно чітко визначити законом інформацію, доступ до якої обмежується, мету обмеження та удосконалити процедуру активного доступу до інформації. При цьому перелік відомостей, які входять до кола обмежень, має бути вичерпно визначений і оприлюднений. Доцільно створити спеціальний закон про доступ до інформації.

ПРАКТИКА ЗАСТОСУВАННЯ ОБМЕЖУВАЛЬНИХ ГРИФІВ ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ

(Звернення, запити, відповіді, коментар)

Вже декілька раз СВіП друкував матеріали відносно незаконної практики використання таких грифів обмеження доступу до інформації, як «опублікуванню не підлягає», «не для друку», «для службового користування» (див. №№ 3-4, 9, 13, 14, 16). У цьому числі ми пропонуємо увазі читачів звернення з цього приводу Романа Романова до Президента України, інформаційні запити Харківської правозахисної групи до Адміністрації Президента України та Кабінету міністрів України, відповіді на звернення і запити та наш коментар.

Президентові України
Кучмі Л.Д.
Громадянина України
Романова Романа Валерійовича
Проживає за адресою:
м. Севастополь, вул. А. Кесаєва 13-78,
Тел. 0692 46-01-75

ЗВЕРНЕННЯ

Пане Президенте!

У зв'язку із своєю професійною діяльністю члена редакційної ради інформаційного бюлетеню «Свобода висловлювань і приватність», під час підготовки матеріалу «Сучасні проблеми ідентифікації особи в Україні» (СВІП, №3-4, 1999 р), я стикнувся із проблемою доступу до деяких нормативних актів, зокрема Указів Президента України. Значна їх кількість має позначку «не для друку». Тексти таких Указів не публікуються. Вони також відсутні в інформаційно-правових системах.

Щороку кількість таких Указів збільшується. Дозвольте звернути Вашу увагу на те, що відповідно до Ст. 57 Конституції України, закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення в порядку, встановленому законом.

Постанова Кабінету Міністрів України від 31 травня 1995 року №382 «Про затвердження з 1 січня 1996 року державного реєстру фізичних осіб-платників податків та інших обов'язкових платежів» містить в своєму тексті посилання на Указ Президента України №709/94 (остання редакція указу від 27.01.99 р.), «Про інформаційно-аналітичне забезпечення Президента України» що має позначку «не для друку». Дані державного реєстру фізичних осіб-платників податків містять відомості про особу, як їх визначено Ст. 23 Закону України «Про інформацію». Ця інформація є предметом захисту права на невтручання у приватне і сімейне життя (Ст. 32 Конституції України).

Таким чином, Указ Президента України №709/94 втручається у сферу прав та свобод громадян, а тому, на підставі п.3 Ст. 57 Конституції України має бути визнаний не чинним.

Щодо інших Указів Президента України, що мають позначку «не для друку», їх очевидно слід вважати інформацією з обмеженим доступом, як це визначено Ст. 28 Закону України «Про інформацію». Оскільки позначка «не для друку» не передбачена Законом України «Про державну таємницю», то це є конфіденційна інформація.

Ст.30 того ж закону визначає, що 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.

Позначка «не для друку» означає, що по відношенню до цієї інформації, тобто Указів Президента України, встановлено обмеження по її відтворенню та поширенню в друкованому вигляді. Жодних інших обмежень не встановлено.

Згідно Ст.21 Закону України «Про інформацію», доступ до інформації державних органів та органів місцевого і регіонального самоврядування забезпечується в тому числі шляхом безпосереднього доведення її до заінтересованих осіб (усно, письмово чи іншими способами).

На підставі вищезазначеного, керуючись Ст.40 Конституції України, Ст. 9 Закону України «Про інформацію» прошу Вас у встановлений Законом строк:

Надати мені можливість ознайомитися із змістом Указів Президента України №№709/94, 277/2002, а також всіх інших, що видані в проміжок часу з 01.01.1994 р. по 20.04.2002 р. і мають позначку «не для друку» на будь-яких носіях інформації (електронних, аудіо, відео, рукописних, тощо). Я зобов'язуюсь не відтворювати і не поширювати наданої мені інформації **в друкованому вигляді**.

Роман Романов

25.04.2002 р.

АДМІНІСТРАЦІЯ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ
ГОЛОВНЕ ДЕРЖАВНО-ПРАВОВЕ УПРАВЛІННЯ

Автономна Республіка
Крим, м. Севастополь,
вул. Кесаєва, 13, кв.78
Романову Р.В.

Повідомляємо, що Ваше звернення стосовно ознайомлення з указами Президента України, які не підлягають опублікуванню, розглянуто.

У зв'язку з цим зазначаємо, що до актів глави держави обмежувальний гриф «не для друку» не застосовується.

Режим доступу до указів і розпоряджень Президента України і порядок поширення інформації, що її містять ці акти, визначаються, виходячи, перш за все, з вимог Конституції України (стаття 57), згідно з якими до відома населення у встановленому законом порядку мають бути доведені нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян.

Відповідно до наведеного положення Основного Закону України всі акти Президента України, які стосуються згаданих питань, оприлюднюються в офіційних друкованих виданнях у порядку, визначеному Указом Президента України від 10 червня 1997 року № 503 «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності».

Слід зазначити, що Указ Президента України від 30 листопада 1994 року № 709 «Про інформаційно-аналітичне забезпечення Президента України» не містить положень, які зачіпають права і свободи громадян чи встановлюють їх обов'язки, і тому його оприлюднення не є підставою для набрання ним чинності. За встановленим порядком неопубліковані акти Президента України набирають чинності з моменту одержання їх державними органами або органами місцевого самоврядування.

Зазначена процедура набрання чинності, нормативно-правовими актами ґрунтується на закріплених Законом України «Про інформацію» правах держави як власника інформації, зокрема праві на захист інформаційних ресурсів від несанкціонованого доступу.

З цих підстав Президент України, реалізуючи від імені держави права учасника інформаційних відносин (статті 21, 42 і частина перша статті 43 зазначеного Закону), здійснює поширення відповідної інформації шляхом безпосереднього доведення її до відома обмеженого кола осіб, певних органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Керівник управління

[Підпис]

Е. Герасименко

21 лютого 2002 р.
№48/02

Прем'єр-міністру України
Кінаху А.К.
01008, м. Київ
вул. Грушевського, 12/2

Шановний Анатолію Кириловичу!

При підготовці аналітичного матеріалу для бюлетеня «Права людини» стосовно доступу до інформації про роботу державних органів ми виявили велику кількість постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України з грифом секретності «Не для друку», який не передбачений законами «Про державну таємницю» та «Про інформацію».

Просимо надати нам такі дані:

На підставі яких нормативних актів визначається і надається гриф «Не для друку».

Хто уповноважений надавати цей гриф.

Який регламент доступу до інформації під грифом «Не для друку».

4. Якщо не існує закону, що визначає цей гриф секретності, то які і ким розроблені критерії для надання грифу секретності «Не для друку».

Співголова ХПГ, головний редактор
бюлетеня «Права людини»

Є.Захаров

Інформаційний запит аналогічного змісту з тими ж питаннями щодо грифу «Опублікуванню не підлягає» був надісланий до Адміністрації Президента України.

СЕКРЕТАРІАТ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ ЮРИДИЧНИЙ ДЕПАРТАМЕНТ

20 травня 2002 року №36-4

Співголові Харківської
правозахисної групи,
головному редактору
бюлетеня «Права людини»
Є. Захарову
61002, м. Харків-2, а/с 10430

На Ваш лист стосовно неоприлюднення деяких актів Кабінету Міністрів України повідомляємо.

Згідно із частиною другою статті 28 та частинами першою – третьою статті 30 Закону України «Про інформацію» за режимом доступу інформація поділяється на відкриту інформацію та інформацію з обмеженим доступом. Інформація з обмеженим доступом за своїм правовим режи-

мом у свою чергу поділяється на конфіденційну і таємну. До конфіденційної інформації належать відомості, які знаходяться у володінні, користуванні або розпорядженні окремих фізичних чи юридичних осіб і поширюються за їх бажанням відповідно до передбачених ними умов. Громадяни, юридичні особи, які володіють інформацією професійного, ділового, виробничого, банківського, комерційного та іншого характеру, одержаною на власні кошти, або такою, яка є предметом їх професійного, ділового, виробничого, банківського, комерційного та іншого інтересу і не порушує передбаченої законом таємниці, самостійно визначають режим доступу до неї, включаючи належність її до категорії конфіденційної, та встановлюють для неї систему (способи) захисту.

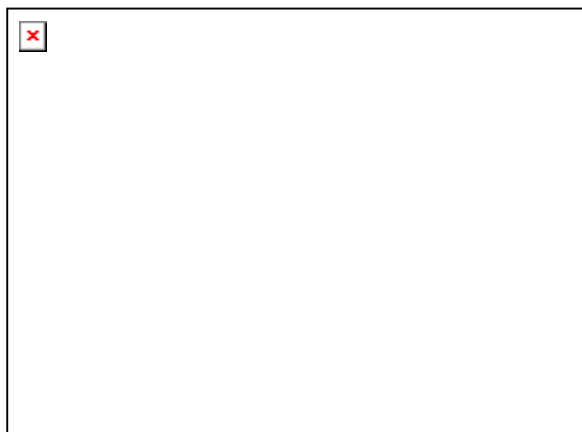
Для всіх центральних органів виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності Кабінет Міністрів України постановою від 27 листопада 1998 р, № 1893 затвердив Інструкцію про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави. Відповідно до зазначеної Інструкції, матеріальним носіям конфіденційної інформації надається гриф обмеження доступу «Для службового користування».

Нормативно-правовим актам, які містять конфіденційну інформацію і затверджуються рішеннями Кабінету Міністрів України, Уряд також надає гриф обмеження доступу «Не для друку» або «Для службового користування».

Зазначені акти надсилаються державним органам та посадовим особам, які є відповідальними виконавцями заходів, що в них передбачені.

Заступник директора Юридичного
Департаменту – начальник
Управління юридичної експертизи проєктів
актів законодавства [Підпис]

В. Супрун



АДМІНІСТРАЦІЯ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ
ГОЛОВНЕ ДЕРЖАВНО-ПРАВОВЕ
УПРАВЛІННЯ

Співголови Харківсь-
кої
правозахисної групи
С. Захарову
61002, м. Харків,
вул. Іванова, 27, кв. 3

Розглянувши Ваше звернення щодо видання Президентом України актів, які не підлягають опублікуванню, та доступу до них, повідомляємо таке.

Режим доступу до нормативно-правових актів і порядок поширення інформації, яку містять ці акти, визначається, виходячи, перш за все, з вимог Конституції України (стаття 57), згідно з якими до відома населення в установленому законом порядку мають бути доведені нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян.

Слід зазначити, що Президент України відповідно до своїх конституційних повноважень видає укази і розпорядження, які не завжди стосуються прав, свобод чи обов'язків громадян, а іноді містять відомості, безпосередньо пов'язані з питаннями забезпечення національної безпеки, оборони України, іншу подібну інформацію, що відповідно до законодавства є власністю держави (стаття 38 Закону України «Про інформацію»), або не є актами загального чи нормативного характеру.

У таких випадках Президент України, реалізуючи від імені держави права учасника інформаційних відносин (статті 21, 42 і частина перша статті 43 зазначеного Закону), здійснює поширення відповідної інформації шляхом безпосереднього доведення її до відома заінтересованих осіб, органів державної влади та органів місцевого самоврядування у порядку, визначеному статтею 7 Указу Президента України від 10 червня 1997 року № 503 «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності».

Керівник управління

[Підпис]

Е. Герасименко

КОМЕНТАР

До звернення з проханням про надання інформації, що міститься в деяких указах Президента з обмежувальним грифом «не для друку», було

додано копії таких указів, саме з таким грифом, що були отримані із бази даних Верховної Ради України. Тому аргумент щодо незастосування таких грифів до Указів Президента означає, що або Адміністрація Президента помиляється, стверджуючи, що такий гриф не застосовується, або не зовсім точна інформація заноситься до бази даних нормативних актів Верховної Ради України. Дійсно, як можна побачити в комп'ютерній правовій системі «Ліга: Закон», Адміністрація Президента зазвичай використовує обмежувальний гриф «опублікуванню не підлягає». Але чим відрізняється цей гриф від грифу «не для друку», наразі невідомо. Як впливає з відповідей Адміністрації Президента та Кабінету Міністрів, обидва вони не визначені будь-якими нормативними актами, порядок їх надання (відкликання), термін використання, порядок доступу до документів з цими грифами, тощо не регулюються ніякими нормативними документами. Відтак не є дивним, що їх могли переплутати в базі даних. Характерно, що у відповіді Кабінету Міністрів йдеться про Інструкцію, затверджену постановою Кабміну №1893 від 27 листопада 1998 р., якою регулюється доступ до документів з грифом «Для службового користування». Отже, грифи «не для друку» та «опублікуванню не підлягає» використовуються апаратом Кабінету Міністрів та Адміністрації Президента на власний розсуд.

Загальна процедура використання обмежувальних грифів органами державної влади по відношенню до нормативних актів потребує суспільної уваги та реагування. Обмеження доступу до інформації – це виключення, а не правило. Тим більше, коли йдеться про нормативно-правові акти. Для того, аби державним органам обмежувати доступ до інформації, що знаходиться в їх розпорядженні, мають бути достатні підстави: їх оприлюднення повинне завдавати шкоду інтересам, які потребують захисту.

Ст.34 Конституції України гарантує кожному право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір. Конституцією передбачено виключний перелік підстав, за якими особа може бути обмежена в праві вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію: «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». Відповідно до ст.34 обмеження мають встановлюватися законом. Але ця конституційна вимога виконана тільки відносно відомостей, що становлять державну таємницю.

Отже, кожен конкретний випадок відмови у наданні інформації має відповідати одному із вищенаведених суспільних інтересів. Органи державної влади не вправі встановлювати будь-які обмеження щодо надання інформації, якщо така інформація не може завдати шкоди інтересам, передбаченим Конституцією України. Таким чином, органи державної влади не можуть обмежити доступ осіб до інформації лише на підставі прав власника інформації і поширювати її за власним бажанням, як це передбачено ст.30 Закону України «Про інформацію». Взагалі із контексту ст.30 випливає, що конфіденційна інформація може належати фізичній особі або недержавній юридичній особі, а тому словосполучення «конфіденційна інформація, що є власністю держави» є беззмістовним. Проте, саме такій інформації надається обмежувальний гриф «Для службового користування», а за передачу та збирання такої інформації передбачена кримінальна відповідальність (ст.330 Кримінального кодексу України). Яка ж інформація, що є власністю держави, віднесена до конфіденційної? А це невідомо, оскільки переліки даних, для яких застосовується гриф ДСК, що мали скласти органи державної влади відповідно до згадуваної вище постанови Кабміну №1893 від 27 листопада 1998 р., якщо і складені, то не оприлюднені.

Ст.38 Закону України «Про інформацію» визначає, що інформація, створена на кошти державного бюджету, є державною власністю. При цьому суб'єктами права власності є громадяни, організації (юридичні особи) і держава. Таким чином, держава є окремим суб'єктом права власності на інформацію. Реалізувати право власності на інформацію, що створена на кошти державного бюджету, може держава, а не кожен окремий орган державної влади. Застосування хибного підходу до права власності на інформацію, коли обмеження щодо її поширення встановлює самостійно конкретний орган державної влади, призводить до того, що одна і та сама інформація може вважатися конфіденційною в одному регіоні України, проте, відкритою – в іншому.

Дійсно, ст.21 Закону України «Про інформацію» відносить підзаконні нормативно-правові акти до інформації про діяльність державних органів влади та органів місцевого і регіонального самоврядування і встановлює порядок її доведення до відома заінтересованих осіб. Така інформація може поширюватися шляхом: опублікування її в офіційних друкованих виданнях або поширення інформаційними службами відповідних державних органів і організацій; опублікування її в друкованих засобах масової інформації або публічного оголошення через аудіо- та аудіовізуальні засоби масової інформації; безпосереднього доведення її до заінтересованих осіб (усно, письмово чи іншими способами); надання можливості ознайомлення з архівними матеріалами; оголошення її під час публічних виступів посадових осіб.

При цьому слід зазначити, що ст.21 Закону не передбачено, що використання одного з можливих способів надання такої інформації виключає можливість використання будь-яких інших. Крім того, ст.21 Закону не надає повноваження органам державної влади визначати коло осіб, яких слід вважати заінтересованими в отриманні інформації. Так, цілком очевидно, що особу, яка офіційно звернулася до відповідного державного органу з проханням надати певну інформацію, слід вважати заінтересованою.

Привертає увагу порядок набрання чинності нормативно-правових актів, що не підлягають опублікуванню, в розумінні Адміністрації Президента України, тобто з моменту ознайомлення. Якщо різні особи ознайомлені з їхнім змістом в різний час – тоді як встановити момент набрання чинності нормативно-правового акту? Чи слід розуміти це так, що він може бути окремий для різного кола осіб?

Отже, вищенаведені відповіді Кабінету міністрів України та Адміністрації Президента України наявно демонструють прагнення цих органів використовувати інформаційне законодавство України для безпідставної відмови у наданні інформації, її приховуванні від громадськості.

Які саме відомості, що «не стосуються прав, свобод чи обов'язків громадян, а іноді містять відомості, безпосередньо пов'язані з питаннями забезпечення національної безпеки, оборони України, іншу подібну інформацію, що відповідно до законодавства є власністю держави», Президент безпосередньо доводить до відома заінтересованих осіб, можна дізнатися з текстів Указів Президента №1180/2002 від 17 грудня 2002 р. та №1213 від 24 грудня 2002 р. з грифом «Опублікуванню не підлягає», які поширила Юлія Тимошенко (тексти указів друкуються нижче). Як і за часів комуністичного режиму, за грифами секретності ховаються безпрецедентні розміри соціальних благ для вищої номенклатури. Логічно припустити, що таку ж саму причину має поява грифу «Не для друку» на розпорядженні Кабінету міністрів №411-р від 13.09.2001, яке має відношення до пенсійного забезпечення. Проте, як правило, зрозуміти, що саме міститься в документах з грифами «не для друку» та «опублікуванню не підлягає», неможливо: ці документи мають в комп'ютерних правових системах тільки номери та дату прийняття. Документи ж з грифом ДСК містять ще й назву, з якої, принаймні, зрозумілий зміст документа. Навіть побіжний огляд документів з грифами ДСК доводить, що засекречується суспільно важлива інформація, яку доволі проблематично віднести до можливих обмежень, перелічених в ст.34 Конституції.

Так, «Національна Програма розвитку енергетики до 2010 року», яку, до речі, приймали у 1996 році без жодних обговорень з громадськістю, й досі ховається під грифом ДСК. Гриф ДСК був наданий плану дій Україна-НАТО, потім його зняли під тиском громадськості. Договір від 29

жовтня 2002 року між НАК «Нафтогаз України» та РАТ «Газпром» про створення газового консорціуму також має гриф ДСК. Він є закритим навіть для членів спостережної ради НАК «Нафтогаз України». Приклади можна наводити далі й далі.

На нашу думку, незаконна практика використання грифів секретності має стати предметом пильної уваги громадськості. Посилює проблему відсутність незалежного органу, що міг би контролювати дотримання Конституції та Законів України при застосуванні до інформації обмежувальних грифів. Тож, в контексті реалізації заходів, передбачених Указом Президента України №683 від 1 серпня 2002 року «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади», потрібні зміни перш за все у застосуванні законодавства, що регулює інформаційні відносини. Практика його застосування Адміністрацією Президента та Кабінетом Міністрів й іншими центральними органами виконавчої влади є далекою від законності. Необхідно проаналізувати матеріали з грифами щодо обґрунтованості їх засекречування. Потрібні також суттєві зміни в самому законодавстві про доступ до інформації.

Євген Захаров, Роман Романов

Опублікуванню не підлягає

УКАЗ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

Про Положення про Державне управління справами

Внести зміни до Положення про Державне управління справами, затвердженого Указом Президента України від 21 березня 2000 року №474, виклавши його в новій редакції (додається).

*Президент України Л.Кучма
м. Київ, 17 грудня 2002 року, №1180/2002*

ЗАТВЕРДЖЕНО

Указом Президента України від 17 грудня 2002 року № 1180/2002

ПОЛОЖЕННЯ

Про Державне управління справами

1. Державне управління справами є спеціальним державним органом з матеріально-технічного, соціально-побутового та іншого забезпечення діяльності Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Мініс-

трів України, Ради національної безпеки і оборони України, інших державних органів. Державне управління справами підпорядковується Президентові України.

2. Державне управління справами у своїй діяльності керується Конституцією і законами України, актами Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України та цим Положенням.

3. Основними завданнями Державного управління справами є:

- матеріально-технічне, соціально-побутове забезпечення діяльності Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Ради національної безпеки і оборони України, інших державних органів, а також органів, апаратів, утворених для здійснення їх повноважень;

- фінансове забезпечення діяльності Президента України, Адміністрації Президента України, Ради національної безпеки і оборони України, інших державних органів, а також органів, апаратів, утворених для здійснення їх повноважень;

- забезпечення надання лікувально-профілактичної допомоги, санітарного та епідемічного благополуччя, санаторно-курортного обслуговування Президента України, народних депутатів України, членів Кабінету Міністрів України, інших керівників державних органів, працівників Адміністрації Президента України, Апарату Верховної Ради України, Секретаріату Кабінету Міністрів України, Ради національної безпеки і оборони України, працівників інших державних органів, а також інших категорій осіб (далі – особи, обслуговування яких здійснюється Державним управлінням справами).

4. Державне управління справами відповідно до покладених на нього завдань:

- 1) створює належні матеріально-технічні і господарсько-побутові умови для здійснення повноважень Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Радою національної безпеки і оборони України;

- 2) забезпечує Президента України, Адміністрацію Президента України, Раду національної безпеки і оборони України, інші державні органи сучасними засобами зв'язку, комп'ютерною технікою та оргтехнікою;

- 3) забезпечує в установленому порядку послугами транспорту Президента України, народних депутатів України, членів Кабінету Міністрів України, Секретаря Ради національної безпеки і оборони України, Главу Адміністрації Президента України, його заступників, відповідні категорії працівників Адміністрації Президента України, керівників інших державних органів;

4) здійснює в установленому порядку організаційне, фінансове, медичне забезпечення офіційних заходів;

5) забезпечує будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання адміністративних і господарських об'єктів, призначених для розміщення та обслуговування України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Ради національної безпеки й оборони України, інших державних органів, а також органів, апаратів, утворених для здійснення їх повноважень;

6) забезпечує функціонування державних резиденцій та державних дач, їх будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання;

7) вживає заходів для забезпечення належних житлових умов особам, обслуговування яких здійснюється Державним управлінням справами, забезпечує будівництво, реконструкцію, ремонт та обслуговування відповідних жилих будинків, приміщень, об'єктів соціальної інфраструктури;

8) здійснює матеріально-технічне, фінансове забезпечення, створює належні умови праці працівникам Адміністрації Президента України, апарату Ради національної безпеки і оборони України та інших державних органів;

9) забезпечує надання лікувально-профілактичної допомоги та санаторно-курортне обслуговування, умови для відпочинку особам, обслуговування яких здійснюється Державним управлінням справами;

10) здійснює контроль за ефективністю лікувально-профілактичної роботи, санітарно-гігієнічних і протиепідемічних заходів, що проводяться підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в управлінні Державного управління справами (далі – підприємства Державного управління справами), та здійснює організаційне і методичне керівництво їх роботою в цій сфері;

11) вживає в установленому порядку стосовно осіб, обслуговування яких забезпечується Державним управлінням справами, заходи щодо гарантованого медикаментозного забезпечення, регулярного інформування про дозволені до застосування лікарські засоби та імунобіологічні препарати; реалізації встановленого порядку відпуску безоплатно або на пільгових умовах медикаментів та імунобіологічних препаратів;

12) організовує підготовку документів для державної акредитації лікувально-профілактичних та санаторно-курортних закладів, що перебувають в управлінні Державного управління справами, та для ліцензування їх діяльності в межах наданих йому повноважень, контролює в установленому порядку дотримання ними ліцензійних умов;

13) надає дозвіл лікувально-профілактичним закладам, що перебувають в управлінні Державного управління справами, на надання лікува-

льно-профілактичної допомоги працівникам підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, окремим фізичним особам на договірних засадах;

14) забезпечує виготовлення державних нагород України;

15) відповідно до переданих йому повноважень щодо управління державним майном:

- приймає рішення про створення, реорганізацію, ліквідацію підприємств, установ і організацій, заснованих на державному майні;

- затверджує статuti (положення) підприємств Державного управління справами, контролює їх додержання та приймає рішення у зв'язку з порушенням статутів (положень);

- укладає і розриває контракти з керівниками підприємств Державного управління справами;

- здійснює контроль за ефективністю використання і збереженням державного майна, закріпленого за підприємствами Державного управління справами;

- забезпечує додержання встановленого режиму територій та об'єктів природно-заповідного фонду, об'єктів культурної спадщини, що перебувають в управлінні Державного управління справами;

- погоджує в установленому порядку питання щодо відчуження (крім випадків, заборонених законодавством) жилих і нежилых будинків та приміщень підприємствами Державного управління справами;

- погоджує в установленому порядку питання передачі в оренду державного майна підприємствами Державного управління справами;

- організовує діяльність підприємств Державного управління справами, затверджує фінансово-економічні показники і нормативи їх діяльності;

- організовує бухгалтерський облік на підприємствах Державного управління справами;

- здійснює внутрішній фінансовий контроль за діяльністю підприємств Державного управління справами, складає та подає зведену фінансову звітність щодо них;

- погоджує в установленому порядку штатні розклади підприємств Державного управління справами;

- забезпечує та координує діяльність підприємств Державного управління справами у виставковій та культурно-мистецькій сферах;

- забезпечує діяльність лікувально-профілактичних, санаторно-курортних, дошкільних навчальних закладів, оздоровчих таборів, що перебувають в управлінні Державного управління справами;

– затверджує ціни на путівки до лікувально-профілактичних, санаторно-курортних закладів, оздоровчих таборів, що перебувають в управлінні Державного управління справами, денні норми витрати коштів на харчування осіб, які перебувають на лікуванні і відпочинку у цих закладах, тарифи на роботи (послуги), що виконуються (надаються) підприємствами Державного управління справами;

– затверджує розмір плати за харчування дітей у дошкільних навчальних закладах, що перебувають в управлінні Державного управління справами;

16) затверджує в установленому порядку кошториси підприємств, установ, організацій, яким кошти Державного бюджету України надаються через Державне управління справами;

17) здійснює внутрішній контроль за повнотою надходжень, отриманих підприємствами, установами, організаціями, яким кошти Державного бюджету України надаються через Державне управління справами, і витрачанням ними коштів Державного бюджету України;

18) аналізує ефективність використання бюджетних коштів підприємствами, установами, організаціями, яким кошти Державного бюджету України надаються через Державне управління справами;

19) забезпечує в межах своїх повноважень виконання завдань мобілізаційної підготовки, мобілізаційної готовності держави;

20) забезпечує в межах своїх повноважень реалізацію державної політики стосовно державної таємниці, контроль за її збереженням в Державному управлінні справами та на підприємствах Державного управління справами;

21) здійснює інші функції, що впливають з покладених на нього завдань.

5. Для виконання покладених на Державне управління справами завдань та функцій йому в установленому порядку можуть передаватися в управління об'єкти державної власності, що забезпечують діяльність Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Ради національної безпеки і оборони України та інших державних органів.

6. Державне управління справами має право:

1) одержувати в установленому законодавством порядку від центральних та місцевих органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для виконання покладених на нього завдань і функцій;

2) скликати в установленому порядку наради з питань, що належать до його компетенції;

3) вносити пропозиції щодо проектів нормативно-правових актів з питань використання державного майна, що перебуває в управлінні Державного управління справами, та інших питань, які належать до його компетенції;

4) залучати в разі потреби провідних вітчизняних та іноземних фахівців для надання спеціалізованої медичної допомоги особам, обслуговування яких забезпечується Державним управлінням справами;

5) закуповувати для осіб, обслуговування яких забезпечується Державним управлінням справами, за наявності медичної доцільності путівки до будь-яких санаторно-курортних закладів та реалізовувати їх за цінами, погодженими в установленому порядку.

7. Фінансування діяльності Державного управління справами здійснюється за рахунок коштів загального та спеціального фондів Державного бюджету України.

8. Державне управління справами є головним розпорядником коштів Державного бюджету України, що виділяються на виконання покладених на нього завдань та функцій.

9. Державне управління справами очолює Керівник, якого призначає на посаду і звільняє з посади Президент України за поданням Глави Адміністрації Президента України. Керівник Державного управління справами має двох перших заступників та заступників, яких призначає на посади Президент України за поданням Керівника Державного управління справами.

10. Керівник Державного управління справами:

1) представляє Державне управління справами у відносинах з державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями;

2) організовує роботу Державного управління справами, несе відповідальність за її результати;

3) видає в межах повноважень, наданих Управлінню, на основі і на виконання актів законодавства розпорядження, організовує та контролює їх виконання;

4) розподіляє обов'язки між першими заступниками та заступниками Керівника Державного управління справами;

5) призначає на посади і звільняє з посад працівників Державного управління справами;

6) затверджує положення про структурні підрозділи Державного управління справами;

7) встановлює, змінює та скасовує згідно із законодавством надбавки до посадових окладів працівникам Державного управління справами,

а також керівникам підприємств Державного управління справами відповідно до укладених з ними контрактів;

8) призначає на посади та звільняє з посад керівників підприємств Державного управління справами відповідно до укладених з ними контрактів;

9) розпоряджається коштами в межах кошторису, затвердженого в установленому порядку, має право підпису на фінансових документах;

10) затверджує в установленому порядку кошториси, проекти, титульні списки на капітальне будівництво, реконструкцію та капітальний ремонт;

11) укладає від імені Державного управління справами договори (контракти), видає довіреності на представництво Державного управління справами перед третіми особами;

12) вирішує інші питання, віднесені законодавством до компетенції Керівника Державного управління справами.

11. Граничну чисельність працівників, структуру і штатний розпис Державного управління справами затверджує Президент України за поданням Керівника Державного управління справами, погодженим з Главою Адміністрації Президента України. Подання щодо граничної чисельності працівників управління справами погоджується також з Міністерством фінансів України.

Керівник Державного управління справами може вносити зміни до структури і штатного розпису Державного управління справами в межах граничної чисельності працівників.

Кошторис Державного управління справами складається в установленому порядку і затверджується Керівником Державного управління справами.

12. Державне управління справами припиняє свою діяльність шляхом ліквідації або реорганізації (злиття, поділ, приєднання, перетворення або виділення) за рішенням Президента України.

13. Державне управління справами є юридичною особою, має самостійний баланс, реєстраційні рахунки в Державному казначействі України, печатку із зображенням Державного Герба України і своїм найменуванням та відповідні бланки і штампи.

*Глава Адміністрації Президента України
В. Медведчук*

Опублікуванню не підлягає

УКАЗ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

Про додаткові заходи щодо матеріального забезпечення працівників Вищої ради юстиції

**З метою поліпшення матеріального забезпечення працівників
Вищої ради юстиції п о с т а н о в л я ю :**

1. Надати Голові Вищої ради юстиції право встановлювати:

- а) членам Вищої ради юстиції, які працюють на постійній основі:
 - щомісячну надбавку за напруженість та складність роботи в розмірі 50 відсотків посадового окладу з урахуванням доплати за ранг державного службовця;

– матеріальну допомогу для вирішення соціально-побутових питань та допомогу для оздоровлення в розмірі двомісячної заробітної плати;

б) особам, зазначеним у пункті «а» цієї статті, та працівникам апарата Вищої ради юстиції:

– посадові оклади, збільшені на 50 відсотків;

– щомісячну надбавку за високі досягнення у праці та виконання особливо важливої роботи в розмірі до 80 відсотків посадового окладу з урахуванням доплати за ранг державного службовця;

– надбавку за почесне звання «Заслужений юрист України» в розмірі 30 відсотків посадового окладу з урахуванням доплати за ранг державного службовця.

2. Кабінету Міністрів України:

– здійснювати фінансування витрат, пов'язаних із реалізацією цього Указу, з 1 січня 2003 року в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України на утримання Вищої ради юстиції;

– привести свої рішення у відповідність із цим Указом.

*Президент України Л.Кучма
м. Київ, 24 грудня 2002 року, №1213/2002*

КОМЕНТАР ДО ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ІНФОРМАЦІЮ»

1. ВСТУП

У різних країнах існують різноманітні моделі законодавства про принципи доступу осіб до офіційної інформації. Законодавство щодо цих принципів вже давно поширилося Скандинавією. Безперечно найстаріша з них – шведська система, започаткована 1766 року. Своє, назагал аналогічне шведському законодавство в цій галузі Фінляндія прийняла 1951 року, але не так давно внесла до нього певні зміни. За нею 1970 року були Данія та Норвегія.

У кількох інших європейських країнах, як-от: Нідерланди, Іспанія, Португалія, Австрія, Угорщина, Естонія, Бельгія, Румунія, Франція Греція, Італія й Ірландія, загальне право доступу до офіційної інформації закріплене нормами конституції або звичайного законодавства. Робота над створенням нового законодавства чи перегляд чинних норм триває в Сполученому Королівстві, Німеччині, Польщі, Росії та ще кількох інших нових демократичних державах.

У деяких країнах – таких, наприклад, країнах Скандинавії, як Швеція і Фінляндія, є закони, що надають громадянам основне право доступу до *документів* у володінні органів влади, причому саме законом встановлено й обмеження цього права з метою захисту конфіденційної за характером інформації чи документів, які перебувають на стадії підготовки. Інші країни – наприклад, Нідерланди – застосовують дещо інший підхід: їхня система доступу передбачає інформування громадян незалежно від того, міститься певна інформація в документах чи десь іще. Можна говорити про системи доступу, основою яких є, в одних випадках, інформація, а в інших – документація.

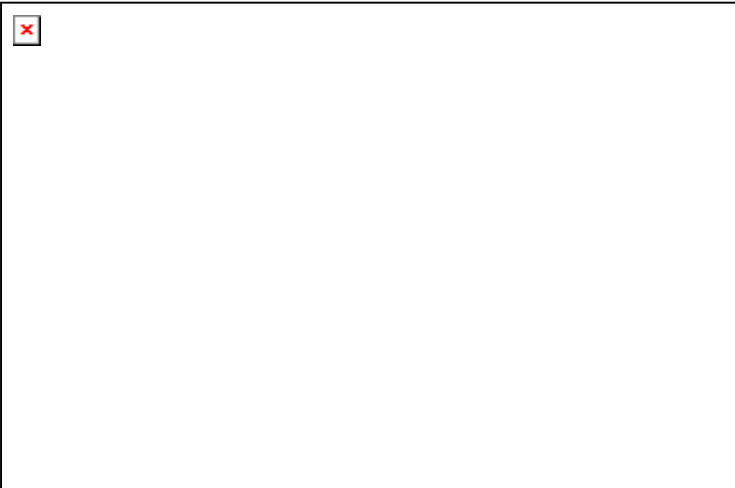
2. ПРИВАТНЕ ПРАВО ДОСТУПУ ДО ОФІЦІЙНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В МІЖНАРОДНОМУ ПРАВІ

2.1 ЄВРОПЕЙСЬКА КОНВЕНЦІЯ З ПРАВ ЛЮДИНИ

Основне право на свободу вираження поглядів згідно зі статтею 10 Європейської конвенції з прав людини включає право одержувати і передавати інформацію без втручання органів державної влади.

Межі, в яких гарантії права доступу до інформації встановлені ст. 10, були предметом розгляду в деяких випадках Європейським судом з прав людини. Суд встановив відмінності між, з одного боку, доступом до інформації загалом та ЗМІ і, з другого боку, окремих громадян, включаючи право на доступ до документів тих громадян, які мають особливу зацікавленість в одержанні інформації.

Суд заявив про важливість отримання громадськістю доступу до інформації від органів влади. Гарантія, встановлена ст. 10, не тлумачилась як така, що включає неконкретизоване право доступу до інформації органів влади, проте Суд відзначив, що громадськість має право одержати інформацію, яка має суспільний інтерес і значення (наприклад, рішення у справі «Обзервер» і «Гардіан», серія А № 216, параграф 59), і що ЗМІ користуються особливо великою свободою вираження поглядів і інформації з огляду на їхню роль – повідомляти про питання громадського інтересу, і на право громадськості отримувати таку інформацію (наприклад, рішення у справі «Санді Таймс», серія А №30, параграф 65).



Європейський суд з прав людини давав тлумачення ст. 8 Конвенції – право на повагу до приватного життя – у кількох справах, пов’язаних із персональними запитами на доступ до інформації стосовно запитувачів (Рішення у справі Леандер, серія А, №116, рішення у справі Гаскін, серія А, №160 і рішення у справі Гуерра, доповіді 1998-1). Суд заявив, що право за ст. 10 отримувати інформацію забороняє державі втручатись в право особи отримувати інформацію, але не накладає на державу позитивне зобов’язання збирати, передавати або поширювати інформацію серед громадян. Але ст. 8 наділяє громадян правом отримувати від органів влади важливу інформацію, яка стосується чи впливає на них особисто.

На завершення слід відзначити, що загального права на доступ до офіційної інформації Європейська конвенція про захист прав людини не передбачає, але встановлює у ст. 8 обмежене право осіб на доступ до інформації, що становить для них персональний інтерес.

2.2 ЗАГАЛЬНА ДЕКЛАРАЦІЯ ООН ПРАВ ЛЮДИНИ

З одного боку, можна було б сказати, що, проти Європейської конвенції, положення ст. 19 Загальної декларації ООН прав людини – це крок уперед у царині забезпечення свободи інформації, адже невід’ємним проголошеного в ній права є не тільки право поширювати інформацію, але й «шукати» її.

2.3 ЄВРОПЕЙСЬКЕ СПІВРОБІТНИЦТВО

2.3.1 Рада Європи

Тема доступу загалом до офіційної інформації стоїть на порядку денному різних форумів європейського співробітництва. Перш ніж згадати про поточні результати співпраці з питань доступу до офіційної інформації, слід згадати Рекомендацію № R (81)19 1981 р. «Про право доступу до інформації, яка перебуває в розпорядженні органів державної влади». Рекомендація охоплює низку принципів, як-от, наприклад, той, що кожен, хто перебуває під юрисдикцією держави-члена, повинен мати право одержувати, на свою вимогу, інформацію, яка є в розпорядженні органів державної влади (крім законодавчих і судових органів), задля чого необхідно передбачати дієві та належні засоби, що забезпечують доступ до інформації, причому доступ може бути обумовлений лише певними обмеженнями і заборонами.

У Раді Європи питання загального доступу нещодавно обговорювалось в Групі спеціалістів з доступу до офіційної інформації (ГСД) (DH-S-AC) на прохання Керівного комітету з прав людини (ККПЛ). ККПЛ нещодавно вирішив передати на затвердження до Комітету міністрів проект рекомендації про загальний доступ до офіційних документів, розроблений ГСД. У проекті міститься кілька принципів, які можна вважати наслідком перегляду й розвитку рекомендації 1981 року. Головні з них такі:

Держави-члени повинні гарантувати, на вимогу і без дискримінації за будь-якою, включно з походженням, ознакою, право доступу до офіційних документів, які є в розпорядженні органів державної влади. (Принцип III).

Можливі обмеження (виходячи з інтересів захисту національної безпеки, оборони і міжнародних відносин, громадської безпеки, запобігання злочинним діям, їх розслідування і судового переслідування, захисту приватного життя та інших законних інтересів приватних осіб, комерційних та інших економічних інтересів – незалежно від того, приватні вони чи державні, рівноправ'я сторін у суді, захисту природного довкілля, сфери контролю й управління органів державної влади, економічної, грошової і валютної політики держави, конфіденційності переговорів всередині органів державної влади чи між ними в процесі підготовки певних питань органами держави) мають чітко встановлюватися законом, бути необхідні в демократичному суспільстві і відповідати цілям захисту перелічених інтересів. Якщо розголошення інформації може зашкодити таким інтересам, у доступі може бути відмовлено – якщо тільки не існує більш важливого громадського інтересу, який вимагає розкриття інформації. (Принцип IV)

Запитувачи не мусять вказувати причину запиту. (Принцип V.1)

Формальні вимоги до запитів мають бути зведені до мінімуму (Принцип V.2)

Запити повинні розглядатись органом влади, який володіє таким документом (Принцип VI.1)

Запити повинні розглядатись на підставі рівності (Принцип VI.2)

Запити повинні розглядатись швидко (Принцип VI.3)

Доступ має надаватись шляхом надання змоги переглянути оригінали документів або копії, беручи, в розумних межах, огляд на побажання запитувача (Принцип VII.1)

Якщо лише частина документа є конфіденційною, до нього має бути наданий частковий доступ (Принцип VII.2)

Доступ до оригіналів документів в стінах органу влади повинен бути безкоштовним, при цьому за виготовлення копій може братись плата, виходячи з собівартості (Принцип VIII)

У разі відмови повинна надаватись можливість подати заяву до суду або іншого незалежного і безстороннього органу влади, встановленого законом. (Принцип IX)

2.3.2 Європейський Союз

Що ж до Європейського Союзу, то до Договору про Європейське Співтовариство було включене положення (ст. 255), відповідно до якого три найважливі органи ЄС мають встановити правила доступу до документів. Цю вимогу було реалізовано в травні 2001 р. завдяки прийняттю Європейським Парламентом і Радою акту – Регламенту (1049/2001) загального доступу до документів Європейського Парламенту, Ради і Комісії. Цей Регламент ЄС включає такі основні положення:

Ці правила поширюються на всі документи будь-якого з цих трьох органів, включаючи як документи, видані ними самими, так і передані їм третьою стороною. Однак на деякі документи – зокрема на документи держави-учасниці, які, на її вимогу, не можуть видаватись без її дозволу, та на документи, на котрі з міркувань захисту життєвих інтересів (наприклад, питання обороноздатності) накладено гриф таємності, поширюється особливий режим. (Статті 3 і 4)

Виняток із загальної норми доступу робиться з метою захисту певних інтересів, що лежать у царині громадської безпеки, оборони і війська, міжнародних відносин, фінансової, валютної і економічної політики союзу чи одної з його держав-учасниць, економічних інтересів фізичних чи юридичних осіб, судочинства і консультацій юридичного характеру, питань, пов'язаних з метою обстеження, розслідування і аудиту, інформації про приватне життя і доброчесність особи, змісту попередніх внутрішніх дискусій. Критерієм встановлення всіх таких винятків є можливість завдання шкоди. Деякі не застосовуються навіть і тоді, коли можна встановити зв'язок між завданою шкодою та розголошенням змісту документа, але зацікавленість загалу в оприлюдненні переважає. (Стаття 4.1-3)

Якщо режим таємниці поширюється тільки на частину документа, оприлюднюється все останнє. (Стаття 4.6)

Кожний орган створює загальний реєстр своїх документів. (Стаття 11)

Документи видаються у тому вигляді, зазначеному у запиті запитувача – у вигляді копії, включаючи електронну копію, якщо документ існує в такій формі, або (без права виносити за межі установи) у вигляді оригіналу. (Стаття 10)

Заяви про доступ до документів подаються письмово і з зазначенням, по змозі, реквізитів документа. Письмові заяви можуть подаватись електронною поштою чи факсом. (Стаття 6)

Остаточне рішення органу про відмову в доступі можна оскаржити в Суді ЄС. (Стаття 8)

2.3.3 Орхуська Конвенція

В 1998 році в данському місті Орхус було прийнято Європейську конвенцію ООН про доступ до інформації, участь громадськості в ухваленні рішень і доступ до правосуддя в питаннях охорони довкілля. Орхуська Конвенція відрізняється від документів Ради Європи і ЄС про доступ до інформації, оскільки останні мають справу з доступом у загальному сенсі, а Орхуська Конвенція головно стосується до питань довкілля. Окрім питань доступу до інформації, вона також охоплює кілька аспектів підвищення ролі громадських дебатів і громадської участі в питаннях охорони довкілля. В Орхуській Конвенції також надibuємо й звичні основні елементи регламентації доступу до інформації.

3. ОСНОВНІ ЕЛЕМЕНТИ В СИСТЕМІ ДОСТУПУ ДО ОФІЦІЙНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Далі йтиметься про структуру загальних систем доступу до офіційної інформації. Не торкатимемося питання інформаційної політики органів влади чи будь-які інші форми активного надання інформації громадськості, а лише особистого права громадян звертатися до органів влади по інформацію на власний розсуд. Право особи отримувати інформацію з огляду на свій статус учасника чи особи, в інший спосіб причетної до провадження в органі влади, також виходить за межі даної розмови.

До структури такої системи для того, щоб національне законодавство містило повний звід правил у сфері доступу до офіційної інформації, треба включити певні елементи. Взірець таких елементів можна знайти в усякому чинному вдало діючому законодавстві щодо доступу до офіційної інформації. Такі елементи представляємо внизу.

3.1 СФЕРА ЗАСТОСУВАННЯ ПРАВИЛ

Система основних норм повинна стосуватись загального обсягу прав бенефіціаріїв і зобов'язань органів влади і, крім іншого, визначати, хто має надавати інформацію, хто користується правом, на яку саме інформацію воно поширюється, яким чином і з якою метою можливість доступу до інформації може бути обмежена. Важливо також, щоб законодавство в такого роду царині, яке визначає права громадян і обов'язки органів влади, було всебічним і простим для застосування і контролю.

3.2 ЗАЯВИ НА ДОСТУП І ЇХ РОЗГЛЯД

Щодо заяв про доступ до офіційної інформації, то тут може виникати питання, чи мають такі заяви відповідати якійсь формі і яку інформацію повинен надати запитувач, щоб таку заяву розглядали. Що більше формальностей у вимогах до заяв на доступ, то більше ризик, що розгляд заяв буде неефективний і повільний.

Запитувач не повинен повідомляти причини запиту, якщо лишень не існує виключних обставин, за яких буде надано інформацію, котра в іншому разі не розкривалася б з міркувань секретності. У таких випадках слід дати запитувачові змогу вирішувати, чи бажає він повідомляти про ці причини. (Порів. Принцип V.1 проекту рекомендації РЄ, ст. 6.1 Регламенту ЄС і ст. 4.1 (а) Орхуської Конвенції).

Звичайно, це стосується також і формальних вимог до процесу прийняття рішень у цих питаннях. Якщо заяви розглядаються, як правило, тією ж офіційною особою, що відповідає за інформацію чи відповідні документи, то немає потреби надто деталізувати норми, які регламентують форму первинного запиту. Якщо ж, з іншого боку, заяви підлягають розглядові в межах бюрократичної чи ієрархічної організації, то формальних вимог, пов'язаних із запитами, зазвичай більше. (Принцип V.2 проект рекомендації РЄ)

Треба також продумати процес розгляду заяв, зокрема те, чи слід визначити максимальний термін для розгляду клопотань.

Дуже важливо, щоб заяви про доступ розглядались швидко, а надто з погляду засобів масової інформації, втім, приватній особі часто також важливо отримати інформацію зонайшвидше. Тому, загалом, максимальні терміни треба розглядати як позитивний елемент, але не можна забувати й про пов'язану з установленням максимального терміну небезпеку – вважати його стандартним часом розгляду заяв. Щоб їй запобігти, можна поряд із максимальним терміном встановити як основну норму швидкого розгляду заяв. (Порів. Принцип VI.3 проекту рекомендації РЄ, ст.ст. 7 і 8 Регламенту ЄС і ст. 4.2 Орхуської Конвенції)

Ще один важливий аспект, над яким треба поміркувати, – це значення засекречування конфіденційної інформації. У різних системах застосовуються різні підходи. У деяких системах режим засекречування чинний, допоки не буде змінений чи скасований офіційно та/або протягом чітко визначеного часу, в інших – він представляє собою просте застереження, що такий-то документ містить конфіденційну інформацію, але доходити незалежного висновку про те, чи гриф секретності матиме переважну силу, буде офіційна особа, що розглядає конкретний запит. На мою думку, для забезпечення доступу, якщо на час запиту певна інформація не оцінюється як конфіденційна, слід віддати перевагу останньому підходові.

Ще одне питання, також пов'язане з формами доступу – це предмет засекречування. У деяких системах засекречування поширюється на *документ* як такий, а в інших конфіденційною вважається *інформація*, що міститься в документі, тому-то ті частини документа під грифом, які не містять секретної інформації, підлягають розкриттю. Технічно це здійснюється шляхом видачі документа, в якому пропущені конфіденційні частини. (Порів., Принцип VII.2 проекту рекомендації РЄ, ст. 4.6 Регламенту ЄС і ст. 4.6 Орхуської конвенції)

3.3 ФОРМИ ДОСТУПУ

Розважаючи над питанням про форми доступу, треба розглянути й те, якою мірою слід задовольняти бажання запитувачів щодо форми доступу, тобто ознайомлення з документами на місці, копії, переклад тощо. (Порів., Принцип VII.1 і 3 проекту рекомендації РЄ, ст. 10 Регламенту ЄС і ст. 4(b) (ii), 4.8, 5.2 і 5.3 Орхуської Конвенції)

Питання перекладу розглядається, як правило, не в законодавстві про особисте право доступу – принаймні в країнах з єдиною офіційною мовою, а, радше, в більш загальному законодавстві про адміністративні процедури. У країнах, в яких більш як одна офіційна мова чи мови національних меншин, питання перекладу щільніше пов'язане з фундаментальними принципами доступу до інформації.

Велике значення має можливість ознайомитися з документом на місці, в органі влади, який його має в своєму розпорядженні; часто цим привілеєм користуються ті, хто мешкає неподалік від відповідного органу. Тому важливо поміркувати над питанням вартості доступу, кому її сплачувати і на яких засадах. У суцільних нині європейських системах, за дозволу ознайомитися з документами та іншою інформацією на місці плата з загалу, як правило, не стягується. З іншого ж боку, часто встановлюється плата за фотокопіювання і інші види копіювання, причім ця плата зазвичай береться, виходячи з собівартості, визначеної на підставі середніх загальних витрат на копіювання.

Нові технології уможливають органам влади розповсюджувати, а громадськості – отримувати документи з малими витратами. Можливість електронної обробки даних – вкрай бажане доповнення до різних форм доступу до офіційної інформації, але треба мати на увазі, що з нею пов'язана й небезпека в такий спосіб розголосити конфіденційні дані. Не треба так само забувати про додатковий ризик порушення авторських прав.

Деякі законодавчі системи обмежують обов'язок органів влади копіювати документи чи представляти їх на місці, коли до таких документів можна легко отримати доступ інакше – наприклад, коли це широко оприлюднений матеріал, який може бути в бібліотеці чи книгарні, до яких орган влади може спрямувати запитувача.

3.4 ПЕРЕГЛЯД

Відмова в наданні доступу до інформації має підлягати оскарженню. У Європі національні системи щодо прав доступу до офіційної інформації звичайно передбачають право на оскарження в суді рішення про відмову в доступі до інформації. Поширений і механізм адміністративного перегляду на більш високому рівні в ієрархії того органу влади, що має справу з запитами, а також можливість звернутися зі скаргою на процедурні питання до незалежних органів, як, наприклад, уповноважений парламенту. У деяких європейських системах, приміром, в законодавстві Великобританії та Ірландії, для розгляду скарг на відмову отримати доступ до інформації створені спеціальні органи – бюро уповноважених у справах інформації. (Порів., Принцип IX проекту рекомендації РЄ, ст.ст. 7.4 і 8.3 Регламенту ЄС і ст. 9 Орхуської Конвенції)

3.5 ДОПОМІЖНІ ПРАВИЛА І ЗАХОДИ

Щоб правом на доступ до інформації можна було скористатися, у правовій системі треба передбачити заходи, які допомагають його реалізувати – наприклад, правила, що зобов'язують тих, хто володіє інформацією, документально її оформлювати, архівувати, вести офіційні реєстри офіційних документів (як конфіденційних так і відкритих) та зберігати їх у доступних архівах (порів., Принцип X проекту рекомендації РЄ, ст.ст. 11, 14 і 15 Регламенту ЄС і ст. 5.2 (b) Орхуської Конвенції).

Важливо також мати гарантії, що офіційні документи не будуть передчасно ліквідовані чи знищені. Проте, реєстри представляють собою особливо важливий елемент в системі доступу до документів, і вони не тільки мають суттєве значення для користування інформацією в конкретних випадках, але й підвищують ефективність управління.

Крім допоміжного законодавства, важливо навчити офіційних осіб застосовувати положення щодо доступу і ставитись до роботи як до надання послуг громадянам. Шведський досвід свідчить про те, що зусиль задля цього слід докладати безупинно в тому сенсі, що й усі нові працівники, і ті, хто має певний досвід адміністративної роботи, мають вивчати закони відповідну судову практику в цій сфері. Важливо також, щоб адміністрація інформувала загал про його права.

4. ДОСТУП ДО ОФІЦІЙНОЇ ІНФОРМАЦІЇ ЗГІДНО З ЗАКОНОМ УКРАЇНИ ПРО ІНФОРМАЦІЮ

4.1 ЗАГАЛЬНІ КОМЕНТАРІ

Закон України «Про інформацію» (далі – ЗІ) стосується багатьох аспектів в усіх сферах інформації. На мою думку, це призвело до плутанини щодо прав і обов’язків громадян і органів влади, а надто в положеннях, у яких ідеться про доступ до офіційної інформації: тут ЗІ бракує належного визначення концепції офіційної інформації, тож важко вірно з’ясувати справжній обсяг цього права. Положення щодо секретності не досить конкретні, що серйозно, оскільки дає можливість довільної інтерпретації. У ЗІ є, втім, кілька позитивних елементів. Нижче подається детальніший аналіз ЗІ щодо публічного права на доступ до офіційної інформації в розпорядженні органів влади України.

4.2 СФЕРА ЗАСТОСУВАННЯ

ЗІ, відповідно до його преамбули, закріплює права громадян України на інформацію, визначаючи правові засади діяльності в сфері інформації. У ЗІ говориться про права громадян у сфері інформації, а також про їхні обов’язки, обов’язки органів влади щодо інформаційної політики, державний контроль за застосуванням закону, професійну підготовку, статистику, визначення і таке інше. Таким чином, ЗІ охоплює широку сферу діяльності в галузі інформації. Це не обов’язково є проблемою, але структура закону є складною. Дуже важко охопити точну схему прав і обов’язків громадян і обов’язків органів влади. Жодних очевидних переваг, які б давало зведення цих положень в одному контексті, немає.

Далі поглянемо на конкретний обсяг приватного права звертатися з запитом по офіційні відомості. Взагалі, важко одержати ясну картину застосовних до цього права умов і обмежень і ЗІ не завадило б ясніше відділяти різні предмети, які цей закон регулює, і детальніші норми, які визначають це право.

4.2.1 Основна норма щодо доступу

У статті 34 Конституції України говориться, що кожна особа має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію, причому користування цими правами може бути обмежене законом для захисту певних перелічених інтересів, які співвідносяться з указаними в статті 10 Європейської конвенції про захист прав людини. Правові основи доступу до офіційної інформації викладено в ЗІ. Згідно зі

ст. 2 ЗІ, мета закону – встановити загальні правові принципи отримання, використання, розповсюдження і зберігання інформації. Ні в одному із цих основних положень не викладається ясно будь-який обов’язок українських органів влади видавати інформацію на запит громадян чи відповідне право громадян робити запит на інформацію від органів влади. Це право громадян і відповідні обов’язки органів влади розуміються більш-менш ясно із інших положень ЗІ.

Я пропонувала б зробити вступне положення до ЗІ, у якому ясно сформулювати, що кожна особа має основне право на доступ до інформації (документів), якими володіють органи влади України. (Пор. Принцип III проекту рекомендації РЄ і ст. 2.1 Регламенту ЄС)

ЗІ передбачає право на індивідуальний доступ до різних типів інформації. Інформація може бути у формі офіційних документів (ст. 21), письмовою чи усною інформацією, яка стосується діяльності органів влади (ст. 32). У статтях 19 і 21 є визначення «офіційної документованої інформації». Згідно зі ст. 19, статистична інформація має тлумачитись як офіційна документована інформація. У ст. 21 міститься перелік деяких джерел інформації у державних органах і органах місцевого та регіонального самоврядування – законодавчі акти, укази президента України, ненормативні акти.

Я припускаю, що визначення в ст.ст. 19 і 21 не є вичерпними і що ці визначення охоплюють багато інших документів, виданих органами влади чи поданих до них. Якщо ж ні, то потрібно переглянути закон в цьому відношенні, беручи до уваги наступне. Як правило, визначення офіційних документів охоплює документи, підготовані чи видані органом влади, і документи, подані до органу влади. Є різні способи визначення документів (Пор. Принцип I проекту рекомендації РЄ, і ст. 3 Регламенту ЄС). Документ звичайно вважається офіційним, коли він остаточно оформлений або коли принаймні є рішення з питання, до якого він стосується. Визначення підготованого документа часто залежить від того, як сформульовані положення про конфіденційність. Широке визначення інколи відповідає положенню про конфіденційність, яке захищає внутрішню роботу органу влади (Пор. Принцип IV.1 (x) проекту рекомендації РЄ і стаття 4.3). Якщо визначення більш вузьке, гарантії конфіденційності можуть виявитись непотрібні.

Доступність може також залежати від того, наскільки поширені документи. Якщо їх вручали були стороннім перед тим, як було подано запит, або вони перебувають у широкому обігові в межах органу влади, то звичайно немає причини виключати їх із числа доступних загалові, якщо лише вони не містять секретну інформацію як таку. Із вхідними документами, як правило, простіше: як правило, вони охоплені визначенням і

будь-яку конфіденційну інформацію, що в них міститься, можна закривати грифом у звичний спосіб.

4.2.2 Особи, що володіють правами

Особами, що володіють правами, зазначеними в ЗІ, включаючи право на доступ до офіційної інформації, є, згідно з його Преамбулою і статтями 9 і 32, українські громадяни і юридичні особи. Це може бути природним щодо деяких інших прав і обов'язків в ЗІ, але не права доступу до офіційної інформації. Значною мірою, мати законний інтерес в отриманні інформації від органів влади можуть багато інших осіб, на яких поширюються рішення і політика держави – наприклад, резиденти держави, які ще не отримали громадянства. Крім того, що для органу влади, який видає інформацію, зазвичай не важливо, хто звернувся з інформаційним запитом і з якою метою. Тому вимога громадянства, як правило, є зайвим бюрократичним елементом і я пропонувала б переглянути закон у цьому стосунку.

Обов'язок видавати офіційну інформацію відноситься до законодавчих, виконавчих і судових органів, сама ж інформація може бути усною чи письмовою (ст. 32). Включати так багато різних органів влади бажано. (Пор. Принцип II проекту рекомендації РЄ.)

4.2.3 Можливі обмеження права доступу

Основні підстави для обмеження доступу до інформації можна знайти в Конституції України. Згідно зі ст. 34 Конституції користування правом на свободу вираження поглядів і інформації може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності чи 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. Стаття 32 Конституції гарантує право особистої недоторканності і говорить: «Не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини».

В Конституції немає визначення терміну «конфіденційна інформація». Якщо в цьому відношенні інформація про людину класифікується – хоч у який спосіб – як конфіденційна, закладений в основу ст. 32 критерій рівноваги означає, що певна інформація про особу може все ж бути розкрита, якщо на це існує переважний інтерес, як вказано в положенні. В Конституції не дано якогось іншого визначення цих інтересів. Роз'яснення, що означають вказані інтереси, потрібно шукати десь інде.

Згідно зі ст. 37 ЗІ у запитах на отримання документів, які містять певну інформацію, може бути відмовлено. Для набуття довершеності системою обмежень потрібно визначити обсяги конфіденційної інформації, інакше кажучи, яка саме інформація може бути конфіденційною. Також треба визначити умови для обмежень – можливо, застосовуючи двоетапну процедуру. На першому етапі перевірити на ймовірність шкідливих наслідків: відмовити в наданні інформації можна тільки тоді, коли це могло б завдати відомої шкоди. На другому – проаналізувати, чи громадський інтерес в розкритті інформації таки не переважає можливої від цього шкоди. (Пор. Принцип IV.2 проекту рекомендації РЄ і ст. 4.1–3 Регламенту ЄС). Як приклад із практики можна згадати ситуацію, коли орган охорони здоров'я повідомив можливих відвідувачів про антисанітарні умови в одному ресторані тому, що суспільний інтерес у наданні людям змоги утриматись від уживання небезпечних продуктів переважав економічні втрати ресторану.

Існують різні моделі формулювання обох таких критеріїв. Якщо положення досить конкретизоване щодо певного типу інформації, задовільного результату можна досягти й без їх застосування в зв'язку із запитами. Характер тієї чи тієї конкретної інформації може бути таким, що потреба в перевірці на наявність переважного суспільного інтересу чи можливої шкоди, відпадає сама собою. Візьмімо для прикладу суто конфіденційну медичну інформацію про особу: такі відомості розголошенню безумовно не підлягають. Те, що ст. 37 кваліфікує як конфіденційні відомості, проаналізуємо далі в тому ж порядку, в якому вони згадані в відповідній статті.

Інформація, визнана в установленому порядку державною таємницею

Визначення державної таємниці дається не в ЗІ, а в спеціальному законі. На нього міститься посилання в ст. 30. Для всебічного розуміння й кращої загальної уяви відповідні положення, які обмежують доступ до того, що можна кваліфікувати як державну таємницю, повинні бути викладені в ЗІ. Очевидно, вищезгадані вимоги щодо відповідності критеріям шкоди і суспільного інтересу також відносяться і до положень про конфіденційні відомості, які захищають будь-який громадський інтерес.

Конфіденційна інформація

Визначення «конфіденційної інформації» міститься в ст. 30: «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».

Концепція «авторського контролю», тобто можливості третьої сторони, яка передає інформацію органу влади, мати вирішальний вплив на розкриття інформації, здається, поступово зникає в європейському праві.

Як на мене, такому авторському контролю треба протидіяти. Демократичний складник при наданні доступу до офіційної інформації послаблюється, якщо дозволяти третій стороні накладати заборону на розкриття інформації, яку вона передала. Інша річ, врахування думки третьої сторони при звичайному оцінюванні шкоди, що може бути заподіяна гарантованому інтересові. Воно становить собою звичайну складову частину процедури розгляду запиту на доступ. Втім, громадський інтерес в отриманні доступу до інформації, якою володіє влада, не може применшити той факт, що інформація була надана третьою стороною, а надто, коли інформація має якийсь вплив на процес прийняття рішень органом влади. Тож пропоную переглянути визначення поняття «конфіденційна інформація». Особливо серйозною вадою видається брак критеріїв можливої шкоди і суспільного інтересу.

Дані, які стосуються до правоохоронних структур, у разі, коли їх розголошення може зашкодити розслідуванню чи порушити право людини на справедливий судовий розгляд, створити загрозу життю або здоров'ю будь-якої особи

Ці положення можна було б ще вдосконалити. Перші із згаданих інтересів, які мають захищатися, законно існують тільки протягом розслідування чи судового розгляду. Як правило, у таких положеннях до терміну «розслідування» додають і інші процесуальні дії, такі як запобігання злочинам і кримінальне переслідування.

Інформація, що стосується до приватного життя

Немає більш детального визначення поняття «приватне життя». У ст. 23 перелічується інформація, що визначається як інформація про особу. Можливо, це саме те, про що йдеться в ст. 37, але тоді про це треба заявити чіткіше. Більш того, в положенні не згадується про критерії шкоди і зважання на суспільний інтерес. Не всяка інформація про особу повинна триматися в таємниці, не повсякчас і не всіма органами влади, а надто інформація про офіційних осіб органів влади, їхню кваліфікацію тощо.

Документи внутрішньої службової кореспонденції, якщо вони пов'язані з розробкою напрямку діяльності установи, процесом прийняття рішень і передують їх прийняттю

Метод, який використовується в статті 37, – один із двох можливих. Внутрішня інформація завжди якоюсь мірою захищається, а досягається це шляхом обмежень доступу або шляхом вилучення документів цього типу із сфери дії закону. Український ЗІ вибрав першу можливість. Питання полягає в тому, як тлумачити «внутрішній» – справді вузько чи ж припускаючи, що документи можуть мати обіг серед широкого кола офіційних осіб різного рівня і навіть конкуруючих ділянок і залишатися все ж закритими? Якщо вірно останнє, то положення треба переглянути і сформулювати таким чином, щоб зменшити можливості органів влади відмовлятися від оприлюднення документів.

У положенні також повинно роз'яснюватись, що відбувається з документами після прийняття рішення. Чи стають вони в якійсь мірі доступними після цього? Одна справа в мирі і спокої проводити внутрішні обговорення, маючи «час для обдумування», але демократичність доступу до інформації вимагає, щоб громадськість могла брати участь в обговоренні до того, як з певного питання буде прийнято стратегічне рішення, або якщо таке рішення викликає загальну зацікавленість.

«інформацію, яка не підлягає розголошенню... а та державна установа, яка розглядає запит, не має права вирішувати питання щодо її розсекречення»

Це положення не зрозуміле. Якщо це значить, що орган влади, який отримує запит на документ, переданий йому іншим органом, у якому він вважався закритим, не може надати доступ до документа навіть і тоді, коли, застосувавши закон, дійде висновку про несекретність такого документа, то виникають сумніви.

По-перше, руйнується головна засада, яка також стосується й до демократичної законності, а саме та, що рішення про розкриття інформації має приймати той, хто нею володіє, якщо не кожен орган влади, який володіє документом, може незалежно оцінити його відкритість. Тому такі обмеження повинні застосовуватись дуже обережно. По-друге, в положенні нічого не говориться про те, як розглядати такі запити. Потрібно звертатись за дозволом до органу влади, який першим надав документ, чи треба лише узгодити його видачу з отим, наділеним правом вето, органом влади? Попереднє засекречування ЗІ не регламентується і є заходом, що не повинен заважати якомусь органу влади вирішувати, чи слід застосовувати режим секретності у зв'язку з кожним конкретним запитом на доступ.

Я пропоную змінити формулювання положення і надати право власнику документа вирішувати питання про його видачу, можливо після консультації із стороною, яка його передала. (Пор. ст. 4.4 Регламенту ЄС).

Інформацію фінансових установ, підготовлену для контрольно-фінансових відомств

В цьому положенні також не згадано про критерії перевірки на шкоду і наявність переважного суспільного інтересу.

На мою думку, до переліку виключень потрібно додати захист інформації про економічний стан приватних суб'єктів.

4.3 ЗАЯВИ І РОЗГЛЯД ЗАПИТІВ

Запити на доступ до інформації органів влади можна спрямовувати для отримання офіційних документів або інформації в усному чи письмовому вигляді. Формальності стосовно запитів на доступ до офіційної інформації викладені в статті 32 ЗІ. Запит на доступ до офіційного документа повинен бути здійснений у письмовій формі, а в запиті має зазначатися ім'я запитувача, його адреса, і який потрібен документ.

В ЗІ не пояснюється, як запитувачі можуть визначити, які їм потрібні документи. Найбільш ефективним засобом було б ведення загальнодоступних реєстрів усіх документів, на які поширюються положення закону. Якщо ж їх немає, то органи влади повинні взяти на себе обов'язок допомагати запитувачам у визначенні необхідних документів. І про це

слід заявити в ЗІ. Обов'язки з обслуговування запитувачів у цілому мають бути викладені в ЗІ чи в законодавстві про адміністративні процедури.

Формулювання другого абзацу статті 32 (якщо це не помилка перекладача) можна було б удосконалити. Там говориться, що громадяни мають право вимагати доступу до документів, окрім випадків обмеження доступу. Більш вірно було б сказати, що особа не має права на доступ до документів з обмеженим доступом, але вона, звичайно, має право робити запит на них, навіть якщо в доступі буде відмовлено.

В статті 32 не говориться, що запитувачі мають вказувати мотиви своїх запитів. Це є позитивним моментом і відповідає всім сучасним системам законодавства щодо громадського доступу. Але цей контекст суперечить положенням статті 29.

Згідно зі статтею 29 ЗІ «...Переважним правом на одержання інформації користуються громадяни, яким ця інформація необхідна для виконання своїх професійних обов'язків». Основним принципом розгляду заяв повинно бути однакове ставлення до запитувачів. Одною з особливостей ЗІ є те, що він регламентує всі сфери надання інформації в українському суспільстві. Оскільки стаття 29 застосовується в обставинах, коли інформація необхідна стороні судового процесу, і, таким чином, не впливає на загальне право громадян на доступ до офіційної інформації, положення може бути до певної міри прийнятним. Але щодо загального доступу громадян до документів, то це положення не відповідає принципу однакового ставлення.

Навіть привілеї журналістів в цьому відношенні важко мотивувати. Вони справді відіграють важливу роль як розповсюджувачі офіційної інформації і в цьому стосунку часто є найціннішим зв'язком між органами влади і громадськістю, проте, на мою думку, послугу журналістам можна зробити інакше, шляхом регулярних контактів, брифінгів для преси тощо.

Для підсилення того важливого принципу, що зазначення причин не є обов'язковим при зверненні з інформаційним запитом, пропоную, щоб зазначене в ст. 29 переважне право щодо запитів на доступ до офіційної інформації в загальному значенні було скасоване. На додачу до принципових застережень, важко зрозуміти, як на практиці забезпечити такий привілей, не ускладнюючи процедуру як для органів влади, так і для запитувачів.

У ст. 33 встановлені терміни розгляду запитів. Вони здаються раціональними, втім, треба зважити ось на що. По-перше, хоча максимальні терміни – це позитивний чинник, який, змушуючи органи влади брати огляд на час при розгляді запитів, посилює право доступу, та ці терміни мають тенденцію ставати зрештою «стандартними термінами», тобто запитувачеві часто доводиться чекати відповіді на свій запит увесь цей те-

рмін. Це природна тенденція, адже в діяльності адміністрації завжди виділяються пріоритети і, маючи можливість розглядати запити протягом певного терміну, вона може користуватися нею повною мірою. Щоб цьому протидіяти, треба зберегти максимальні терміни, але доповнити ЗІ принциповою вимогою про швидкий розгляд запитів.

По-друге, терміни часу мають враховувати всі можливі ситуації. У ЗІ нічого не сказано про ситуації, коли органам влади доводиться мати справу зі складнішими питаннями – наприклад, із запитами на велику кількість документів чи коли не так просто здійснити оцінку секретності.

Нічого немає в ЗІ щодо позитивного рішення, тобто рішення надати доступ до інформації. Припускаємо, що інформація, на яку був запит, видається автоматично після прийняття позитивного рішення. У рішенні про відмову мають повідомлятися її мотиви і роз'яснюватися порядок його оскарження (ст. 32), тож основні вимоги щодо змісту негативного рішення виконані.

ЗІ не висвітлює процедуру прийняття рішення органом влади. Певне, право приймати рішення від імені органу влади передбачене відповідними правилами процедури.

4.4 ФОРМИ ДОСТУПУ

Форми доступу до офіційних документів описано в ст. 35 ЗІ. Запитувачі, яким було надано доступ до документа, мають «право робити виписки з наданих їм для ознайомлення офіційних документів, фотографувати їх, записувати текст на магнітну плівку тощо. Власник документів має право за відповідну плату виготовляти за бажанням запитувача копії запитуваних документів». Різні форми доступу передбачають різні види копіювання документів і мають на увазі право досліджувати документи. Щодо останнього, то немає положення, де б говорилося про те, як воно здійснюється на практиці. Якщо мета полягає в тому, щоб дозволити запитувачам вивчати документи на території органу влади (що було б позитивною рисою права запитувачів), в ЗІ це слід би було роз'яснити детальніше. Що ж до копій, пропоную розглянути можливість електронних копій, тому що електронна пошта стає дедалі більш поширеною. Передача копій по електронній пошті має багато переваг, хоча треба пам'ятати, що це може створювати складності, пов'язані з захистом даних про особу і авторське право.

Не можу зрозуміти, чому положення про копіювання і інші форми доступу подані в тій самій статті, що й положення про оскарження відмови.

Про плату за доступ до документів ідеться в ст.ст. 35 і 36. В основу покладений принцип самоокупності. Проблема тільки в тому, що в ст. 36

ідеться про право стягувати плату за пошук письмової інформації, в той час як у ст. 35 говориться, що «не підлягає оплаті робота по пошуку офіційних документів». Наскільки мені зрозуміло, письмова інформація – це не те саме, що офіційні документи, а матеріал, який готується на прохання запитувача. Ця різниця може сама по собі мотивувати різний підхід до оплати. Якщо я правильно зрозуміла визначення, то дивно, що за пошук письмового матеріалу береться плата. Його не потрібно шукати, бо його виготовляють за вимогою. З іншого боку, якщо письмові документи зберігаються після того, як їх видали запитувачу, їх потрібно кваліфікувати як офіційні документи, і на них повинні діяти спеціальні правила, які стосуються таких документів.

Не передбачені ситуації, коли тільки частина документа є конфіденційною, а це означає, що існує невизначеність щодо того, як розглядати запити на документи, в яких тільки частина інформації захищається. Треба знайти вирішення і я пропоную пояснити, що до документів, які є частково конфіденційними, надається частковий доступ.

4.5 ПЕРЕГЛЯД

Оскарження відмов надати доступ розглядаються в ст.ст. 25 і 48 ЗІ. Встановлена двоступенева процедура. Скарга спершу розглядається органом вищого рівня, а його рішення може бути вже оскаржене до суду. Суд, виносячи ухвалу щодо запиту, може розглянути питання дисциплінарних стягнень на відповідних офіційних осіб. У ст. 47 дано перелік різних порушень закону, що можуть тягти за собою відповідальність офіційних осіб.

Двоступенева процедура, описана в ЗІ, як правило, дає запитувачам певні переваги, дозволяючи їм оскаржувати рішення без більш обтяжливого процесу у суді, хоча, звичайно, звертання насамкінець до суду має важливе значення.

4.6 ПІДТРИМКА

В ЗІ описані певні заходи, які забезпечують реалізацію права громадянського доступу до офіційної інформації. Прикладом є професійна підготовка, згадана в ст. 15. Важко переоцінити, наскільки важливо готувати офіційних осіб у цій сфері – і з питань процедури, і з питань етики. Отож рекомендується ставитися до цього питання серйозно, як це зроблено в ЗІ.

Ще одне важливе питання, яке варто розглянути, прагнучи спростити громадянам користування своїми правами, – це питання про запрова-

дження державних реєстрів офіційних документів. Рекомендується це не тільки для того, щоб зробити право більш реальним, але й щоб підвищити ефективність роботи органів влади в цілому.

Іншими заходами, які забезпечать повноту прав, є встановлення обов'язку в контексті адміністративних процедур документувати всі відповідні матеріали та підтримувати в належному стані архіви, відповідно до суворих правил щодо умов зберігання і можливого знищення документів.

Грудень 2001 р.

ПРАВО НА СВОБОДУ СЛОВА ТА ІНФОРМАЦІЇ В УКРАЇНСЬКОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ ТА СУДОВІЙ ПРАКТИЦІ (ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПРОБЛЕМИ)¹

Проблема відповідності українського законодавства та судової практики по статті 10 Європейської конвенції захисту прав людини та основних свобод прав людини (далі – ЄКПЛ) і прецедентному праву Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) по застосуванню цієї норми Конвенції доволі широко висвітлювалась протягом останніх років в Україні, зокрема на сторінках юридичних видань, в матеріалах конференцій, семінарів, тощо.² Тому я зупинюсь лише на окремих аспектах цієї проблеми, які, на мою думку, недостатньо розроблені, хоча мають велике прикладне значення, особливо для адвокатської практики.

Нагадаємо текст статті 10 ЄКПЛ:

«1. Кожна людина має право на свободу вираження поглядів. Це право включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і поширювати інформацію та ідеї без втручання держави і незалежно від кордонів. Ця стаття не перешкоджає державам вимагати ліцензування радіо-, теле- або кінопідприємств.

2. Здійснення цих свобод, оскільки воно пов'язане з обов'язками і відповідальністю, може бути предметом таких формальностей, умов, обмежень або санкцій, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку, з метою запобігання заво-

¹ Тези доповіді О. Жуковської на 7-й сесії теоретико-практичного тренінгу для адвокатів: «Застосування Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод: стаття 10 – «Право на свободу вираження поглядів», що проводиться сумісно Спілкою адвокатів України та Центром ІНТЕРАЙТС» (Велика Британія). Тези доповіді подаються із скороченнями.

² Див. наприклад: Марія Мисьо, Наталія Петрова «Українське законодавство і захист преси». – // Свобода висловлювань і приватність. – №1-2, 2000. – С. 3-34; матеріали науково-практичної конференції «Судова практика у справах за позовами до ЗМІ» в 2-х томах. Київ: Верховний Суд України, Міжнародний фонд «Відродження», Інформаційний прес-центр IREXПроМедіа», 1999 р., та ін.

рушенням або злочинам, для охорони здоров'я і моралі, для захисту репутації або прав інших осіб, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя.»

Як бачимо, стаття 10 ЄКПЛ за змістом є комплексною і передбачає, по суті, декілька компонентів права на свободу слова та інформації:

- це і право *мати* переконання,
- і право вільно *отримувати* інформацію (що включає як право на доступ до інформації, так і право не сприймати інформацію поза своєю волею);
- і право вільно *поширювати* інформацію (яке своєю чергою розпадається принаймні на 2 компоненти – право особи не бути змушеною давати інформацію проти своєї волі і право поширювати інформацію).

Стосовно всіх цих складових права на свободу вираження поглядів частиною 2 статті 10 ЄКПЛ встановлений *вичерпний перелік підстав* їх обмеження та наведені *умови*, за яких ці підстави можуть бути застосовані практично – це «встановлення обмеження *законом*» та «*необхідність в демократичному суспільстві*».

Зміст обох згаданих умов може бути виведеним з низки рішень ЄСПЛ по конкретним справам. Щодо «законності» обмежень мова піде далі. Стосовно ж «необхідності обмежень» в демократичному суспільстві, ЄСПЛ у різних справах визначив різноманітні критерії, ознаки, які дозволяють оцінити обставини певної справи, де відбулось обмеження свобод, передбачених статтею 10 (наприклад, у вигляді покладення цивільної або кримінальної відповідальності) з точки зору, чи було це обмеження в даному випадку необхідним в демократичному суспільстві. Головним критерієм необхідності того чи іншого обмеження в демократичному суспільстві виступає *пропорційність*¹ цього обмеження. Ступінь обмеження співставляється з засобами та метою обмеження, з «нагальною суспільною необхідністю» в ньому. Ознаками ситуації, які беруться до уваги при балансуванні такого роду виступають: суспільна значимість поширеної інформації², її політичне забарвлення³, існування альтернативних способів поширення інформації, мета дій особи, що поширила інформацію, добросовісність її дій⁴, можливі наслідки поширення певної інформації,

¹ Бертольд проти ФРН. – № 90. – 25.03.1985, §55 (тут і далі після назви справи наводиться номер офіційної публікації рішення та дата прийняття рішення).

² Т² Лінгенс проти Австрії. – № 103. – 08.07.1986.

³ Кастелс проти Іспанії. – № 236. – 23.04.1992, §43. Інкал проти Туреччини. – 09.06.1998, §46. Лінгенс проти Австрії. – № 103. – 08.07.1986, §41.

⁴ Кастелс проти Іспанії. – № 236. – 23.04.1992, §48. Далбан проти Румунії. – 28.09.2000, §57. Швабе проти Австрії. – № 242. – В. – 28.08.1992, §34.

або, навпаки її укриття¹, статус особи, якої інформація стосується², тяжкість санкції³ та ін. Жоден з цих факторів не є самодостатнім і обставини справи оцінюються ЄСПЛ в їх сукупності з точки зору *пропорційності втручання*.

Чи знайшла ст. 10 ЄКПЛ адекватне відображення в українському законодавстві?

Аналіз останнього дозволяє вважати, що відповідь на це питання є неоднозначною, і може мати два рівні:

перший, що ґрунтуватиметься на правах та їх гарантіях, визначених Конституцією і нормами–принципами загальних частин основних спеціальних законів України у сфері інформаційних відносин;

другий – що відбиватиме *дійсний рівень правового захисту* відповідних прав в Україні, зважаючи на той комплекс обмежень і умов користування правами, який впливає з конкретних зобов'язуючих, обмежуючих норм та норм про відповідальність, передбачених чинними законами України, а також враховуючи роз'яснення постанов Пленуму Верховного Суду України, котрі є обов'язковими для виконання судами України.

На першому з названих рівнів, так би мовити, декларативному, українське законодавство виглядає як таке, що досить повно втілює зміст статті 10 Європейської конвенції з прав людини. Так, стаття 34 Конституції України в значній мірі відтворює статтю 10 ЄКПЛ і в її уповноважувачій частині, і в тій частині, де встановлюються підстави можливих обмежень прав, про які в ній йдеться.⁴

Окремі складові комплексного права, врегульованого статтею 10 ЄКПЛ, прямо або опосередковано відображені цілком «в дусі» ст. 10 ЄКПЛ також в низці інших статей Конституції. Це – стаття 15 Конституції, котра в

¹ Сурек проти Австрії. – 08.07.1999, §59.

² Лінгенс проти Австрії. – № 103. – 08.07.1986.

Обершлік проти Австрії. – № 204. – 23.05.1991, §59.

³ Бергенс Тайденде проти Норвегії. – 02.05.2000.

Про засади застосування ст. 10 ЄКПЛ див. детальніше:

СВІП та Європейська конвенція з прав людини. Рішення Європейського суду з прав людини. Застосування статті 10 Європейської конвенції з прав людини. Коментар до застосування статті 10. //Свобода висловлювань і приватність. – № 2, 1999. – С. 23-31.

Сандра Колвіер. Свобода преси за Європейською конвенцією про захист прав людини та основних свобод. – //Свобода висловлювань і приватність. – № 3-4, 1999. – С. 32-42;

Стаття 19. Визначення дифамації. Принципи свободи вираження поглядів і захисту репутації». – //Свобода висловлювань і приватність. – № 3, 2000. – С. 16-25;

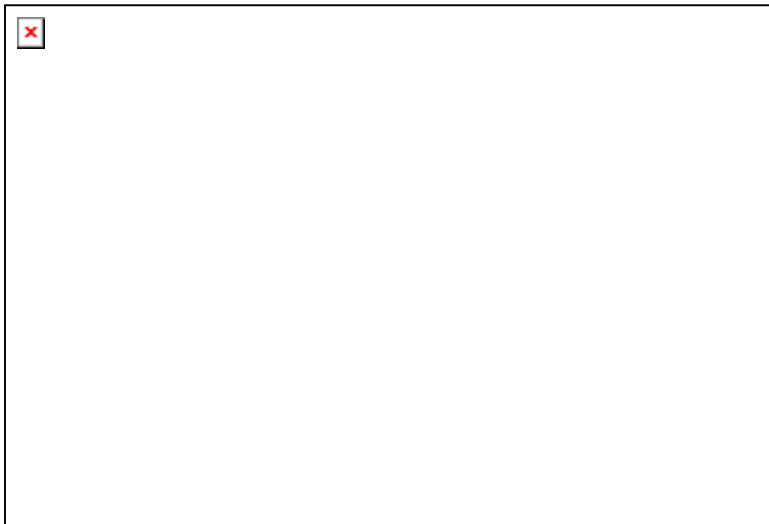
Вольфганг Пікерт. Європейські стандарти щодо свободи висловлювань (стаття 10 ЄКПЛ) стосовно законодавства про захист честі й гідності і практика їх застосування. – //Свобода висловлювань і приватність. – № 1, 2001. – С. 21-24;

D.G.Harris, M.O'Boyle, C.Warbrick. – Law of the European convention on human rights. – Butterworths. – 1995. – p. 372-433 та ін.

⁴ У ст.34 Конституції відсутня умова, що обмеження мусять бути *необхідними в демократичних суспільстві*. – Прим. ред.

імперативній формі передбачає, що «цензура заборонена в Україні», що «жодна ідеологія» (а ідеологія – це ні що інше, як система поглядів) «не може визнаватись державою як обов’язкова» та закріплює принцип, згідно до якого «суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності»; стаття 63 Конституції, яка передбачає, що особа не несе відповідальності за відмову давати показання або пояснення щодо себе, членів своєї сім’ї чи близьких родичів, коло яких визначається законом; інші статті Конституції, що опосередковано стосуються окремих аспектів реалізації свободи вираження поглядів: стаття 11 Конституції, яка закріплює свободу інтелектуальної та творчої діяльності; стаття 38 (право брати участь в управлінні державними справами і виборах), стаття 35 (право на свободу світогляду та віросповідання) тощо.

Отже, в загальному плані на рівні Конституційних норм частина 1 статті 10 ЄКПЛ в усіх своїх складових начебто знайшла належне втілення.



З певною натяжною сказане можна віднести і до частини другої статті 10 ЄКПЛ. Стаття 34 Конституції України майже дослівно відтворює перелік підстав обмежень свободи вираження поглядів, поданий в частині 2 статті 10 ЄКПЛ. Одна з підстав цих обмежень згадана і в ст. 32 Конституції, що регламентує право особи не зазнавати втручання в її особисте та сімейне життя. Сама по собі норма ст. 32 Конституції вида-

ється загалом такою, що не виходить за межі допустимого кола обмежень свободи вираження, котре окреслене ст. 10 ЄКПЛ.¹

Однак на цьому, конституційному, рівні «гармонія» українського права і Європейської конвенції закінчується, оскільки на рівні галузевого, спеціального законодавства, що регулює різні аспекти інформаційних відносин, проявляється суттєвий відступ від принципів та підходів, закладених як в тексті статті 10 ЄКПЛ, так і в практиці її застосування Європейським судом з прав людини.

Перш ніж зробити огляд відповідних розбіжностей, зазначимо, однак, що в адвокатській практиці по справах, де межі свободи вираження поглядів та свободи інформації є фактично предметом спору (переважно це справи за позовами до ЗМІ про захист честі та гідності, відшкодування моральної шкоди, заподіяної поширенням інформації, що не відповідає дійсності), практично корисно використовувати посилання на вищенаведені конституційні норми, які встановлюють *адекватний статті 10 ЄКПЛ масштаб свободи вираження поглядів*. І в тих випадках, де підпорядковане Конституції законодавство звужує межі цієї свободи або розширює можливості її обмеження в порівнянні з регламентацією тих же питань статтею 10 ЄКПЛ та Конституцією України, – можна цілком обґрунтовано оспорювати можливість застосування норм спеціальних законів з огляду на їх невідповідність статті 10 ЄКПЛ і наведеним вище нормам Конституції та наполягати на безпосередньому застосуванні норм Конституції як норм прямої дії з посиланням на п. 2 Постанови Пленуму Верховного Суду України «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» від 1 листопада 1996 р. № 9.

Розбіжність в масштабі регулювання зазначених питань нормами Конституції та спеціального законодавства України має ще одне важливе практичне значення. Вона дає можливість адвокатам у справах згаданої категорії ставити питання про те, що покладення відповідальності та застосування інших обмежень свободи вираження поглядів – там де вони виходять за межі підстав подібних обмежень, встановлених статтею 10 ЄКПЛ та Конституцією, – порушують статтю 10 в одному важливому аспекті, на яких зазвичай адвокати не звертають уваги.

Як зазначалось, стаття 10 ЄКПЛ вимагає, зокрема, щоби «формальності, умови, обмеження та санкції», які можуть застосовуватись щодо свобод, сформульованих в частині 1 тієї ж статті, були «передбачені

¹ Щоправда, досить невдало в ст. 32 Конституції визначено право особи «вимагати вилучення будь-якої інформації»: «Кожному гарантується судовий захист права спростовувати недостовірну інформацію про себе і членів своєї сім'ї та права вимагати вилучення будь-якої інформації...». За побудовою речення при його буквальному прочитанні це право особи взагалі не обмежене ні предметом інформації, ні її достовірністю. Хоча за загальним «духом» норми ст. 32, такі обмеження малися на увазі. Проте недбале формулювання створює підставу для необґрунтованого обмеження прав інших осіб на поширення відповідної інформації.

законом». Своєю чергою Європейський суд з прав людини тлумачить цю вимогу в своїй практиці таким чином, що будь-яке обмеження має відповідати вимогам точності та доступності, а в кінцевому підсумку – *передбачуваності*. Цей підхід, закладений вперше в справі Санді Таймс¹ неодноразово був підтверджений у подальших справах. Хоча Європейський суд і визнає, що відповідні норми національного законодавства можуть містити оціночні поняття і бути не абсолютно жорсткими² і точними, проте згідно до його інтерпретації необхідним визнається такий стан правової регламентації обмежень права на свободу вираження національним правом, за якого особа може заздалегідь чітко передбачити, якими є межі її допустимої поведінки, які негативні наслідки може потягнути порушення цих меж та за яких умов це може статися.

Немає підстави стверджувати про наявність суттєвих суперечностей в регламентації відповідних питань Конституцією та галузевим законодавством, так само як і внутрішня суперечливість норм різних законів, присвячених інформаційним відносинам, причому у дуже важливих, принципових питаннях, дозволяє твердити про невідповідність законодавства України з питань обмежень свободи вираження поглядів та свободи інформації вимозі передбачуваності. А це, своєю чергою, може свідчити в певних випадках про невідповідність санкцій, обмежень, які застосовуються на підставі такого суперечливого законодавства, статті 10 ЄКПЛ.

Розглянемо під цим кутом зору Закон України «Про інформацію».

На рівні норм-принципів (стаття 5 Закону) та загального визначення змісту права на інформацію (стаття 9 ч. 1) цей Закон начебто адекватно відповідає статті 10 ЄКПЛ. Проте на рівні норм з більш вузьким предметом регулювання він, на мою думку, потенціє низку проблем щодо дотримання принципів, передбачених статтею 10 Європейської конвенції. Так, частина 2 статті 9, яка передбачає, що «Реалізація права на інформацію громадянами, юридичними особами і державою не повинна порушувати громадські, політичні, економічні, соціальні, духовні, екологічні та інші права, свободи і законні інтереси інших громадян, права та інтереси юридичних осіб» – дуже непевно і надто широко визначає коло підстав можливих обмежень права громадян на інформацію. За бажання під наведене визначення можна підвести будь-що. А це робить можливі обмеження права на інформацію недостатньо передбачуваними.

Окрім того, редакція частини 3 статті 9, де зазначено, що:

«Кожному громадянину забезпечується вільний доступ до інформації, яка стосується його особисто, крім випадків, передбачених законами

¹ Санді Таймс проти Великої Британії. – № 30. – 26.04.79. – Див. також одне з рішень, де відповідна обставина була ключовою: Справа Херцегфалві проти Австрії. – ріш. від 24.09.92р.

² Verglags GmbH and CoKG Austria. – ріш. від 11.01.2000, §40.

України», надто звужено визначає обсяг інформації, до якої громадянин має вільний доступ. Сам підхід, за якого доступ до інформації відначала обмежується лише певним предметом видається хибним. Свобода користування інформацією згідно до «духу» статті 10 ЄКПЛ передбачає вільне циркулювання у суспільстві будь-якої інформації, окрім тієї, поширення якої з чітко визначених в статті 10 ЄКПЛ причин може бути обмеженим. Стаття ж 9 дозволяє обмежувати доступ до невизначеного кола інформації на підставі того, що вона «особисто» не стосується громадянина. Тут впадає в око також невідповідність між обсягом інформації, до якої є вільний доступ за статтею 9 Закону «Про інформацію», і тією інформацією, яка не підлягає розголошенню за ст. 46 того ж Закону, хоча за логікою, об'єми цих понять мають бути збалансованими.

Далі. Стаття 10 Закону «Про інформацію» містить надто узагальнене формулювання гарантій прав на інформацію; закріплює тут лише *активні* обов'язки держави, не згадуючи *пасивних*, що випливають із ст. 10 ЄКПЛ. І, знов таки, ст. 10 Закону «Про інформацію» надто вузько визначає обсяг інформації, доступ до якої є вільним.

Статті 28, 29, 30 – «Режим доступу до інформації», «Доступ до відкритої інформації», «Інформація з обмеженим доступом» – також створюють підґрунтя для різноманітних правових проблем. Тут і те, що в ст. 30 не подано жодних критеріїв обґрунтованого віднесення інформації до категорії інформації з обмеженим доступом, і те, що поняття режиму відкритого доступу до інформації та визначення форм доступу до відкритої інформації не отримують адекватного логічного відображення в передбаченні відповідних підстав для звільнення від відповідальності за поширення такої інформації, тощо.

В ст. 43 Закону «Про інформацію» – «Права учасників і інформаційних відносин» начебто досить широко окреслені межі цих прав. Проте через те, що відсутні загальні критерії того, за яких обставин і причин закон може обмежувати ці права, нема посилання на відповідні конституційні засади, і не зроблено посилання на ст. 46 того ж закону – «Неприпустимість зловживання правом на інформацію» – фактично утворюється ґрунт для довільного встановлення в інших законах прямих і завуальованих обмежень цих прав. Крім того, стаття 43 Закону «Про інформацію», на мою думку, не виправдано звужено окреслює перелік видів інформації, право на отримання якої має кожний учасник інформаційних відносин. Відповідно, при розгляді спорів до засобів масової інформації досить складно посылатись на те, що останні діяли в певних випадках для задоволення законних прав учасників інформаційних відносин на одержання інформації.

В результаті Закон «про інформацію» не дає чіткої, передбачуваної і зрозумілої (навіть для юриста, не кажучи вже про пересічних громадян) регламентації обсягу інформації, циркулювання якої є вільним, а значить поширення якої може вважатись легітимним і не повинно тягти санкцій за її поширення.

Непередбачуваність, нечіткість і суперечливість характеризує й безпосередню регламентацію в українському законодавстві підстав відповідальності за поширення інформації в певних випадках. Окрім того, відповідні норми суперечать й низці інших принципів, що випливають із ст.10 ЄКПЛ та прецедентної практики її застосування і закладає основу саме для тих «пост публікаційних» цивільних санкцій, які, як відмічалося у рішеннях ЄСПЛ у справі Бартольда¹ проти ФРН та Лінгенса проти Австрії², можуть мати подальший негативний, стримуючий вплив на майбутню практику здійснення свободи слова журналістами та представниками інших професій.

Зокрема, досить суперечливою є **регламентація джерел інформації**, користування котрими звільняє ЗМІ від відповідальності за поширення відомостей, що не відповідають дійсності, принижують честь, гідність і та репутацію громадян і організацій. Ст.42 Закону «Про друковані ЗМІ (пресу) в Україні» дає вичерпний перелік таких джерел:

1) «Ці відомості одержано від інформаційних агентств або від засновника (співзасновників);

2) вони містяться у відповіді на інформаційний запит щодо доступу до офіційних документів і запит щодо надання письмової або усної інформації, наданої відповідно до вимог Закону України «Про інформацію»;

3) вони є дослівним відтворенням офіційних виступів посадових осіб державних органів, організацій і об'єднань громадян;

4) вони є дослівним відтворенням матеріалів, опублікованих іншим друкованим засобом масової інформації з посиланням на нього.»

Коло цих джерел є, на нашу думку, невинуватено вузьким. Але окрім того вражає, що воно є набагато вужчим, ніж коло легітимних джерел інформації, визначене статтею 26 Закону «Про інформацію». Питається, в чому ж тоді сенс легітимізації певних джерел інформації, якщо користування ними може призвести до відповідальності?

І чи можна вважати законодавство в цій частині «передбачуваним»?

Скажімо, зі ст. 26 Закону «Про інформацію» випливає що «публічні виступи» – без конкретизації, про чий виступи йдеться, тобто без обмеження суб'єктів виступів і без вказівки на їх індивідуальний чи колекти-

¹ Бартольд проти ФРН. – № 90. – 25.03.1985.

² Лінгенс проти Австрії. – № 103. – 08.07.1986.

вний характер, себто без обмежень – є цілком легітимними джерелами інформації.

Проте, як ми бачимо, ст. 42 Закону «Про друковані ЗМІ» цій логіці не відповідає і статус джерела інформації, користування яким звільняє від відповідальності, надає не всім виступам, а лише «офіційним виступам посадових осіб державних органів, організацій і об'єднань громадян».

Окрім того, що така регламентація є суперечливою, а відтак обґрунтовані нею обмеження не узгоджуються з вимогами статті 10 ЄКПЛ щодо «законності» обмежень свободи вираження поглядів, вона суперечить статті 10 ЄКПЛ і за *характером обмеження*, фактично створюваного при її застосуванні. Адже перспектива відповідальності за висвітлення публічних виступів, які не підпадають під ознаки, наведені в ст. 43 Закону «Про друковані ЗМІ», не дозволяє пресі виконувати роль інформування громадськості про реальну палітру думок, поширених в суспільстві, зокрема політичних. Між тим, ЄСПЛ наголошував неодноразово, що преса має право і повинна поширювати інформацію, яка становить суспільний інтерес, особливо політичну, з тим щоби громадськість мала повну уяву про дійсний спектр думок та ідей на політичному (або громадському) обрії.¹ Причому ЄСПЛ підкреслив, що висловлювання окремих осіб, та навіть чутки можуть використовуватись як належне джерело інформації.²

Та й взагалі, покладення відповідальності за висвітлення інформації, що походить з цілком легітимних джерел, може вважатись *диспропорційним втручанням* в свободу, передбачену ст. 10 ЄКПЛ.

Недостатньо чітко врегульованим в українському законодавстві є й ключове поняття об'єктивної сторони складу цивільного правопорушення, за яке найчастіше покладається відповідальність на ЗМІ та інших осіб, що поширюють інформацію через ЗМІ. А саме – поняття «*відомостей відносно особи*» (ст. 7 ЦК України), чи «*відомостей про особу*» (ст. 32 Конституції України, ст. 37 Закону «Про друковані ЗМІ»), що не відпові-

¹ Нагадаємо тут загальновідому цитату з рішення Хендісайд проти Великої Британії (№ А-24. – 12.12.1976, §49): «Свобода вираження поглядів складає одну із щонайважливіших підвалин [демократичного] суспільства, одну з засадничих умов його прогресу та розвитку кожної особистості... Це застосовано не тільки щодо тих, які ображають, шокують чи бентежать державу або частину населення. Такими є вимоги плюралізму, толерантності і широти мислення, без яких немає демократичного суспільства». Доречно згадати й цитату зі справи Кастелле проти Іспанії (№ 236. – 23.04.1992, §43): «Надважлива роль преси в державі, що ґрунтується на верховенстві права, не повинно забуватись (...). Свобода преси дає громадськості один з кращих засобів з'ясування і формування думки про ідеї та підходи її політичних каменем концепції демократичного суспільства».

² Наприклад, в справі Торгейрсона проти Ісландії ЄСПЛ зазначив в рішенні: «Можна використовувати те, що говорять люди. Або, навіть, чутки. Були б ці чутки настільки схожі та чисельні, щоб їх не можна було би вважати брехнею». – 25.06.1992.

дають дійсності, поширення котрих може потягти відповідальність суб'єктів інформаційних відносин (ЗМІ включно), зокрема у формі відшкодування моральної шкоди.

Практика судового розгляду відповідної категорії спорів свідчить, що суди досить часто тлумачать це поняття розширено і під відомостями, поширеними відносно позивачів, розуміють будь-яку інформацію, *яка тим чи іншим чином стосується* позивача або зачіпає його інтереси; тобто розуміють термін «відносно» в контексті ст. 7 ЦК максимально широко.

Такий підхід апріорі позбавляє ЗМІ можливості висвітлювати громадську думку, яка висловлювалася, скажімо, під час мітингів, демонстрацій, акцій протесту, на зборах виборців, зборах трудових колективів, у судових засіданнях, на конференціях або в будь-яких інших формах, якщо вона так чи інакше зачіпає певних осіб; або ж ЗМІ відповідатиме в цивільному порядку за кожне гасло, зміст кожного виступу, промови і вигуку, що пролунають під час таких заходів і будуть адекватно відображені на шпальтах газети. Але це вже нонсенс. Тоді картина суспільних процесів у змалюванні ЗМІ буде вкрай необ'єктивною, косметично ідеалізованою – на зразок гірших стандартів радянських часів.

Не вдаючись тут до аналізу розбіжностей у змістовному навантаженні понять «відомості відносно особи» та «відомості про особу», відмітимо, що оскільки саме остання формула вживається в ст. 12 Конституції, то конституційна термінологія має користуватись перевагою. І граматичний аналіз цієї формули (за відсутності її офіційного тлумачення) дозволяє принаймні визначити критерій побудови меж обговорюваного поняття. Такий критерій можна одержати шляхом переведення граматичного значення прийменника «про» у функціонально-правову площину. Це можна зробити шляхом цілком правомірного ототожнення значення слів «відомості про щось» зі словами «відомості, предметом яких є щось», – у даному разі – особа. Термін же «предмет» має цілком звичне і практично зрозуміле значення для ~~ю~~^{Розшир} поширенням ЗМІ відомостей, предметом яких є особа», слід вважати публікацію (чи інший спосіб поширення), безпосередньо спрямовану на висвітлення персональних даних особи, її вчинків, інших чинників чи подій з її приватного життя або професійної, громадської та іншої діяльності.

Якщо ж публікація безпосередньо спрямована на висвітлення інших подій та явищ, що відбуваються в суспільстві та державі, зокрема на висвітлення громадської думки чи свідомості, об'єктивізованої в різних формах (мітинги, збори, демонстрації, акції тощо), а ці події та явища, в свою чергу, не відповідають інтересам певної особи (чи осіб), зачіпають її честь і гідність, то предметом поширених ЗМІ відомостей буде не ця

особа, не факти з її життя, а такий факт, як існування певним чином сформованої громадської думки, така подія, як її оприлюднення, чи такі суспільні явища, про які свідчить поширення цих думок і переконань.

Думаю, що розглядаючи вимоги, пред'явлені до ЗМІ, про спростування відомостей, які ганьблять честь і гідність фізичної або юридичної особи, та про відшкодування матеріальної та моральної (немайнової) шкоди, завданої їх поширенням, суди мають чітко визначати, що саме було безпосереднім предметом публікації чи іншого матеріалу ЗМІ – персональні дані особи, її дії, вчинки, факти, події та явища з її життя чи діяльності – тобто безпосередні відомості про особу, чи громадська думка про особу, факт її оприлюднення в тій чи іншій формі. В останньому випадку ЗМІ не повинні нести відповідальність за майнову чи немайнову шкоду, завдану особі поширенням таких відомостей, оскільки предметом дій автора та (або) редакції ЗМІ в такому випадку є відомості про громадську думку, а не відомості про особу.

У таких випадках суд має згідно зі ст. 105 ЦПК України притягти до участі в справі в якості належного відповідача щодо вимог про відшкодування шкоди, завданої позивачу, ту особу (чи осіб), які під час достовірно висвітлених ЗМІ подій поширили недостовірну інформацію про позивача, що ганьбила його честь, гідність або ділову репутацію, оскільки вона (чи вони) за таких обставин і є суб'єктами поширення інформації, предметом якої безпосередньо є особа, тобто інформації про особу.»¹ Було б корисно аби Пленум Верховного Суду дав відповідні роз'яснення.

Збереження ж чинного підходу судової практики до цього питання, контрастує з духом практики ЄСПЛ по застосуванню ст.10 ЄКПЛ.

Непередбачуваність у визначенні об'єктивних підстав відповідальності, яка може бути покладеною на ЗМІ, вноситься й іншими недоліками Закону «Про друковані ЗМІ».

Наприклад, стаття 41 Закону «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» – «Підстави відповідальності» дає перелік порушень, які можуть потягти відповідальність. В ньому в якості рівновеликих самостійних підстав зазначені:

«... 4) порушення положень статті 3 цього Закону ...

5) зловживання правами журналіста».

¹ Позивач, звичайно, при цьому зберігає право вимагати опублікування ЗМІ спростування недостовірних відомостей про себе, що були предметом громадської думки, висвітленої засобом масової інформації, і таким чином – опосередковано, вторинно були поширені через ЗМІ. Детальніше про тлумачення предмету поширюваної інформації та про відповідні пропозиції до чинного законодавства. – див.: О.Жуковська. Правовий зміст поняття «відомостей, що не відповідають дійсності», поширення яких є підставою цивільної відповідальності. // Адвокат. – №3, 1999 р. – С. 14-19.

Але ж стаття 3 цього закону містить визначення того, *що* може вважатись «зловживанням свободою діяльності друкованих ЗМІ». Незрозуміло, в чому може полягати зловживання свободою журналіста, якщо воно не підпадає під визначення зловживання свободою діяльності ЗМІ, і навіть окремо виділяти категорію *зловживань правами журналістів*, причому без будь-якої додаткової «розшифровки». Адже за логікою, використання ними своїх прав може бути шкідливим, лише коли воно кероване метою, що суперечить принципам законної реалізації пресою свободи слова. Всі можливі варіанти такої «шкідливої орієнтації», визначені начебто статтею 3 того ж закону. Проте за рахунок того, що стаття 41 поряд із порушеннями, передбаченими статтею 3, в якості самостійної можливої підстави відповідальності журналіста наводить ще якісь непевні зловживання, – у визначення підстав відповідальності вноситься елемент непередбачуваності, що суперечить встановленому ЄСПЛ принципу чіткості та прогнозованості можливих наслідків застосування законодавства.¹

Суперечливість характеризує й правову регламентацію *суб'єктивних підстав* відповідальності за порушення в сфері інформаційних відносин.

Зокрема, існує очевидна невідповідність між ст. 3 Закону «Про друковані ЗМІ», на яку дається посилання в ст. 41 цього Закону, і статтею 47 Закону «Про інформацію» в тому, як ці різні норми описують таке порушення як *поширення відомостей, що ганьблять честь і гідність*. Так, ст. 3, нагадаю, вживає таку вербальну формулу: «забороняється використання друкованих ЗМІ для втручання в особисте життя громадян, посягання на їх честь і гідність». Слововживання «використання для» свідчить про наявність і направленість цілі того, хто діє, на завдання шкоди честі і гідності. Можна було б чекати, що, відповідно, *прямий умисел і відповідна мета* мають визнаватись необхідними підставами відповідальності журналістів за зазначене порушення. Проте ст. 47 Закону «Про інформацію» описує те саме порушення в абсолютно іншій вербальній формі: *«поширення відомостей, що не відповідають дійсності, ганьблять честь і гідність особи»*. Тут вже немає натяку на якусь обмежену мету суб'єкта, що діє, і на певну форму його вини. До речі аналогічно в цьому сенсі сформульовано й ст. 7 чинного на даний час Цивільного кодексу України, яка встановлює підстави цивільно-правової відповідальності за це порушення.

Певна згадка про умисел як необхідну передумову відповідальності ЗМІ є лише в ст. 17 Закону «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів», частина 4 якої передбачає,

¹ Санди Таймс проти Великобританії. – 30. – 26.04.79. News Verlags GmbH and Co KD v Austria, Ibid, para 43.

що: «У разі конфлікту щодо завданої моральної (немайнової) шкоди між журналістом і засобом масової інформації з одного боку та органом державної влади або місцевого самоврядування чи офіційною, посадовою особою (офіційними, посадовими особами) – з іншого, суд **визначається щодо наявності злого умислу** журналіста чи засобу масової інформації, а також враховує наслідки використання потерпілим можливостей позасудового (досудового) спростування неправдивих відомостей, відстоювання його честі і гідності та врегулювання конфлікту в цілому».

Але недбалість формулювання робить цю норму дуже уразливою. Адже не передбачено, які ж конкретні правові наслідки мають наступати, якщо суд «не визначиться» щодо злого умислу. Та й взагалі формула «визначиться щодо» не є правовою і не відповідає формулюванням ЦПК України, застосовним до змісту судового рішення. Крім того, коло відносин, на які поширюється дія згаданої норми, апіорі нею ж обмежене до відносин з вузьким суб'єктним складом. Тобто, як бачимо, в дуже важливе питання про суб'єктивну підставу відповідальності ЗМІ чинним законодавством України, по-перше, внесено непевність і непередбачуваність, а по-друге, – воно не враховує вимог Європейського Суду (відбитих у низці його рішень) щодо *пропорційності* та *адекватності* втручання в свободу вираження поглядів через інститут відповідальності.

Адже Європейський суд з прав людини, як зазначалось, велику увагу при розгляді справ за ст. 10 ЄКПЛ приділяє саме пропорційності обмеження свободи вираження поглядів у вигляді покладення відповідальності «нагальній громадській потребі у використанні згаданого обмеження». І серед факторів, які враховувались Судом при визначенні балансу «за» і «проти» використання такого обмеження неабияке значення надається меті, з якою діяла особа (зокрема, журналіст), ступеню її добросовісності, тощо. Отже суб'єктивний фактор в таких справах має певне значення і підлягає врахуванню.¹

Суттєві розбіжності в підходах українського законодавця і судочинства Європейського Суду проявляються й ще в одному важливому аспекті. Ні стаття 42 Закону «Про друковані ЗМІ», ні інші норми законодавства якими регулюється цивільна відповідальність ЗМІ, не передбачають **обставин, які можуть зменшити обсяг відповідальності**. Я маю на увазі ті обставини, котрі були визначені в якості важливих при застосуванні ст. 10 Європейської Конвенції Європейським судом з прав людини – «це і суспільна значимість інформації; і її політична забарвленість; і мотиви та мета дій журналіста, скажімо націленість їх на досягнення позитивної мети, такої як наприклад, реформа державного інституту (тут

¹ Див. наприклад спр. Кастелс проти Іспанії. – № 236. – 23.04.1992, §48; Далбан проти Румунії. – ріш. від 28.09.2000, §57.; Швабе проти Австрії. – ріш. від 28.08.92, §34.

можна згадати справи Тойгерсона проти Ісландії¹, Лінгенса проти Австрії², Кастелса проти Іспанії³ та ін.).

Очевидною вадою української судової практики у справах про відповідальність за поширення неправдивих відомостей чи інформації, що ганьблять честь і гідність особи, можна вважати також те, що й досі суди в якості підстави для відповідальності розглядають не тільки повідомлення *про факти та осіб*, а й думки щодо фактів і осіб, тобто фактично покладають відповідальність за *оціночні судження*.

Водночас Європейський суд з прав людини досить чітко наголосив у низці справ на «необхідності скрупульозного проведення межі між фактами та оціночними судженнями», оскільки «існування фактів може бути продемонстровано, в той час як правдивість оціночного судження не піддається доведенню».⁴

Слід відзначити, що Пленум Верховного Суду України неодноразово вдавався до спроб провести межу між відомостями двох згаданих видів. Однак, спроби ці видаються досить невдалими не тільки за кінцевим підсумком, але й з юридико-технічної точки зору.

Так, в п. 11 Постанови Пленуму Верховного Суду України від 31 березня 1995р. № 4 «Про судову практику у справах про відшкодування моральної (немайнової) шкоди» відповідна думка була викладена наступним чином:

«Критична оцінка певних фактів, недоліків, що мали місце, критичні рецензії, що торкаються не особи автора, а створених ним образів, не можуть бути підставою для задоволення вимог про відшкодування моральної (немайнової) шкоди.»

Предмет критичної оцінки в цьому роз'ясненні окреслений дуже вузько. Скажімо критична оцінка політичної програми і її носія під час виборчої кампанії під нього не підпаде, так само як і оцінка суспільних явищ, тощо. Окрім того, незрозуміло, про які недоліки тут йдеться (недоліки особи, чи недоліки діяльності, чи недоліки стану речей, чи все це разом). Досить дивно виглядає й імплікована в наведеному формулюванні думка, що критика особи виведена за межу, так би мовити, «дозволених» оціночних суджень.

Постановою Пленуму Верховного Суду від 25 травня 2001 р. про внесення змін та доповнень до наведеної постанови ПВС від 31 березня 1995 р. вище – процитоване роз'яснення було змінено і викладено в наступній редакції:

¹ Торгейр Торгейрсон проти Ісландії. – № 239. – 25.06.92.

² Лінгенс проти Австрії. – № 103. – 08.07.86.

³ Кастеллс проти Іспанії. – № 236. – 23.04.92

⁴ Лінгенс проти Австрії. – §46; див. також: Швабе проти Австрії. – № 242-В. – 28.08.92, §34.

«Критична оцінка певних фактів і недоліків, думки та судження, критичні рецензії творів не можуть бути підставою для задоволення вимог про відшкодування моральної (немайнової) шкоди. Однак якщо при цьому допускаються образа чи порушення інших захищених законом прав особи (розголошення без її згоди конфіденційної інформації, втручання в приватне життя тощо), то це може тягти за собою відшкодування моральної шкоди».

Чи прояснило щось це уточнення? На мою думку ні, а подекуди воно навіть ускладнило розуміння позиції Пленуму Верховного Суду. З одного боку, начебто, при буквальному прочитанні першого речення виходить, що будь-які «думки» не можуть бути підставою для задоволення вимог щодо моральної шкоди. Це, однак, видається перебільшенням, оскільки думки можуть викладатися як відверто суб'єктивна оцінка, а можуть і подаватися як висновок з певних тверджень про нібито встановлені факти. І навряд чи ці випадки мають регламентуватись однаково. Тобто, на перший погляд, здається, що Пленум ВС трошки «далеко зайшов» у визначенні «думок», які можуть поширюватись без застережень. Проте, якщо подивитись на друге речення процитованого фрагменту роз'яснення – то воно настільки широко визначає коло виключень з правила, передбаченого початковим реченням тези, що фактично зводить нанівець не тільки новелу про необмежено вільний «режим поширення думок», а й весь зміст раніше чинного і відтвореного (в зміненому вигляді) роз'яснення про *«критичну оцінку дійсних «фактів» як вид інформації, що не може тягти відповідальності»*.

Отже, в кінцевому підсумку, Пленум ВС *чітко не розмежував інформацію про факти і оціночні судження*, не визначив різних наслідків їх поширення. Таким чином продовжує існувати ґрунт для порушення принципів, визначених ЄСПЛ у справах Лінгенса, Швабе, Обершлика проти Австрії та ін.

Видається, що наведені у вищепроцитованому фрагменті з Постанови Пленуму Верховного Суду виключення з правила про свободу поширення критичної оцінки, в значній частині мали б бути скасованими, оскільки поняття, на яких вони базуються – «конфіденційна інформація», «інформація щодо приватного життя» – за своєю правовою природою є застосовними лише до фактів, а не до суб'єктивних оцінок.

Водночас, думаю, що для досягнення балансу прав, передбачених статтею 10 ЄКПЛ, та інших прав громадян, доцільно було б в постанові Пленуму Верховного Суду зробити наголос на тому, що суди повинні диференційовано підходити до правових наслідків оціночних суджень в залежності від того, чи базуються вони на суб'єктивній оцінці дійсних фактів, чи є узагальненням неправдивої інформації.

Якщо оціночні судження подаються автором публікації в якості суб'єктивної оцінки дійсних фактів, подій і т. ін. у формі, що адекватно, недвозначно відбиває суб'єктивний характер судження, то воно не може правити за підставу для спростування, або відшкодування моральної шкоди.

Якщо ж оціночні судження викладено у вигляді висновку, узагальнення оцінки певних фактів, які виявляться неправдивими, то такі судження можуть підлягати спростуванню; що ж до відповідальності за заподіяну їм поширенням моральну шкоду, вона має покладатись чи не покладатись залежно від наявності чи відсутності вини заподіювача шкоди.

Такий підхід відповідав би позиції Європейського суду з прав людини, відображеній, зокрема, в справі Фелдек проти Словачії.¹

І нарешті, говорячи про інші аспекти невідповідності українського законодавства принципам, що визначались в практиці ЄСПЛ по справах, пов'язаних із застосуванням ст. 10 ЄКПЛ, коротко наголошу на 2-х момен-тах.

В практиці Європейського суду чітко простежується позиція, згідно з якою «мета допустимої *критики на адресу політичних діячів та уряду* ширша, ніж спрямованої на адресу приватних осіб»². Причому з мотивування в окремих справах випливає, що, так би мовити, більш широким режимом свободи має користуватись не тільки інформація про визначних політиків чи значні політичні події, а політична інформація, що розуміється більш широко, як *відомості, що можуть складати предмет суспільного інтересу* (тут слід згадати витяг із справи Тойгерсона проти Ісландії, де суд зазначив: «в прецедентному праві нема підстав для різного підходу до політичних дискусій і дискусій з інших питань, що складають публічний інтерес»). Підтвердження цієї позиції ЄСПЛ знаходимо також у справах Бартольда проти ФРН³, Барфорда проти Данії⁴ та ін.

Причому у справі Лінгенса проти Австрії ЄСПЛ особливо наголосив на тому, що «не тільки преса має завдання поширювати інформацію та ідеї з політичних питань, що відносяться до сфери громадського інтересу, але й *громадськість має право отримувати таку інформацію.*»

Важливо також наголосити, що ЄСПЛ стосовно інформації згаданого предмету підкреслив також, що і *допустима форма вираження* її може бути більш різкою і ворожою, ніж стосовно інформації з іншим предметом (див. напр. справи Тойгерсона проти Ісландії, Кастеллса проти Іспанії). Також з низки рішень ЄС можна зробити висновок, що все ска-

¹ Фелдек проти Словачії. – 12.07.2001, §37.

² Див. вищезгадані справи Лінгенса, Обершлика, Швабе проти Австрії, Кастелса проти Іспанії та ін.

³ Бартольд проти ФРН. – № 90. – 25.03.1985.

⁴ Барфорд проти Данії. – № 149. – 22.02.1989.

зане щодо більш широких допустимих меж критики стосується не тільки окремих політичних діячів, а й державних інституцій.

Чи відповідає цим загальним настановам Європейського суду українське законодавство і судова практика? На мою думку, на жаль, відповідь має бути негативною.

Ні закон «Про інформацію», ні Закон «Про друковані ЗМІ» не містить жодних вказівок, які б свідчили про особливий, більш вільний режим поширення інформації згаданого виду. Предмет інформації, мета її поширення, та ін. не згадується й в нормах, про які я говорила раніше, що передбачають підстави відповідальності суб'єктів інформаційних відносин та підстави звільнення від такої відповідальності.

Щоправда, Постановою Пленуму Верховного Суду від 25.05.2001 р. «Про внесення змін та доповнень до Постанови від 31.03.1995 р. «Про судову практику в справах про відшкодування моральної (немайнової) шкоди» пункт 11 цієї постанови доповнено вказівкою наступного змісту:

«Звернути увагу на те, що ст. 17 Закону «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів» передбачено певні особливості їх відповідальності за заподіяну моральну (немайнову) шкоду.

При вирішенні спорів про відшкодування моральної (немайнової) шкоди за позовами органів державної влади, місцевого самоврядування, офіційних осіб (наприклад, зареєстрований кандидат у депутати) чи посадових осіб до засобів масової інформації судам слід мати на увазі, що за змістом ч. 4 ст. 17 зазначеного Закону з'ясуванню підлягають наявність злого умислу журналіста або засобу масової інформації, а також наслідки використання потерпілим можливостей позасудового (досудового спростування неправдивих відомостей, відстоювання його честі й гідності та врегулювання конфлікту в цілому.)

Під злим умислом журналіста чи засобу масової інформації необхідно розуміти такі їх дії, коли вони перед поширенням інформації усвідомлювали її неправдивість (недостовірність) або неправомірність інших дій (поширення конфіденційної інформації щодо особи без згоди останньої тощо).

Вирішуючи питання про можливість покладення на журналіста і засіб масової інформації солідарної відповідальності та міру вини кожного, суд має виходити із загальних засад ЦК.»

Знов таки, чи знімає ця вказівка проблему в цілому? Адже, поперше, норма наведеної Пленумом статті 17 є застосовною тільки до інформації, визначеної за колом осіб, якої вона стосується, а не за предметом, який може складати суспільний інтерес. По-друге, не визначені правові наслідки «з'ясування» злого умислу. По-третє, незрозуміло чим

«злий умисел» відрізняється від традиційного поняття «прямого умислу».

Крім того, ст. 17 Закону «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів» суперечить Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», оскільки останній в ст. 25 повною мірою поширює на відповідні відносини дію ст. 47 Закону «Про інформацію», ст. 41 Закону «Про друковані ЗМІ», ст. 46 Закону «Про телебачення і радіомовлення, та ін. норми, якими, як зазначалось, передбачаються засади відповідальності, *без жодних вказівок на якийсь специфічний, особливий масштаб їх застосування, на якісь виключення з загального принципу відповідальності за вину незалежно від її форми та ступеню у випадках, коли інформація стосується державних органів, чи становить суспільний інтерес.* Рівною мірою ст. 17 не узгоджується із нормами Цивільного кодексу, які не роблять якихось виключень з загального визначення підстав відповідальності за поширення відомостей, що не відповідають дійсності, та підстав стягнення компенсації моральної шкоди для випадків поширення суспільно значущої інформації.

Що ж до підходу Європейського Суду відносно «меншої» захищеності від критики *публічних осіб*, його, незважаючи на наведене роз'яснення Пленуму Верховного Суду України, також не можна вважати витриманим в українській судовій практиці.

Невдале формулювання п. 9 зазначеної постанови ВС України в її попередній редакції, де переліковувались обставини, які підлягали врахуванню при визначенні розміру компенсації моральної шкоди, призводило стосовно посадових осіб до висновків, прямо протилежних тим, які поділяє ЄСПЛ. Дійсно, п. 9 згадував «характер діяльності потерпілого і його посаду» як обставину, що впливала на можливу ступінь зниження його престижу; а ця ступінь, своєю чергою, наводилася серед інших факторів, що за контекстом сприймалися як такі, що могли потягти можливе збільшення розміру відшкодування, а зовсім не зменшення такого.

Суди України в своїй практиці з відповідної категорії справ досить одностайно тлумачили це роз'яснення таким чином, що чим вище посада особи, щодо якої поширено інформацію, яка не відповідає дійсності і ганьбить її честь і гідність, тим більшим має бути розмір компенсації завданої при цьому цій особі моральної шкоди.

В новій редакції того ж пункту постанови Пленуму Верховного Суду слово «посада» не вживається. Але цього явно недостатньо для викоринення хибної практики, що міцно узвичаїлась. Пленум Верховного Суду мав би чітко зазначити, що посада особи не може правити за фактор, який тягне збільшення суми компенсації завданої собі моральної шкоди,

оскільки згідно до Конституції всі люди є рівними в своїй гідності і правах, тому посада не впливає на рівень гідності особи і, відповідно, на рівень втрат, яких вона зазнає.

Без радикальних змін у судовій практиці в цьому відношенні, суди продовжуватимуть множити випадки диспропорційного (в світлі прецедентного права ЄСПЛ) обмеження свободи вираження поглядів у справах про захист честі й гідності публічних осіб.

**ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА
ДО ПРОЕКТУ ЗАКОНУ УКРАЇНИ
«ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ЗАКОНУ УКРАЇНИ
«ПРО ІНФОРМАЦІЮ»**

Рішення про створення нової версії Закону України «Про інформацію» (далі – законопроекту) в редакції поправок до вже діючого Закону України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 р. є не випадковим і було прийнято в силу переконливих юридичних та політичних причин, головними серед яких є такі.

Існуючий в Україні Закон «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 р. із змінами та доповненнями від 6 квітня 2000 р. № 1642-III; 7 лютого 2002 р. № 3047-III; 3 квітня 2003 р. № 676-IV вичерпав свій потенціал і вже не відповідає потребам суспільно-політичного та громадського життя. Він суттєво розходиться з міжнародними і, зокрема, європейськими стандартами забезпечення доступу населення до урядової та іншої офіційної інформації, не містить в собі відповідних юридичних і організаційних гарантій такого доступу, погано узгоджується з існуючою практикою Європейського суду з прав людини в Страсбурзі по застосуванню статті 10 Європейської конвенції з прав людини та основних свобод 1950 р. Все це вимагає розробки та запровадження нових юридичних підходів, вироблення сучасних ефективних гарантій поінформованості населення на рівні європейських вимог, серйозної модифікації існуючої в Україні правової парадигми забезпечення свободи слова та права на інформацію в цілому.

Водночас, Україна не має достатніх підстав для того, щоб повністю відмовитись від діючого Закону «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 р. Адже відносно недавно в цей Закон було внесено ряд розгорнутих положень про юридичне визначення поняття цензури, заборону прямої та непрямої цензури, а також низку важливих гарантій захисту професійного статусу журналістів преси, телебачення та радіомовлення. Все це, до певної міри, стало політичним та юридичним наслідком трагічних об-

ставин справи Г.Гонгадзе, реакцією на практику руйнівних фінансових позовів проти газет, відповіддю на численні випадки викрадення та побиття журналістів на території країн – членів СНД тощо.

Вищезазначене дозволяє дійти висновку про те, що депутатський корпус українського парламенту сьогодні не погодився б із перспективою втрати нещодавно здобутих правових гарантій свободи волевиявлення, норм щодо визначення та заборони цензури тощо. Отже, прийняття нового вузько-процедурного закону європейського типу про доступ до інформації (свободу інформації – в американському розумінні), який би відмінив недосконалий, але суттєво важливий існуючий Закон України «Про інформацію», могло негативно вплинути на існуючі юридично корисні напрацювання.

Важливим аргументом в цьому відношенні є також те, що діючий закон «Про інформацію» тісно узгоджується із вже прийнятими законами України «Про державну таємницю», «Зводом відомостей, що становлять державну таємницю», Законом України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про телебачення і радіомовлення», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» тощо. Новий спеціальний закон про доступ до інформації міг би скасувати діючий Закон «Про інформацію» 1992 р., не поновивши тих зв'язків і узгоджень, які він має з оточуючим правовим середовищем. Очевидно, що зовсім новий, окремий закон про доступ до інформації було б важко узгодити з існуючим законодавчим масивом.

З іншого боку, запропонований нижче законопроект є суттєво оновленим, приведеним до європейських стандартів законом про доступ до інформації, або законом про свободу інформації, в якому збережені необхідні зв'язки з діючим в Україні інформаційним законодавством. Законопроект створено в контексті основних категорій і понять сучасного інформаційного права, за своїм змістом він є спеціальним нормативним актом, який практично не містить норм цивільно-правового та іншого галузевого законодавства. З іншого боку, законопроект передбачає необхідні норми-посилання на цивільне, адміністративне та кримінальне право, з яким його норми тематично контактують.

З огляду на збереження інерції дії та корисний потенціал існуючого законодавства, новий законопроект зберігає в собі всі позитивні доповнення та поправки, внесені в українське інформаційне право останнім часом. Він не суперечить існуючим нормам, а гармонійно узгоджується з ними. Фактично, законопроект передбачає приблизно 80-90% нових норм стосовно гарантій доступу до інформації, зберігаючи при цьому прийняті останнім часом прогресивні доповнення і поправки щодо визначення по-

няття та заборони цензури, гарантій незалежного статусу журналістів в Україні.

При створенні законопроекту в якості рекомендаційних норм були використані, перш за все, такі документи, як: Загальна декларація прав людини 1948 р., стаття 19; Міжнародний пакт про цивільні та громадянські права 1966 р., стаття 19; Європейська конвенція з прав людини та основних свобод 1950 р., стаття 10; Закон США про свободу інформації 1966 р.; Угорський закон про захист інформації: модель для регіону (Закон про захист інформації про особу і доступ до інформації, що становить суспільний інтерес № LXIII, 1992 р.); Модель закону про свободу інформації (розробка Article 19); Рішення Європейського Суду з прав людини по застосуванню статті 10 Європейської конвенції з прав людини 1950 р.; Софійська декларація ЮНЕСКО 1997 р.; Йоганесбурзькі принципи: національна безпека, свобода самовираження та доступ до інформації 1995 р.; Принципи законодавства про свободу інформації (Право громадськості знати – розробка Article 19); Рекомендація Комітету Міністрів держав-членів Ради Європи № R(94)13 про засоби забезпечення прозорості засобів масової інформації; Рекомендація Комітету Міністрів держав-членів Ради Європи № R(99)15 з приводу заходів стосовно висвітлення в засобах масової інформації виборчих кампаній; Рекомендація Комітету Міністрів держав-членів Ради Європи № R(2000)23 щодо незалежності функцій регулюючих органів у галузі телерадіомовлення; Рекомендація Комітету Міністрів держав-членів Ради Європи № R(2000)13 стосовно європейської політики доступу до архівів; Рекомендація Комітету Міністрів держав-членів Ради Європи № R(2000)7 про право журналістів не розкривати свої джерела інформації; Рекомендація Комітету Міністрів держав-членів Ради Європи Rec (2002)2 про доступ до офіційних документів; інші спеціальні документи та матеріали. Законопроект закріплює приведені у відповідність до європейських вимог принципи інформаційних відносин, функції Української держави в інформаційній сфері, засади державної інформаційної політики. Новелою законопроекту є нове визначення інформації та кола потенційних суб'єктів інформаційних відносин.

Зокрема, в законопроекті пропонується розрізняти категорії офіційної та неофіційної інформації. При розробці законопроекту для вирішення цього питання було організовано професійну (із залученням громадськості) дискусію, в результаті якої розробники законопроекту вирішили не переходити на спрощене поняття інформації й запровадили поняття «офіційної» та «неофіційної» інформації. Що ж стосується загального (сутнісного) визначення інформації, то для цього було використано дефініцію, згідно з якою інформацією вважається «повідомлення, зміст

якого може бути поданий в знаковій чи символічній формі і збережений на будь-яких зовнішніх по відношенню до людської свідомості носіях».

Даний підхід визнано необхідним з таких причин. По-перше, поділ інформації на офіційну і неофіційну існує в практиці роботи державних органів і органів місцевого самоврядування. Основна частина такої інформації, за правилами законопроекту, повинна вноситися до облікових реєстрів або інших переліків даних, що запроваджуються органами державної влади і місцевого самоврядування, а потім передаватися в архів.

Водночас, відомо, що в практиці роботи державних органів і органів місцевого самоврядування існує поточна адміністративна інформація, яка фактично не реєструється і в архіві не передається. Це та частина інформації, яка є необхідною в роботі установи, але не накопичується і не зберігається у відповідних файлах. За формою зовнішнього вираження ця інформація є подібною до усних вказівок персоналу, даних, які запитуються зацікавленими особами по телефону, містяться в оперативних звітах, записках до доповідей тощо. Не викликає сумнівів, що внутрішній режим роботи з такою інформацією повинен бути відмінним від режиму роботи з офіційними документами. Крім того, практика діловодства в Україні знає й таку категорію офіційної інформації, як документи суворої звітності тощо.

По-друге, якщо всю інформацію, якою володіє або користується державна установа чи орган місцевого самоврядування поєднати в одну категорію, то й режим такої інформації повинен бути єдиним (єдині вимоги щодо форми збереження, надання за запитами, передачі в архів тощо). Але саме в подібних процедурах офіційні документи не можна порівнювати, наприклад, з начерком оперативного засідання адміністративного підрозділу установи. Отже, поділ інформації органів державної влади і місцевого самоврядування на основні категорії є логічним.

З іншого боку, за законопроектом, доступ до відкритої офіційної та неофіційної інформації всіх можливих запитувачів є однаковим. Різниця полягає лише в тому, що запитувач має право шукати офіційну інформацію в облікових реєстрах, але не може вимагати цього стосовно неофіційної інформації. Запровадження іншого порядку доступу до інформації було б не на користь чіткості роботи органів державної влади і місцевого самоврядування. Штучне поєднання різних видів інформації в одну категорію вочевидь стимулювало б адміністративну невпорядкованість і організаційний хаос. Таким чином, розділення загальної категорії інформації на офіційний та неофіційний види є важливим для правильної організації роботи державних установ, спрощення процедури доступу заінтересованих осіб до документів, які їх цікавлять.

Що ж стосується загального поняття інформації як повідомлення, що може бути збережене на «будь-яких зовнішніх по відношенню до людської свідомості матеріальних носіях», то цей підхід є актуальним для журналістів у випадках, коли їх схиляють чи примушують до розкриття інформаційних джерел. Саме таку – формально незафіксовану інформацію – журналісти часто одержують на умовах конфіденційності. Важливо лише, щоб одержувана ними в такий спосіб інформація потенційно *могла* бути записаною на матеріальних носіях. Саме такий тип інформації передбачає і захищає від примусового розголошення законопроект.

На відміну від діючого Закону «Про інформацію» 1992 р., законопроект містить конкретний перелік основних суб'єктів інформаційних відносин. І хоча під час роботи над законопроектом експертами із організації Article 19 була висловлена рекомендація не давати деталізованого переліку таких суб'єктів, в умовах України ця рекомендація була визнана неприйнятною.

По-перше, українські судді та інші суб'єкти правозастосування не мають права, як в країнах загального права, самостійно тлумачити закон, а тому повинні застосовувати його положення у точній відповідності із змістом норми. Отже, якби суб'єктами інформаційних відносин визнавалися тільки фізичні та юридичні особи (суть зауважень Article 19), потенційний суддя міг би не стати на захист інформаційних прав релігійної групи, незареєстрованої правозахисної організації, партії в стані юридичного оформлення, вільної профспілки тощо. Адже, за українським законодавством, релігійна група, як і вільні профспілки, не підлягають реєстрації, а тому не вважаються юридичними особами. Реальних прикладів вузько-обмежувального тлумачення існуючих в діючому Законі «Про інформацію» норм, які визначають суб'єктів інформаційних відносин, є багато.

По-друге, запропонований в законопроекті перелік суб'єктів інформаційних відносин не є вичерпним. Отже, мета переліку – спростити юридичну орієнтацію конкретного державного службовця або судді. Відповідно, в простих випадках буде діяти основний перелік суб'єктів інформаційних відносин, що суттєво спростить процедуру запитів для більшості запитувачів. В більш складних ситуаціях буде використана відкритість (незавершеність) переліку суб'єктів інформаційних відносин і, відповідно, суб'єктів запитів.

Не менш важливою частиною законопроекту є детально виписаний, оснащений необхідними процесуальними гарантіями режим доступу до інформації різних видів. Так, законопроект розрізняє відкриту інформацію та інформацію з обмеженим доступом. Інформація з обмеженим доступом, в свою чергу, поділяється на інформацію, що становить державну та-

ємницю, іншу передбачену законом таємницю, конфіденційну інформацію та інформацію про особу (про себе). На відміну від нині діючого Закону, законопроект відносить до категорії інформації з обмеженим доступом інформацію про особу (про себе), не дозволяючи визнавати в якості конфіденційної інформації будь-які документи органів державної влади і місцевого самоврядування.

Законопроект містить опис детальних процедур доступу до інформації, яка належить органам державної влади і місцевого самоврядування, інформації про особу (про себе), а також будь-якої відкритої або суспільно значущої інформації. При цьому особлива увага приділяється чіткому визначенню правового режиму доступу до інформації органів державної влади і місцевого самоврядування. Закон містить детальні переліки організаційних та юридичних гарантій такого доступу, регулює випадки необхідних виключень, передбачає факультативні обставини правозастосування в цій сфері тощо.

Оскільки категорія «державної таємниці» є чітко визначеною в спеціальному Законі України «Про державну таємницю», а вичерпний перелік відомостей, які підпадають під дану категорію інформації вміщено в «Зводі відомостей, що становлять державну таємницю», законопроект обмежується точним посиланням на вже існуючий в Україні нормативний масив.

Що ж стосується «іншої передбаченої законом таємниці», то конкретні обставини її існування, а також перелік можливих носіїв такої інформації, як відомо, передбачається окремими законами України. Погоджуючись з даним порядком, законопроект подає вичерпний перелік «інших передбачених в законі таємниць», а також закріплює вимогу, щоб всі випадки запровадження та регулювання такого роду інформації передбачалися виключно на рівні закону. Повний перелік відомостей, що становлять «іншу передбачену законом таємницю», подано в частині 3 статті 31 законопроекту.

При цьому всі винятки обмеження доступу до інформації, які передбачаються в законопроекті, також необхідно тлумачити як правила щодо «іншої передбаченої законом таємниці». Отже, всі винятки цього типу відповідають переліку обмежень, передбачених частиною 3 статті 31 законопроекту.

Особливої уваги заслуговує новий підхід законопроекту до визначення поняття конфіденційної інформації та її режиму. Законопроект суворо забороняє відносити до конфіденційної інформації будь-які відомості, що належать органам державної влади і місцевого самоврядування. Зроблено це на основі, перш за все, вимог статті 6 та статті 19 Конституції України.

Необхідність такого підходу викликана проблематичною й непослідовною, з правової точки зору, практикою застосування вищими органами державної влади України, зокрема, Президентом України і Кабінетом Міністрів України, обмежувальних грифів: «Для службового користування», «Не для друку», «Опублікуванню не підлягає» тощо. Як свідчить моніторинг за подібною сталою практикою вищих органів державної влади України, питома вага документів з подібними грифами, виданими Президентом України останнім часом, коливалася в межах 3,8 – 8,7% від загальної кількості прийнятих ним актів, а питома вага документів з обмежувальними грифами Кабінету Міністрів України – відповідно, в межах 1,8 – 7,4%.

Слід зазначити, що практика широкого використання в Україні обмежувальних грифів звертає на себе уже й міжнародну увагу. Зокрема, в рішенні Європейського Суду з прав людини у Страсбурзі по справі **Полторацький проти України** від 29 квітня 2003 р. міститься посилання на закриту грифом «Не для друку» Інструкцію про умови утримання осіб, засуджених до смертної кари від 20 квітня 1998 р. як на документ, режим доступу до якого не дозволяв ув'язненим користуватись своїми правами.

Відомо, що на додачу до діючого Закону України «Про інформацію» 1992 р. та Інструкції Кабінету Міністрів України № 1893 від 27 листопада 1998 р. «Про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави», поширення офіційної інформації в Україні здійснюється також на основі Указу Президента України № 503/97 від 10 червня 1997 р. із змінами та доповненнями, внесеними указами Президента України № 1327/97 від 4 грудня 1997 р. та № 1235/98 від 10 листопада 1998 р. «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності».

Зокрема, стаття 7 згаданого Указу передбачає, що «акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, які не мають загального значення чи нормативного характеру, можуть не публікуватися за рішенням відповідного органу. Ці акти та акти з обмежувальними грифами офіційно оприлюднюються шляхом надіслання відповідним державним органам та органам місцевого самоврядування і доведення ними до відома підприємств, установ, організацій та осіб, на яких поширюється їх чинність».

Встановлені Указом обмеження щодо публікації подібних актів не означають надання їм статусу державної або іншої передбаченої законом таємниці. Проте на практиці за інформаційними запитами заінтересованих осіб такі акти не надаються. Отже, апаратом Президента України і Кабінету Міністрів України створено режим безпідставного і незаконного

втаємничення інформації, яка на основі статей 6, 19 Конституції України не може бути конфіденційною і, водночас, не становить змісту державної або іншої передбаченої законом таємниці.

З огляду на частину 2 статті 6, частину 2 статті 19 Конституції України, згідно з якими всі повноваження органів державної влади і місцевого самоврядування мають бути встановлені Конституцією і законами України і здійснюватися лише на підставі, в межах та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, органи державної влади і місцевого самоврядування, їх посадові і службові особи не мають повноважень щодо обмеження доступу до належної їм інформації несекретного змісту. Адже законне право власника інформації поширювати або втаємничувати відомості за власним вибором органам державної влади і місцевого самоврядування не належить.

Оскільки конфіденційна інформація може належати виключно фізичній або приватній юридичній особі, словосполучення «конфіденційна інформація, що є власністю держави» виглядає юридично беззмістовним. Проте саме цій категорії інформації апаратом Президента, Кабінету Міністрів України та інших органів державної влади й органів місцевого самоврядування надається обмежувальний гриф «Для службового користування», а за її передачу і збирання передбачена кримінальна відповідальність (стаття 330 Кримінального кодексу України).

Існуюча проблема загострюється ще й тим, що поняття «конфіденційної інформації, що є власністю держави» є практично невизначеним. Адже відповідні переліки критеріїв її розпізнавання у даній якості, передбачені Постановою Кабінету Міністрів України № 1893 від 27 листопада 1998 р., якщо і складені окремими органами державної влади, то досі не оприлюднені.

Відомо також, що на основі статті 38 діючого Закону України «Про інформацію» інформація, створена на кошти державного бюджету, вважається державною власністю. Логічно, що належне державі право власності на інформацію реалізується за посередництвом окремих державних органів. Однак і в цьому випадку режим доступу до інформації, що належить державі, повинен встановлюватися не її конкретним розпорядником (органом виконавчої влади або місцевого самоврядування), а законом.

Проте, як вже зазначалося вище, режим доступу до інформації, що належить державі або органам місцевого самоврядування, визначається сьогодні не тільки законом, але й безпосередньо апаратом Президента і Кабінету Міністрів України, іншими органами державної виконавчої влади і місцевого самоврядування. Це призводить до того, що одна й та сама інформація може вважатись інформацією з обмеженим доступом в одному регіоні України і відкритою інформацією – в іншому.

Як відомо, стаття 21 діючого Закону України «Про інформацію» відносить акти Президента і Кабінету Міністрів України до категорії «інформації про діяльність органів державної влади і органів місцевого самоврядування». Згідно з Законом «Про інформацію» 1992 р. такі відомості оприлюднюються не тільки шляхом їх опублікування в офіційних друкованих виданнях, але й шляхом «безпосереднього доведення її до заінтересованих осіб (усно, письмово чи іншими способами)». При цьому Закон не ототожнює форму і спосіб передачі інформації адресатам з визначенням загального режиму доступу до неї. Тому безпосереднє доведення інформації про діяльність органів державної влади і місцевого самоврядування до тих, кому вона адресована, не означає, що для даної інформації встановлено режим обмеженого доступу.

Важливо підкреслити, що стаття 21 Закону України «Про інформацію» 1992 р. не надає органам державної влади і місцевого самоврядування повноважень щодо визначення кола осіб, які вважаються заінтересованими в одержанні належної даним органам інформації. Цілком очевидно, що будь-яку особу, яка звернулася до відповідного органу державної влади або органу місцевого самоврядування з проханням надати їй інформацію, слід вважати заінтересованою. Однак, ці, як і багато інших положень Закону «Про інформацію» 1992 р. вимагають складних компаративістських зусиль по встановленню їх змісту, а тому є незручними і малопридатними для використання.

Для того, щоб Український народ був реальним господарем країни, необхідно ефективно гарантувати політичну прозорість всіх дій влади. Оскільки відкритість влади є прямим наслідком правильної інформаційної політики, проблема застосування обмежувальних грифів до «конфіденційної інформації, що є власністю держави», так само як і загальна виправданість цього поняття, є проблемою, яку необхідно вирішити через внесення відповідних змін. Ситуація вимагає запровадження чітких норм і процедур, зрозумілих і простих в застосуванні дозволів і заборон. Саме цю проблему позитивно вирішує даний законопроект. Слід підкреслити, що законопроект запроваджує також детально визначене поняття суспільно значущої інформації (стаття 32), передбачає обов'язок щодо її оприлюднення без згоди власника. Поняття суспільно значущої («суспільно значимої» – редакція нині діючого Закону) інформації було введено в Закон «Про інформацію» 1992 р. доповненням від 3 квітня 2003 р., № 676-IV. Проте в той час це поняття не конкретизувалось, що створювало помітні труднощі для його застосування. Новий законопроект дає перелік основних видів суспільно значущої інформації. Такий перелік є необхідним, оскільки, як вже зазначалося вище, правоохоронним органам в Україні практично не доручається тлумачити зміст широких правових понять. Не виключено також, що певна частина суд-

дівського корпусу без переліків-пояснень та переліків-конкретизацій буде тлумачити закладений в поняття «суспільної значущості» інтерес, як стан гіпертрофованої соціальної дисципліни, режим жорстких інформаційних обмежень.

Законопроект передбачає, що будь-яка суспільно значуща інформація не тільки може, але й повинна бути розповсюджена, надана для ознайомлення зацікавлених громадськості. Таке формулювання є новелою для практики українського правозастосування, проте, за свідченням міжнародних експертів, саме воно відповідає міжнародним європейським стандартам доступу до інформації.

Принципово важливою частиною законопроекту є також розділ про компетенцію Уповноваженого Верховної Ради з прав людини в сфері захисту права на інформацію. Розділ передбачає визначення спеціального статусу Уповноваженого з прав людини в сфері захисту права на інформацію, подає перелік його основних прав, містить докладний список правопорушень, які є підставою для подання інформаційної скарги Уповноваженому.

Як відомо, загальний статус Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини регулюється Конституцією України (стаття 101), спеціальним Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 р., а також Рішенням Конституційного Суду України від 18 квітня 2000 р., № 5 – рп/2000.

Що ж стосується визначення спеціального статусу Уповноваженого за законопроектом, то він, в загальних рисах, відповідає існуючим міжнародним стандартам забезпечення автономності, незалежності та впливовості традиційного народного правозахисника. Його спеціально-інформаційні повноваження узгоджені з існуючим Законом «Про Уповноваженого Верховної Ради з прав людини», повністю відповідають йому за переліком спеціальних функцій і прав. Тому створення нової спеціальної посади або окремого адміністративного органу для захисту користувачів права на інформацію розробники даного законопроекту вважали недоцільним.

Завершують законопроект окремі розділи про відповідальність за порушення законодавства про інформацію, про міжнародну інформаційну діяльність, а також заключні положення, в яких йдеться про порядок набрання чинності новим законом. Оскільки законопроект передбачає витрати на реформування вже існуючих адміністративних процедур, його введення в дію узгоджено з правилами внесення законодавчих ініціатив, які вимагають додаткового бюджетного фінансування.

**СТРУКТУРА ЗАКОНУ УКРАЇНИ
ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ІНФОРМАЦІЮ»**

ЗАКОН УКРАЇНИ «ПРО ІНФОРМАЦІЮ»

Розділ I

ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття 1. Визначення інформації

Стаття 2. Мета Закону

Стаття 3. Сфера дії Закону

Стаття 4. Суб'єкти інформаційних відносин

Стаття 5. Об'єкт інформаційних відносин

Стаття 6. Законодавство про інформацію

Стаття 7. Основні принципи інформаційних відносин

Стаття 8. Функції держави в інформаційній сфері

Стаття 9. Засади державної інформаційної політики

Стаття 10. Право на інформацію

Стаття 11. Юридичні гарантії права на інформацію

Стаття 12. Організаційні гарантії права на інформацію

Розділ II

ІНФОРМАЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ

Стаття 13. Визначення інформаційної діяльності

Стаття 14. Свобода інформаційної діяльності

Стаття 15. Види інформаційної діяльності

Розділ III

ВИДИ ТА ДЖЕРЕЛА ІНФОРМАЦІЇ

Стаття 16. Види інформації

Стаття 17. Основні види інформації

Стаття 18. Статистична інформація

Стаття 19. Адміністративна інформація

Стаття 20. Масова інформація

Стаття 21. Інформація органів державної влади і органів місцевого самоврядування

Стаття 22. Правова інформація

Стаття 23. Інформація про особу

Стаття 24. Інформація довідково-енциклопедичного характеру

- Стаття 25. Соціологічна інформація
- Стаття 26. Джерела інформації
- Стаття 27. Документ в інформаційних відносинах

Розділ IV

РЕЖИМ ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ

- Стаття 28. Види режимів доступу до інформації
- Стаття 29. Доступ до відкритої інформації
- Стаття 30. Доступ до конфіденційної інформації
- Стаття 31. Доступ до інформації, яка містить державну або іншу передбачену законом таємницю
- Стаття 32. Поширення суспільно значущої інформації
- Стаття 33. Доступ до інформації, яка належить органам державної влади і органам місцевого самоврядування
- Стаття 34. Доступ до інформації про особу
- Стаття 35. Доступ до інформації про себе
- Стаття 36. Особливості доступу до інформації про себе
- Стаття 37. Запит щодо доступу до інформації
- Стаття 38. Форма інформаційного запиту
- Стаття 39. Форма відповіді на інформаційний запит
- Стаття 40. Мова відповіді на інформаційний запит
- Стаття 41. Термін розгляду інформаційного запиту
- Стаття 42. Відмова і відстрочка в наданні інформації
- Стаття 43. Винятки щодо надання інформації за запитом
- Стаття 44. Форма відмови в наданні інформації
- Стаття 45. Форма відстрочки в наданні інформації
- Стаття 46. Оскарження відмови і відстрочки в наданні інформації
- Стаття 47. Порядок відшкодування витрат, пов'язаних із задоволенням інформаційних запитів
- Стаття 48. Право власності на інформацію
- Стаття 49. Інформаційна продукція і послуги як товар

Розділ V

КОМПЕТЕНЦІЯ УПОВНОВАЖЕНОГО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДИНИ В СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВА НА ІНФОРМАЦІЮ

- Стаття 50. Статус Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в сфері захисту права на інформацію
- Стаття 51. Компетенція Уповноваженого в сфері захисту права на інформацію

Стаття 52. Інформаційна скарга на ім'я Уповноваженого

Розділ VI

ОХОРОНА ІНФОРМАЦІЇ, ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ІНФОРМАЦІЮ

Стаття 53. Охорона права на інформацію

Стаття 54. Заборона довільного знищення інформації

Стаття 55. Гарантії інформаційної діяльності засобів масової інформації (ЗМІ)

Стаття 56. Заборона цензури та заборона втручання в професійну діяльність журналістів і ЗМІ з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб

Стаття 57. Неприпустимість зловживання правом на інформацію

Стаття 58. Відповідальність за порушення законодавства про інформацію

Стаття 59. Звільнення від відповідальності

Стаття 60. Оскарження протиправних дійнь

Стаття 61. Відшкодування матеріальної та моральної шкоди

Розділ VI

МІЖНАРОДНА ІНФОРМАЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ

Стаття 62. Зміст міжнародної інформаційної діяльності

Стаття 63. Експорт та імпорт інформаційної продукції (послуг)

ЗАКЛЮЧНІ ПОЛОЖЕННЯ

ЗАКОН УКРАЇНИ ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ІНФОРМАЦІЮ»

Верховна Рада України **постановляє**:

Внести зміни до Закону України «Про інформацію» (Відомості Верховної Ради України, 1992 р., № 48, ст. 650; 2000 р., № 27, ст. 213; 2002 р., № 29, ст. 194; 2003 р., № 28, ст. 214), виклавши його в такій редакції:

ЗАКОН УКРАЇНИ «ПРО ІНФОРМАЦІЮ»

Цей Закон регулює право громадян України, інших суб'єктів інформаційних відносин на інформацію, закладає правові основи державної інформаційної політики.

Ґрунтуючись на статтях 17, 31-32, 34 Конституції України, Закон стверджує та забезпечує відповідними гарантіями право кожного вільно створювати, збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб і визначає основні правові форми діяльності та міжнародного співробітництва України в галузі інформації.

Розділ I

ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття 1. Визначення інформації

1. Інформацією за цим Законом вважаються будь-які відомості, зміст яких може бути поданий в знаковій чи символічній формі і збережений на зовнішніх по відношенню до людської свідомості матеріальних носіях.

2. Офіційною інформацією за цим Законом вважається зафіксована на матеріальних носіях, внесена до облікових реєстрів документована або публічно оголошена органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами інформація про події та явища, що відбуваються в світі, суспільстві, державі та навколишньому природному середовищі.

3. Решта інформації вважається неофіційною.

Стаття 2. Мета Закону

1. Закон встановлює загальні правові основи створення, збирання, використання, поширення та зберігання інформації, закріплює право особи, інших суб'єктів інформаційних відносин на інформацію в усіх сферах суспільного і державного життя України, а також види інформації, її джерела, визначає статус суб'єктів (учасників) інформаційних відносин, регулює доступ до інформації та забезпечує її охорону, захищає особу та суспільство від можливих зловживань в інформаційній сфері.

Стаття 3. Сфера дії Закону

1. Дія цього Закону поширюється на інформаційні відносини, які виникають під юрисдикцією України в усіх сферах життя і діяльності особи, суспільства і держави при створенні, збиранні, використанні, поширенні та зберіганні інформації.

Стаття 4. Суб'єкти інформаційних відносин

1. Суб'єктами інформаційних відносин за цим Законом є:

- 1) громадяни України, іноземці, особи без громадянства;
- 2) релігійні організації;
- 3) політичні партії (блоки);
- 4) профспілки;
- 5) правозахисні організації;
- 6) громадські об'єднання;
- 7) засоби масової інформації (ЗМІ);
- 8) органи місцевого самоврядування, їх посадові і службові особи;
- 9) органи державної влади, їх посадові і службові особи;
- 10) підприємства, установи і організації всіх форм власності;
- 11) будь-які юридичні особи;
- 12) держава Україна.

2. Всі суб'єкти інформаційних відносин в якості власників (користувачів) інформації і запитувачів, за винятком запитів щодо інформації про особу (про себе) і виключень, передбачених в законі, мають рівні права.

3. В якості суб'єктів інформаційних відносин також визнаються:

- 1) іноземні держави;
- 2) окремі іноземні юридичні особи;
- 3) окремі державні і недержавні міжнародні організації.

Стаття 5. Об'єкт інформаційних відносин

1. Об'єктом інформаційних відносин є передбачена частинами 1-3 статті 1 цього Закону офіційна і неофіційна інформація.

Стаття 6. Законодавство про інформацію

1. Законодавство України про інформацію складають Конституція України, цей Закон, Закон України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», Закон України «Про телебачення і радіомовлення», Закон України «Про інформаційні агентства», Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», Закон України «Про Національний архівний фонд і архівні установи», Закон України «Про державну таємницю», Звід відомостей, що становлять державну таємницю та інші закони України, нормативно-правові акти про окремі види і засоби інформації, а також міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, принципи і норми чинного в Україні міжнародного права.

Стаття 7. Основні принципи інформаційних відносин

1. Основними принципами інформаційних відносин є:
 - 1) визнання права на інформацію одним із основних прав людини;
 - 2) гарантованість права на інформацію;
 - 3) відкритість, доступність інформації та свобода її обміну;
 - 4) достовірність, повнота і точність інформації;
 - 5) законність створення, збирання, використання, поширення та зберігання інформації;
 - 6) своєчасність надання запитуваної інформації.

Стаття 8. Функції держави в інформаційній сфері

1. Функції держави в інформаційній сфері – це сукупність основних напрямків діяльності держави по створенню, збиранню, використанню, поширенню та зберіганню інформації.
2. Функціями держави в інформаційній сфері є:
 - 1) забезпечення вільного доступу громадян, інших суб'єктів інформаційних відносин до національних і міжнародних джерел інформації;
 - 2) створення державних інформаційних ресурсів, систем і мереж інформації;
 - 3) створення системи охорони і захисту державної, іншої передбаченої законом таємниці, конфіденційної інформації, а також інформації про особу;
 - 4) сприяння міжнародному співробітництву України, інших суб'єктів інформаційних відносин в галузі інформації.

Стаття 9. Засади державної інформаційної політики

1. Здійснення державної інформаційної політики України ґрунтується на таких засадах:
 - 1) інформація про політику Української держави, діяльність її органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб є відкритою для громадськості, засекречування окремих частин такої інформації здійснюється виключно на підставі закону;
 - 2) засекречуванню підлягає інформація, а не відомості про документ (носії інформації) та його реквізити (дата прийняття, назва, реєстраційний номер);
 - 3) громадянам України, іншим особам, які на законних підставах знаходяться на території України, об'єднанням громадян належить пріоритет перед органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами в одержанні інформації будь-якого зміс-

ту, за винятком відомостей, віднесених законом до категорії інформації з обмеженим доступом;

4) заборони обмеження державою, її органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами створення, збирання, поширення, використання та зберігання інформації релігійно-духовного, світоглядно-філософського, наукового або мистецько-культурного змісту;

5) заборони встановлення обмежень діяльності суб'єктів інформаційних відносин, спрямованої на забезпечення доступу до мережі Інтернет, а також інших державних та міжнародних інформаційних систем і мереж загального користування (ця заборона не поширюється на порядок розподілу і надання телевізійних і радіочастот);

6) заборони органам державної влади, органам місцевого самоврядування, їх посадовим і службовим особам самочинно відносити відомості (встановлювати обмежувальні грифи), які не становлять державної або іншої передбаченої законом таємниці, до категорії інформації з обмеженим доступом;

7) визначення виключно в законі та оприлюднення повного переліку категорій, правил зберігання і доступу до інформації, що містить в собі державну або іншу передбачену законом таємницю, конфіденційної інформації, а також інформації про особу;

8) заборони органам державної влади, органам місцевого самоврядування, їх посадовим і службовим особам відносити відомості, що знаходяться в їх розпорядженні, до категорії конфіденційної інформації;

9) заборони прийняття нормативно-правових актів та розпоряджень *ad hoc*, які б не дозволяли надавати засобам масової інформації відомості, не віднесені до категорії інформації з обмеженим доступом;

2. Перераховані в цій статті засади застосовуються в якості загальних норм при вирішенні адміністративних та судових спорів, що можуть виникати між суб'єктами інформаційних відносин.

Стаття 10. Право на інформацію

1. Кожен, хто на законних підставах знаходиться на території України, має основне право вільно створювати, збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір.

2. Всі суб'єкти інформаційних відносин мають право на доступ до відкритої інформації, якою володіють органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові і службові особи.

3. Всі суб'єкти інформаційних відносин мають право на інформацію, що передбачає можливість вільного створення, збирання, використання, поширення та зберігання відомостей, необхідних їм для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій.

4. Реалізація права на інформацію одними суб'єктами інформаційних відносин не повинна порушувати права, свободи і законні інтереси інших суб'єктів інформаційних відносин. У випадку суперечності таких прав переважає право, за яким стоять інтереси захисту особистого життя, а у випадку інформації з обмеженим доступом – значущий громадський інтерес.

5. Кожному, хто на законних підставах знаходиться на території України, забезпечується вільний доступ до інформації про себе, якщо така інформація не є державною або іншою передбаченою законом таємницею.

Стаття 11. Юридичні гарантії права на інформацію

1. Право на інформацію забезпечується:

1) обов'язком органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб регулярно інформувати громадськість про свою діяльність та прийняті рішення;

2) обов'язком органів державної влади, органів місцевого самоврядування мати і систематично оновлювати реєстри (переліки) документів, що знаходяться в їх розпорядженні;

3) обов'язком органів державної влади, органів місцевого самоврядування мати хронологічні підшивки копій офіційних документів і матеріалів для громадського ознайомлення;

4) обов'язком органів державної влади, органів місцевого самоврядування виділяти спеціальні приміщення (місця) для роботи запитувачів з документами, а також правом запитувачів робити з них виписки, копії тощо;

5) обов'язком органів державної влади, органів місцевого самоврядування, установ, підприємств і організацій всіх форм власності мати спеціальні служби або призначати відповідальних осіб для забезпечення доступу запитувачів до інформації;

6) правом вільного доступу суб'єктів інформаційних відносин до статистичних даних, архівних, бібліотечних і музейних фондів, інших інформаційних банків і баз даних, обмеженням цього доступу лише з огляду на специфіку цінностей та особливі умови їх схоронності, що визначаються законом;

7) обов'язком законодавчих, представницьких та інших виборних органів державної влади, органів місцевого самоврядування регулярно оприлюднювати в засобах масової інформації плани проведення та порядок денний своїх засідань;

8) обов'язком законодавчих, представницьких та інших виборних органів державної влади, органів місцевого самоврядування надавати вільний доступ громадськості на свої засідання;

9) правом вільного доступу громадськості до електронних версій будь-якої відкритої інформації;

10) встановленням державного та громадського контролю за дотриманням законодавства про інформацію;

11) встановленням юридичної відповідальності за порушення законодавства про інформацію.

Стаття 12. Організаційні гарантії права на інформацію

1. Всі органи державної влади і органи місцевого самоврядування повинні мати громадські приймальні, в яких здійснюється безпосереднє ознайомлення запитувачів із належною цим органам інформацією.

2. Органи державної влади, органи місцевого самоврядування повинні інформувати громадськість про зміст, напрями і характер своєї роботи. Інформація про їх місцезнаходження, розташування їх інформаційних служб та розпорядок роботи повинна регулярно доводитись до відома населення.

3. Для правильного спрямування інформаційних запитів та полегшення пошукової роботи запитувачів кожен державний орган і орган місцевого самоврядування повинен оприлюднювати на відкритих стендах та у безкоштовних загальнодоступних друкованих виданнях таку інформацію:

1) перелік функцій установи і послуг, які вона надає населенню;

2) опис структури головного та місцевих підрозділів установи, розташування місць, в яких її службовці надають запитувачам необхідну інформацію, а запитувачі – вносять необхідні подання та запити, одержують необхідні їм документи тощо;

3) вимоги установи щодо необхідних формальних процедур діловодства, яке нею ведеться;

4) зразки форм і бланків всіх документів, що надходять в установу та її підрозділи, а також зразки їх належного заповнення;

5) розташування місць, де надаються необхідні запитувачам форми і бланки установи;

6) загальні правила (правила внутрішнього трудового розпорядку) роботи установи;

7) тексти законодавчих та інших нормативних актів (наказів, інструкцій тощо), якими безпосередньо визначається компетенція установи або на підставі яких установа працює;

8) внутрішні адміністративні розпорядження та інструкції для персоналу установи, якщо ці документи торкаються громадських інтересів;

9) тексти всіх документів, які вносять поправки і зміни у наведені вище дані.

Розділ II

ІНФОРМАЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ

Стаття 13. Визначення інформаційної діяльності

1. Інформаційна діяльність – це сукупність дій, спрямованих на задоволення інформаційних потреб суб'єктів інформаційних відносин.

2. З метою задоволення цих потреб органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи і організації всіх форм власності створюють інформаційні служби (підрозділи, окремі посади), системи, мережі, реєстри (переліки), бази і банки даних.

3. Порядок їх створення, масштаби, структура та повноваження визначаються Кабінетом Міністрів України, іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, адміністрацією відповідних підприємств, установ та організацій.

Стаття 14. Свобода інформаційної діяльності

1. Держава гарантує свободу інформаційної діяльності всім суб'єктам інформаційних відносин в межах їх прав, свобод, функцій і повноважень.

2. Створення, збирання, використання, поширення та зберігання інформації є вільним. В окремих випадках воно здійснюється з урахуванням обмежень, передбачених законами України про інформацію.

Стаття 15. Види інформаційної діяльності

1. Основними видами інформаційної діяльності є створення, збирання, використання, поширення та зберігання інформації.

2. Створення інформації – це вироблення, синтез, компонування інформаційного повідомлення, зміст якого є новим по відношенню до інформаційних джерел, які були використані для його розробки.

3. Збирання інформації – це набуття, придбання, накопичення інформації суб'єктами інформаційних відносин.

4. Використання інформації – це задоволення інформаційних потреб суб'єктів інформаційних відносин.

5. Поширення інформації – це оприлюднення, розповсюдження, реалізація у встановленому законом порядку інформації.

6. Зберігання інформації – це забезпечення належного стану інформації та її матеріальних носіїв.

Розділ III ВИДИ ТА ДЖЕРЕЛА ІНФОРМАЦІЇ

Стаття 16. Види інформації

1. Види інформації – це структурована сукупність відомостей про оточуючий людину світ, окремі сфери життя і діяльності суспільства, держави і особи.

2. Окремі види інформації можуть мати спеціальний правовий режим.

Стаття 17. Основні види інформації

1. Основними видами інформації є:
- 1) статистична інформація;
 - 2) адміністративна інформація;
 - 3) масова інформація;
 - 4) інформація про діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб;
 - 5) правова інформація;
 - 6) інформація про особу (про себе);
 - 7) інформація довідково-енциклопедичного характеру;
 - 8) соціологічна інформація.

Стаття 18. Статистична інформація

1. Статистична інформація – це інформація, яка дає кількісну характеристику масових явищ та процесів, що відбуваються в економічній, соціальній, культурній та інших сферах життя.

2. Статистична інформація підлягає систематичному відкритому опублікуванню. Забезпечується відкритий доступ громадян, інших суб'єктів інформаційних відносин до неопублікованих статистичних даних, які не підпадають під дію встановлених законом обмежень.

3. Окремі первісні сегменти статистичної інформації, які стосуються інформації про особу, а також економічних чи комерційних інтересів, в тому числі відомості, які збираються в процесі сплати податків і зборів фізичними особами і приватними підприємцями можуть бути віднесені до інформації з обмеженим доступом.

4. Система статистичної інформації, її джерела і режим визначаються Законом України «Про державну статистику».

Стаття 19. Адміністративна інформація

1. Адміністративна інформація – це дані внутрішнього службового документообігу, що дають кількісну характеристику явищ і процесів в різних сферах життя і використовуються органами державної влади (за винятком органів державної статистики), органами місцевого самоврядування з метою виконання їх функцій і повноважень.

2. Відомості про адміністративну інформацію вносяться до відповідних реєстрів (переліків), що ведуться органами державної влади і органами місцевого самоврядування.

3. Адміністративна інформація належить, як правило, до відкритої інформації і підлягає наданню за інформаційними запитами.

4. Віднесення окремих сегментів адміністративної інформації до категорії інформації з обмеженим доступом здійснюється на основі закону.

Стаття 20. Масова інформація

1. Масова інформація – це будь-яка відкрита, поширювана в інтересах широких кіл громадськості аудіовізуальна інформація.

2. Друкованими засобами масової інформації (ЗМІ) є періодичні друковані видання (преса) і разові видання з визначеним тиражем.

3. Аудіовізуальними ЗМІ є радіомовлення, телебачення, інформаційні видання в Інтернеті, кіно тощо.

4. Окремі ЗМІ можуть мати особливий державний або корпоративний правовий режим діяльності.

Стаття 21. Інформація органів державної влади і органів місцевого самоврядування

1. Інформація органів державної влади і органів місцевого самоврядування поділяється на офіційну та іншу (неофіційну) належну їм інформацію.

2. Офіційною інформацією органів державної влади і органів місцевого самоврядування є передбачена частиною 2 статті 1 цього Закону інформація.

3. Офіційною інформацією органів державної влади і органів місцевого самоврядування є також відомості у формі стенограм, електронних записів або протоколів їх засідань, в яких відображаються зміст і деталі обговорення питань порядку денного тощо.

4. Основними джерелами офіційної інформації є: законодавчі акти України, інші акти, що приймаються Верховною Радою України та її органами, акти Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств і відомств, інші нормативно-правові та ненормативні акти органів державної влади і органів місцевого самоврядування.

5. Іншою (неофіційною) інформацією органів державної влади, органів місцевого самоврядування вважаються належні їм не документовані згідно існуючих форм і не внесені до облікових реєстрів (переліків) відомості, які виробляються або знаходяться в обігу в процесі їх поточної діяльності.

6. Не вважаються офіційною інформацією державних органів і органів місцевого самоврядування документи, які були одержані посадовими і службовими особами цих органів в якості приватних осіб або публічних фігур, якщо в цій ролі вони виступали або виступають поза межами здійснення своїх посадових або службових функцій.

Стаття 22. Правова інформація

1. Правова інформація – це інформація, що становить сукупність документованих або публічно оголошених відомостей про діяльність судових та інших правоохоронних органів; про право, законодавство та їх систему; про джерела права та його реалізацію; про юридичні факти, правовідносини, правопорядок, правозастосування, правопорушення та їх профілактику тощо.

2. Правова інформація, за винятком інформації, віднесеної до категорії інформації з обмеженим доступом, є відкритою і надається суб'єктам інформаційних відносин за їх вимогою.

3. З метою забезпечення доступу суб'єктів інформаційних відносин до законодавчих та інших нормативно-правових актів держава забезпечує видання цих актів масовими тиражами у найкоротші строки після набрання ними чинності.

Стаття 23. Інформація про особу

1. Інформація про особу – це сукупність документованих або публічно оголошених відомостей про особу (громадянина, іноземця, особи без громадянства), яка знаходиться або перебувала раніше під юрисдикцією України.

2. Джерелами інформації про особу є видані на її ім'я документи, підписані нею документи, інші ідентифікаційні та облікові дані, зібрані органами державної влади, органами місцевого самоврядування, лікувальними та освітніми закладами, підприємствами, установами і організаціями всіх форм власності в межах своїх повноважень.

3. Основними даними про особу (персональними даними) є: прізвище, ім'я та по-батькові, громадянство, етнічна належність (національність), освіта, сімейний стан, ставлення до релігії, податковий статус, кредитна історія, стан здоров'я, а також адреса, дата і місце народження.

4. Інформацією про особу слід також вважати зібрані про неї медичні та психіатричні дані (історія хвороби, діагнози тощо); ідентифікаційні коди чи номери; персональні символи; підпис; відбитки пальців, записи голосу, фотографії; дані про розмір зарплати або інші законні доходи, про вклади і рахунки в банках; дані про судимість та інші форми притягнення особи до кримінальної, адміністративної чи дисциплінарної відповідальності; результати іспитів, професійного та іншого тестування тощо.

5. Забороняється збирання, зберігання, використання та поширення інформації про особу без її згоди, за винятком здійснення законних прав ЗМІ та інших суб'єктів інформаційних відносин, визначених законом.

Стаття 24. Інформація довідково-енциклопедичного характеру

1. Інформація довідково-енциклопедичного характеру – це систематизовані та документовані відомості про людину, світ, суспільство, державу, навколишнє природне середовище тощо.

2. Основними джерелами такої інформації є: енциклопедії, словники, довідники, рекламні повідомлення та оголошення, путівники, картографічні матеріали, електронні бази та банки даних в мережі Інтернет, архіви, а також довідки різних інформаційних служб та систем.

3. Інформація довідково-енциклопедичного характеру належить до категорії відкритої інформації. В окремих випадках доступ до неї регулюється бібліотечним, архівним та іншим законодавством.

Стаття 25. Соціологічна інформація

1. Соціологічна інформація – це документовані або публічно оголошені відомості про ставлення осіб і соціальних груп до громадських, політичних, інших подій, явищ, процесів і фактів.

2. Основними джерелами соціологічної інформації є документовані або публічно оголошені відомості, в яких відображено результати опитувань, спостережень та інших соціологічних досліджень.

3. Соціологічна інформація, а також інформація про замовників соціологічних досліджень та їх вартість належить до категорії відкритої інформації.

Стаття 26. Джерела інформації

1. Джерелами інформації є фактично існуючі або передбачені законом носії інформації: фізичні особи, документи, інші матеріальні об'єкти, що зберігають інформацію, а також повідомлення засобів масової інформації, публічні виступи, інтерв'ю окремих осіб тощо.

Стаття 27. Документ в інформаційних відносинах

1. Документ – це існуюча матеріальна форма створення, зберігання, використання та поширення інформації шляхом фіксації її на папері, магнітній, кіно -, відео -, фотоплівці або на іншому матеріальному носії.

2. Первинний документ – це документ, що містить в собі висхідну оригінальну інформацію.

3. Вторинний документ – це документ, що є результатом аналітико-синтетичної та іншої переробки одного або кількох документів.

Розділ IV

РЕЖИМ ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ

Стаття 28. Види режимів доступу до інформації

1. Режим доступу до інформації – це передбачений законом порядок створення, збирання, використання, поширення та зберігання інформації.

2. За режимом доступу інформація поділяється на відкриту інформацію та інформацію з обмеженим доступом.

3. Інформація з обмеженим доступом поділяється на:

1) інформацію, що становить державну таємницю;

2) інформацію, що становить іншу передбачену законом таємницю;

3) конфіденційну інформацію;

4) інформацію про особу (про себе).

4. Державний контроль за додержанням встановленого режиму доступу до інформації здійснюється органами, визначеними Верховною Радою України і Кабінетом Міністрів України.

5. Громадський контроль за додержанням встановленого режиму доступу до інформації здійснюється народними депутатами України, депутатами місцевих рад, правозахисними організаціями, громадянами особисто.

6. Контроль за режимом доступу до інформації полягає у забезпеченні додержання вимог законодавства про інформацію всіма суб'єктами інформаційних відносин, недопущенні необґрунтованого або самочинного віднесення будь-яких відомостей до категорії інформації з обмеженим доступом.

7. Верховна Рада України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини мають право вимагати від органів державної влади і органів місцевого самоврядування подання детальних звітів про організацію та результати їх роботи з інформаційними запитами.

Стаття 29. Доступ до відкритої інформації

1. Доступ до відкритої інформації для всіх суб'єктів інформаційних відносин є вільним. Будь-яке обмеження доступу до відкритої інформації є протизаконним.

2. Доступ до відкритої інформації забезпечується встановленням режиму сприятливого невтручання держави, її органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб в інформаційні відносини, а у випадку інформації, що належить органам державної влади і місцевого самоврядування – за допомогою гарантій, передбачених статтями 11-12, 33 цього Закону.

3. Порядок і умови надання доступу до відкритої інформації за запитами встановлюються цим Законом, а також договором, якщо надання інформації здійснюється на договірній основі.

4. У випадку колізії інтересів переважним правом на одержання відкритої інформації користуються ті запитувачі, які звернулися за наданням інформації першими. У виключних випадках таке право надається запитувачам, яким інформація терміново необхідна для виконання їх професійних обов'язків.

Стаття 30. Доступ до конфіденційної інформації

1. Конфіденційна інформація – це відомості, які знаходяться у володінні, користуванні або розпорядженні фізичних і юридичних осіб (за винятком органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх

посадових і службових осіб) і поширюються за їх бажанням відповідно до передбачених ними умов.

2. Тимчасова передача конфіденційної інформації в розпорядження органів державної влади або місцевого самоврядування, їх посадових або службових осіб може здійснюватись лише на підставі закону і не змінює режиму її конфіденційності.

3. Суб'єкти інформаційних відносин, крім органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, які володіють інформацією професійного, ділового, виробничого, банківського, комерційного та іншого характеру, одержаною на власні кошти, або такою, яка є предметом їх професійного, ділового, виробничого, банківського, комерційного та іншого інтересу і не порушує передбаченої законом таємниці, самостійно визначають режим доступу до неї, включаючи належність її до категорії конфіденційної, та встановлюють для неї системи і способи захисту.

4. Винятки становлять певні сегменти інформації комерційного та банківського характеру, а також інформація, правовий режим якої встановлено Верховною Радою України за поданням Кабінету Міністрів України (з питань статистики, екології, банківських операцій, податків тощо), та інформація, приховування якої являє загрозу життю і здоров'ю людей.

5. Органи державної влади і органи місцевого самоврядування, їх посадові і службові особи не мають права відносити належні їм відомості до категорії конфіденційної інформації.

Стаття 31. Доступ до інформації, яка містить державну або іншу передбачену законом таємницю

1. Інформація, яка містить в собі відомості, що становлять державну або іншу передбачену законом таємницю, належить до інформації з обмеженим доступом.

2. Віднесення інформації до категорії державної таємниці і доступ до неї громадян здійснюється виключно на основі Закону України «Про державну таємницю» та Зводу відомостей, що становлять державну таємницю (ЗВДТ). Перелік категорій такої інформації розширеному тлумаченню не підлягає.

3. Віднесення інформації до категорії іншої передбаченої законом таємниці і обмеження доступу до неї громадян здійснюється виключно на підставі закону і може мати місце лише:

- 1) для забезпечення інтересів національної безпеки, оборони і територіальної цілісності України;
- 2) для забезпечення стабільності міжнародної політики України;

- 3) для забезпечення громадського порядку;
- 4) з метою запобігання масовим заворушенням чи злочинам;
- 5) з метою захисту природи і довкілля;
- 6) для охорони здоров'я населення;
- 7) для забезпечення інтересів державної економічної, монетарної та обмінної політики;
- 8) для забезпечення важливих комерційних (державних або приватних) інтересів;
- 9) з метою нерозголошення змісту обговорень в органах державної влади і органах місцевого самоврядування або між цими органами під час вироблення їх рішень;
- 10) для забезпечення рівноправної участі сторін в судовому процесі та підтримання авторитету і неупередженості правосуддя;
- 11) для забезпечення таємниці законних грошових вкладів (інших об'єктів банківського зберігання) і доходів фізичних осіб (за винятком доходів посадових та службових осіб органів державної влади і органів місцевого самоврядування);
- 12) для збереження таємниці усиновлення (удочеріння), нерозголошення медичного (психіатричного) діагнозу, історії хвороби, іншої медичної інформації персонального характеру;
- 13) для забезпечення таємниці сповіді;
- 14) для забезпечення адвокатської таємниці;
- 15) для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно.

Стаття 32. Поширення суспільно значущої інформації

1. Будь-яка інформація (в тому числі передбачена частиною 3 статті 28 цього Закону) повинна бути поширена без згоди її власника або розпорядника, якщо ця інформація є суспільно значущою, тобто якщо вона є предметом громадського інтересу і право громадськості знати цю інформацію переважає потенційну шкоду від її оприлюднення.

2. Суспільно-значущою вважається, як правило, інформація, яка свідчить про загрозу державному суверенітету та територіальній цілісності Української держави; дозволяє здійснити обґрунтований політичний вибір; гарантує людям обізнаність з подіями і фактами, що безпосередньо впливають на стан і характер їх життя; забезпечує ефективну реалізацію конституційних прав, свобод і обов'язків; запобігає шкідливим екологічним та іншим наслідкам від діяльності (бездіяльності) державних або інших суб'єктів господарювання.

3. Зазначений в частині 2 цієї статті перелік суспільно значущої інформації не є вичерпним. Визначення інформації в даній якості залежить від конкретних обставин.

Стаття 33. Доступ до інформації, яка належить органам державної влади і органам місцевого самоврядування

1. Вся офіційна та інша інформація, яка належить або знаходиться в розпорядженні органів державної влади і органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, за винятком інформації з обмеженим доступом, є відкритою для громадського ознайомлення.

2. Інформація органів державної влади і органів місцевого самоврядування доводиться до відома зацікавлених суб'єктів шляхом:

1) опублікування її в офіційних друкованих виданнях або поширення інформаційними службами відповідних органів державної влади, органів місцевого самоврядування;

2) оприлюднення її в засобах масової інформації або публічного оголошення;

3) безпосереднього доведення її до запитувачів (усно, письмово, іншими способами);

4) надання можливості вільного ознайомлення запитувачів з інформаційними реєстрами, оригіналами або копіями документів, архівними матеріалами;

5) вільного доступу громадськості на робочі засідання цих органів, якщо ці засідання не було на законних підставах оголошено закритими;

6) надання присутнім на робочих засіданнях представникам громадськості, іншим зацікавленим особам можливості робити записи, проводити фотозйомку та відеозапис;

7) організації доступу всіх зацікавлених осіб до відповідних електронних банків і баз даних.

3. Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові і службові особи повинні вести свою документацію та її облік в такий спосіб, щоб доступ запитувачів до належної їм інформації був простим.

4. Всі акти діловодства а також акти, в яких фіксуються рішення органів державної влади, їх посадових і службових осіб, якщо вони містять в собі відомості, віднесені до категорії державної або іншої передбаченої законом таємниці, можуть бути засекреченими лише в частині, що безпосередньо містить в собі такі відомості. Відмова надати для особистого або громадського ознайомлення інформацію (документ) органу державної влади або місцевого самоврядування під приводом, що окрема частина цієї інформації містить в собі державну або іншу передбачену законом таємницю є протизаконною.

5. Право на доступ до інформації, яка належить або знаходиться в розпорядженні органів державної влади і органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб обмежується тільки існуючими відомостями. Орган державної влади або місцевого самоврядування, їх посадові і службові особи не зобов'язані виробляти новий документ для того, щоб надати відповідь на запит.

6. Належні органам державної влади, органам місцевого самоврядування законодавчі та інші нормативно-правові акти, що стосуються реалізації прав, свобод і законних інтересів громадян, інших суб'єктів інформаційних відносин, не доведені до публічного відома, не мають юридичної сили.

Стаття 34. Доступ до інформації про особу

1. Доступ суб'єктів інформаційних відносин до інформації про особу може здійснюватись лише з дотриманням передбачених статтями 31-32 Конституції, цим та іншими законами України гарантій невтручання в особисте та сімейне життя.

2. Органи державної влади і органи місцевого самоврядування, інформаційні системи яких вміщують інформацію про особу, зобов'язані вживати заходів щодо запобігання несанкціонованому доступу до неї. У разі порушень цих вимог закон гарантує відшкодування особі збитків (шкоди), завданих їй використанням такої інформації.

3. Забороняється зводити в єдині інформаційні банки і бази даних, а також охоплювати єдиним номером (кодом) інформацію про особу, яка була зібрана в різний час з різною метою органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями всіх форм власності, їх посадовими і службовими особами.

4. Забороняється передавати інформацію про особу від органу, який на законних підставах володіє такою інформацією, до органу, який такою інформацією не володіє, за винятком випадків, коли передача такої інформації передбачена в законі або дозволена особою, якої ця інформація стосується.

5. Зберігання інформації про особу не повинно тривати довше, ніж це необхідно для законно встановленої мети.

6. Всі державні організації, які збирають інформацію про особу, повинні до початку своєї роботи здійснити у встановленому Кабінетом Міністрів України порядку державну реєстрацію відповідних баз даних.

7. Необхідна кількість даних про особу, яку можна одержати на законних підставах третьою стороною, має бути максимально обмеженою і може використовуватися лише для законно встановленої мети.

8. Інформація про особу громадянина, який претендує на виборну посаду в органах державної влади і органах місцевого самоврядування, іншу значиму публічну посаду, займає або займав таку посаду раніше, не становить змісту державної або іншої передбаченої законом таємниці, не може бути віднесена до категорії конфіденційної інформації і є відкритою для оприлюднення.

9. Інформація про особу, зібрана правоохоронними органами під час оперативно-розшукової діяльності, досудового слідства, адміністративного та судового розгляду справи надається для ознайомлення за правилами кримінально-процесуального, цивільно-процесуального та адміністративного законодавства.

10. В якості інформації про себе інформація про особу не може знаходитись в режимі обмеженого доступу довше, ніж цього вимагає термін зняття або погашення судимості особи, про яку йдеться.

Стаття 35. Доступ до інформації про себе

1. Громадяни, іноземці та особи без громадянства, які знаходяться або знаходилися раніше під юрисдикцією України, мають право знаходитися в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях всіх форм власності з відомостями про себе (про свою особу), якщо ці відомості не є віднесеними до категорії державної або іншої передбаченої законом таємниці.

2. Кожному гарантується судовий захист права спростовувати недостовірну інформацію про себе і членів своєї сім'ї, вимагати вилучення такої інформації, а також права на відшкодування матеріальної і моральної школи, завданої незаконним збиранням, зберіганням, використанням та поширенням інформації про особу.

3. Під дію цієї статті підпадає передбачена статтею 23 цього Закону інформація про особу, а також реєстраційні дані в державних інспекціях, інших органах державної влади і місцевого самоврядування, облікові дані особи в об'єднаннях громадян тощо.

4. Під дію цієї статті підпадають відомості про особу, які були зібрані на підставі законних рішень правоохоронними органами, в тому числі органами СБУ, підрозділами військової розвідки і контррозвідки, Міністерством юстиції, Міністерством закордонних справ, посольськими і консульськими установами України за кордоном, якщо стосовно цієї інформації не діють або закінчилися умови та строки її віднесення до категорії державної або іншої передбаченої законом таємниці.

Стаття 36. Особливості доступу до інформації про себе

1. Громадяни, іноземці та особи без громадянства, які знаходяться або знаходились раніше під юрисдикцією України мають право:

1) знати, які відомості про них, на який час і з якою метою збираються або збирались раніше, як, ким і з якою метою вони повинні бути або були використані;

2) заперечувати правильність, повноту, доречність оприлюднення інформації про себе;

3) вносити зміни в інформацію (документи, бази, системи даних тощо) про себе, оскаржувати в адміністративному і судовому порядку відмову в цьому праві.

2. Незаконна відмова особі в доступі до інформації про себе або приховування такої інформації, а також її незаконне збирання, використання, зберігання чи поширення можуть бути оскаржені в адміністративному або судовому порядку.

3. Особа, яка вимагає доступу до інформації про себе, не повинна повідомляти органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи і організації всіх форм власності, їх посадових і службових осіб про мету або підстави свого інтересу.

Стаття 37. Запит щодо доступу до інформації

1. Під інформаційним запитом (запитом) щодо доступу до інформації в цьому Законі розуміється звернення будь-якого із суб'єктів інформаційних відносин з вимогою про ознайомлення з інформацією, яка належить або знаходиться в розпорядженні органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб.

2. Надання за запитом підлягає інформація, записана на будь-яких матеріальних носіях у придатному для відтворення вигляді і створена або одержана на законних підставах органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, за винятком інформації, передбаченої статтями 42 – 43 цього Закону.

3. Запит щодо доступу до інформації про себе може бути направлений також підприємствам, установам і організаціям всіх форм власності, якщо запитувач вважає, що вони володіють такими даними.

4. Громадяни, інші суб'єкти інформаційних відносин мають право звернутися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб з інформаційним запитом незалежно від того, стосується запитувана інформація їх особисто, чи ні.

5. Запитувач має право робити запит також щодо інформації, яка передбачена статтями 42-43 цього Закону і знаходиться в режимі обмеже-

ного доступу. Неможливість надання інформації за запитом не означає заборони здійснення запиту на неї.

6. Громадяни, інші суб'єкти інформаційних відносин подають запит відповідному органу державної влади, органу місцевого самоврядування, (у випадку інформації про особу – також іншій установі), їх посадовим і службовим особам.

7. Інформаційний запит не передбачає надання послуг по створенню нової інформації. Створення інформації за інформаційним запитом може мати місце на договірній основі.

8. Запит може передбачати ознайомлення з інформацією на місці, де запитуваний документ або інша інформація були створені або зберігаються.

9. Незалежно від того, чи належить запитувана інформація до категорії інформації з обмеженим доступом, орган державної влади, орган місцевого самоврядування (у випадку інформації про особу – також інший орган або установа), їх посадові і службові особи не можуть відмовити запитувачу у повідомленні про те, чи володіють вони запитуваною інформацією.

10. Доступ до реєстрів (переліків) документів та інших облікових даних стосовно інформації, якою володіють органи державної влади, органи місцевого самоврядування є відкритим за будь-яких обставин.

Стаття 38. Форма інформаційного запиту

1. Інформаційний запит подається, на вибір запитувача, у формі:

- 1) особистого усного або письмового звернення;
- 2) звернення по довідковому телефону відповідного органу чи установи;
- 3) листа, пересланого поштою;
- 4) листа, переданого іншою особою;
- 5) відправлення по каналах електронної пошти;
- 6) відправлення факсом.

2. В інформаційному запиті повинно бути зазначено прізвище, ім'я (по-батькові, коли це можливо) запитувача, назва документу, опис інформації, що його цікавить, та адреса, за якою він бажає одержати відповідь.

3. Інформаційний запит від установи чи організації подається від імені її керівника із зазначенням назви (найменування) установи та її місцезнаходження.

4. Для осіб, які мають певні фізичні, психічні або інші вади щодо можливостей самостійно викласти зміст запиту, вимоги його оформлення спрощуються до мінімуму.

5. Особа, яка не може подати запит в письмовій формі через неписьменність або інші причини, має право викласти свій запит усно, а уповноважений службовець, який одержав запит, повинен його записати. Уповноважений службовець повинен також зазначити в запиті своє ім'я і посаду і видати копію запиту запитувачу.

6. Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи і організації всіх форм власності можуть розробити форму інформаційного запиту при умові, що вона не буде безпідставно затягувати відповідь на запит і не становитиме надмірного обтяження для запитувача. Текст запиту не повинен, як правило, перевищувати розміру однієї сторінки формату А-4.

7. Якщо в органі державної влади, органі місцевого самоврядування, установі, підприємстві чи організації раніше не велися або тимчасово відсутні реєстри необхідних запитувачу документів, ці органи і установи зобов'язані самостійно встановити наявність або відсутність у них запитуваних документів і сповістити про це запитувача.

Стаття 39. Форма відповіді на інформаційний запит

1. Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а у випадку запиту інформації про себе – також інші органи і установи, їх посадові і службові особи зобов'язані надавати запитувану у них інформацію письмово, усно, по телефону або в інший прийнятний для запитувача спосіб.

2. Орган державної влади, орган місцевого самоврядування, а у випадку запиту інформації про себе – також інші органи і установи, їх посадові і службові особи не можуть відмовити в наданні інформації, яка не віднесена до категорії інформації з обмеженим доступом.

3. Відповідь на письмовий запит завжди дається письмово, відповідь на усний запит може надаватися у формі, на якій наполягає особа, що звернулася із запитом.

4. При наявності у запитувача вільного доступу в Інтернет (інші мережі), відповідь на електронний запит може надаватися у формі посилання на відповідну сторінку організації в Інтернеті або в іншій доступній для запитувача мережі.

5. Якщо інформаційний запит стосується документів, які містять в собі інформацію з обмеженим доступом, то інформація, яка не є предметом вилучень, повинна бути відокремлена від інформації з обмеженим доступом і надана запитувачу.

6. Якщо документ знаходиться на паперовому носії, вилучення фрагментів інформації може бути здійснене в результаті закриття частини тексту, до яких застосовується обмеження. Якщо документ знахо-

диться на електронних носіях, то в копії цього документу має бути вказано, які саме частини тексту були вилучені.

7. Інформація з обмеженим доступом надається за запитом, якщо її зміст вже став відомим громадськості або якщо така інформація була оприлюднена у відкритому судовому засіданні.

8. Інформація з обмеженим доступом, яка містить в собі відомості про якість продовольчих продуктів, напоїв або рівень екологічного забруднення, вільно надається в частині, яка містить в собі ці відомості.

9. Інформація з обмеженим доступом надається за запитом, якщо термін її засекречення минув, або з часу її засекречення минуло тридцять років.

10. Інформація, надана за запитом органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами може вільно оприлюднюватися в пресі, мережі Інтернет або іншим способом.

Стаття 40. Мова відповіді на інформаційний запит

1. Відповіді органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб на інформаційні запити здійснюються, як правило, державною (українською) мовою.

2. Якщо запитуваний документ існує на мові, відмінній від української, він надається для ознайомлення (копіювання) в оригіналі. Переклад запитуваних офіційних документів на українську мову здійснюється, за вимогою запитувача, органами державної влади і місцевого самоврядування за рахунок коштів їх бюджетів. Переклад наданих за запитом офіційних документів (копій) на іншу відмінну від української мову здійснюється в акредитованих бюро перекладу на договірній основі коштом замовника.

3. В адміністративно-територіальних одиницях з компактним проживанням національних меншин відповідь на інформаційний запит надається, за вимогою запитувача, на мові відповідної меншини. В цьому випадку переклад відповіді здійснюється за рахунок коштів бюджетів місцевих органів державної влади і самоврядування.

4. Інформація про особу (про себе) надається, по можливості, зрозумілою для запитувача мовою. Якщо запит стосовно інформації про себе направлено до установи, підприємства чи організації недержавної форми власності, переклад відповідного документу може здійснюватись на договірній основі коштом запитувача.

5. В окремих випадках, коли запитувач інформації є особою похилого віку, інвалідом, неписьменною або ушкодженою за соціальним статусом особою, а також іноземцем, який погано або зовсім не володіє дер-

жавною мовою, органи державної влади і органи місцевого самоврядування повинні надати запитувачу допомогу в тлумаченні змісту запитуваного документу.

Стаття 41. Термін розгляду інформаційного запиту

1. Термін вивчення запиту на предмет можливості його задоволення повинен бути якомога коротшим і не може перевищувати 5 (п'яти) робочих днів.

2. Протягом вказаного терміну орган державної влади, орган місцевого самоврядування, а у випадку запиту інформації про себе – також інший орган або установа письмово (при технічній можливості та за бажанням запитувача – в іншій формі) доводить до відома запитувача, що його запит буде задоволено або що запитуваний документ не підлягає наданню для ознайомлення.

3. Задоволення запиту здійснюється у якомога коротший термін і не може перевищувати 15 (п'ятнадцяти) робочих днів, якщо інше не передбачено законом чи договором.

Стаття 42. Відмова і відстрочка в наданні інформації

1. Органи державної влади і органи місцевого самоврядування, а у випадку запиту щодо інформації про себе – також інші органи, установи і організації, їх посадові та службові особи можуть відмовити в наданні інформації за запитом, якщо:

- 1) запит стосується інформації, якої не існує;
- 2) запит стосується інформації, якою вони не володіють на законних підставах;
- 3) запит стосується конфіденційної інформації, в тому числі одержаної від третіх осіб і організацій, за винятком випадків, коли власник інформації і треті особи не наполягають на подальшому збереженні її конфіденційності;
- 4) запит стосується інформації, яка належить до іншої передбаченої законом таємниці;
- 5) запит стосується інформації, яка належить до державної таємниці;
- 6) запит стосується інформації про особу, яка не може бути надана за законом;
- 7) запит носить вочевидь незрозумілий, безпредметний або нав'язливий характер;
- 8) запит поданий недієздатною особою, яка внаслідок захворювання не розуміє сенсу своїх дій;

9) відповідь на такий запит вже була одержана запитувачем на протязі року.

2. Органи державної влади і органи місцевого самоврядування, а у випадку запиту щодо інформації про себе – також інші органи, установи і організації, їх посадові та службові особи можуть, у разі крайньої необхідності, відстрочити надання інформації за запитом. Законними підставами рішення про відстрочку можуть бути:

1) відповідь на запит об'єктивно вимагає більше часу, ніж це передбачено статтею 41 цього Закону;

2) запит подано за неправильною адресою (неналежному суб'єкту відповіді) і для переадресування запиту вимагається додатковий час.

3. В будь-якому випадку загальний термін відстрочки у задоволенні запиту не може перевищувати 40 (сорока) робочих днів.

3. Переадресування запиту, направлено за неправильною адресою, здійснюється первісним одержувачем запиту, якщо він за характером своєї діяльності володіє або повинен володіти інформацією про місце знаходження запитуваної інформації.

4. Якщо в доступі до інформації відмовлено, органи державної влади і органи місцевого самоврядування, а у випадку запиту щодо інформації про себе – також інші органи, установи і організації можуть, за згодою запитувача, надати йому стислий зміст (резюме) документу, на який подано запит.

5. Забороняється відмова в наданні будь-якої інформації за запитом Верховної Ради (парламенту) України.

Стаття 43. Винятки щодо надання інформації за запитами

1. Не підлягає наданню для ознайомлення за інформаційними запитами також інформація, яка містить в собі:

1) відомості про оперативно-розшукову і слідчу роботу органів прокуратури, МВС, СБУ, роботу органів дізнання та суду у тих випадках, коли її розголошення може зашкодити оперативно-розшуковим 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;

2) документи, що становлять внутрішню службову кореспонденцію (довідні записки, листування між підрозділами та інше), якщо вони пов'язані з розробкою напряму діяльності установи, процесом прийняття рішень і передують їх прийняттю;

3) документи, які стосуються виключно внутрішнього трудового розпорядку роботи установи або конкретних організаційних вказівок для її персоналу;

4) відомості, належні органам державної влади і органам місцевого самоврядування, якщо в момент запиту вони використовувались ними для відстоювання своєї позиції в суді і надання цих відомостей зашкодило б їх позиції як сторони у справі;

5) відомості, що належать установі, яка не надала або не змогла одержати дозвіл на їх розсекречення;

6) дані фінансових установ, підготовлені для контрольно-фінансових та ревізійних відомств;

7) дані стосовно законних грошових вкладів (інших об'єктів банківського зберігання) і доходів фізичних осіб (за винятком доходів посадових і службових осіб органів державної влади і органів місцевого самоврядування).

2. В наданні інформації за запитом може бути тимчасово відмовлено також у випадках:

1) якщо відповідна організація чи установа не володіє технічним обладнанням для створення аудіо-, відео- чи електронних копій, а запитувач наполягає саме на такій формі копіювання;

2) якщо форма доступу, на якій наполягає запитувач, вимагає вочевидь нераціонального збільшення бюджетних витрат організації чи установи;

3) якщо запит становить реальну загрозу порушення права інтелектуальної власності.

3. Якщо у випадках, передбачених частиною 2 цієї статті, запитувач інформації погодиться оплатити необхідні витрати на ту форму доступу до документу, на якій він наполягає, надасть організації чи установі відповідне технічне обладнання й належні гарантії захисту права інтелектуальної власності, то організація чи установа зобов'язані надати йому запитувану інформацію.

Стаття 44. Форма відмови в наданні інформації

1. Повідомлення про відмову в наданні інформації доводиться до відома запитувача у письмовій формі.

2. У повідомленні про відмову має бути зазначено:

1) посадову особу органу державної влади, органу місцевого самоврядування, установи, підприємства, організації всіх форм власності, яка відмовляє у задоволенні запиту;

2) дату надіслання або видачі повідомлення про відмову;

3) мотивовану підставу відмови з посиланням на конкретні норми законодавчих актів, на підставі яких відмовлено у наданні інформації;

4) висновок спеціаліста (експерта), згідно з яким запитувана інформація визнається такою, що містить в собі відомості з обмеженим доступом;

5) детальний опис повної процедури адміністративного та судового порядку оскарження рішення про відмову.

Стаття 45. Форма відстрочки в наданні інформації

1. Повідомлення про відстрочку доводиться до відома запитувача у письмовій формі.

2. У повідомленні про відстрочку має бути зазначено:

1) посадову особу органу державної влади, органу місцевого самоврядування, установи, підприємства, організації всіх форм власності, яка тимчасово відмовляє у задоволенні запиту;

2) дату надіслання або видачі повідомлення про відстрочку;

3) причини, через які запитувана інформація не може бути надана у встановлений законом термін;

4) термін (в межах 40 робочих днів), у який буде задоволено запит;

5) детальний опис повної процедури адміністративного і судового порядку оскарження рішення про відстрочку.

Стаття 46. Оскарження відмови і відстрочки в наданні інформації

1. Відмову або відстрочку в наданні інформації може бути оскаржено в адміністративному і судовому порядку.

2. У разі відмови в наданні інформації для ознайомлення або відстрочки задоволення запиту запитувач має право оскаржити відмову або відстрочку до органу вищого рівня, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, суду.

3. У разі, коли запитувач звернувся до органу вищого рівня, Уповноваженого Верховної Ради з прав людини або до суду, обов'язок доводити законність відмови чи відстрочки в задоволенні запиту покладається на відповідача – орган державної влади, орган місцевого самоврядування, іншого суб'єкта відмови в задоволенні запиту.

4. Суд має право для забезпечення повноти та об'єктивності розгляду справи запитати офіційну або іншу інформацію, в ознайомленні з якою було відмовлено, і, вивчивши її, прийняти рішення про обґрунтованість (необґрунтованість) відмови в задоволенні запиту.

5. Якщо відмову або відстрочку визнано необґрунтованою, суд зобов'язує орган державної влади, орган місцевого самоврядування, іншого

суб'єкта відмови в задоволенні запиту невідкладно надати запитувачу можливість ознайомитися з інформацією і виносить окрему ухвалу щодо незаконних дій посадових або службових осіб, які відмовили запитувачу.

6. Необґрунтована відмова в ознайомленні з інформацією, а також порушення визначеного терміну її надання без поважних причин тягнуть за собою дисциплінарну або іншу відповідальність посадових і службових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів відмови в задоволенні запиту у порядку, встановленому законом.

Стаття 47. Порядок відшкодування витрат, пов'язаних із задоволенням інформаційних запитів

1. Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи і організації всіх форм власності визначають порядок і розмір оплати робіт по пошуку, підготовці і наданню запитуваної інформації, яка не повинна перевищувати реальних витрат (витрат собівартості), пов'язаних з виконанням запитів.

2. Органи державної влади, органи місцевого самоврядування повинні передбачити витрати, пов'язані з виконанням інформаційних запитів в своїх бюджетах. Вони не можуть стягувати плату за надання доступу до належної їм інформації, за винятком випадків, коли кількість запитуваних копій або обсяг копіювання перевищує встановлений стандарт.

3. Стандартом вважається надання однієї копії із запитуваного документу (інформації) або обсяг копіювання, що не перевищує 10 сторінок формату А-4.

4. Копіювання інформації, яка зберігається не в формі друкованого тексту (пластика, малюнки, фотографії, голограми, аудіо-, відеозапис тощо) здійснюється за ціною собівартості коштом замовника.

5. Підприємства, установи і організації всіх форм власності покладають відшкодування витрат за виконання запитів щодо інформації про себе на власний бюджет і лише у виключних випадках – на запитувачів. Такі витрати не можуть перевищувати собівартість послуги і не стягуються за попереднє ознайомлення запитувача із реєстрами та іншими формами обліку запитуваних документів.

6. В окремих випадках запитувачі можуть, за власним бажанням, повністю або частково відшкодувати витрати, пов'язані з виконанням запитів щодо доступу до інформації.

7. Запитувачі мають право робити виписки з наданої їм для ознайомлення інформації, фотографувати її, сканувати або записувати текст на магнітну плівку, лазерний диск тощо. Власник інформації повинен,

при наявності відповідних технічних можливостей, виготовляти копії запитуваних документів.

8. Органам державної влади, органам місцевого самоврядування, підприємствам, установам і організаціям всіх форм власності забороняється стягувати плату за встановлення факту наявності (відсутності) у них запитуваного документа а також за візуальне ознайомлення з ним в приміщенні установи без копіювання.

Стаття 48. Право власності на інформацію

1. Право власності на інформацію – це врегульовані законом суспільні відносини щодо створення, володіння, користування і розпорядження будь-яким об'єктом інформації.

2. Інформація може бути об'єктом права власності як у повному обсязі, так і об'єктом лише володіння, користування чи розпорядження.

3. Здійснення права власності на інформацію регулюється нормами цивільного законодавства України.

Стаття 49. Інформаційна продукція і послуги як товар

1. Інформаційна продукція – це матеріалізований результат інформаційної діяльності, призначений для задоволення інформаційних потреб суб'єктів інформаційних відносин.

2. Інформаційна послуга – це здійснення у визначеній законом формі інформаційної діяльності по доведенню інформаційної продукції до споживачів з метою задоволення їх інформаційних потреб.

3. Інформаційна продукція та інформаційні послуги можуть бути об'єктами товарних відносин, які регулюються цивільним законодавством України.

Розділ V

КОМПЕТЕНЦІЯ УПОВНОВАЖЕНОГО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДИНИ В СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВА НА ІНФОРМАЦІЮ

Стаття 50. Статус Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в сфері захисту права на інформацію

1. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (далі – Уповноважений) здійснює парламентський контроль за додержанням передбаченого статтями 31-32, 34 Конституції України права на інформацію.

2. З цією метою Уповноважений в межах свого апарату (секретаріату) та бюджету створює службовий підрозділ контролю за здійсненням конституційного права на інформацію.

3. Уповноважений має право призначити в цей підрозділ необхідну для ефективного здійснення парламентського контролю кількість службовців.

4. Окремі права і обов'язки Уповноваженого в сфері захисту права на інформацію покладаються також на його представників в областях і регіонах.

Стаття 51. Компетенція Уповноваженого в сфері захисту права на інформацію

1. Для здійснення парламентського контролю в сфері здійснення права на інформацію Уповноважений користується повним обсягом наданих йому прав і свобод.

2. Особливою функцією Уповноваженого є сприяння правовій інформованості населення України та захист конфіденційної або іншої інформації про особу.

3. Крім зазначених в Законі «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» прав і свобод, Уповноважений має право:

1) здійснювати контроль за виконанням суб'єктами інформаційних відносин своїх обов'язків щодо забезпечення права на інформацію за Конституцією та цим Законом;

2) подавати рекомендації щодо реформування діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування в інформаційній сфері;

3) взаємодіяти з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами в сфері гарантування і захисту конституційного права на інформацію;

4) проводити освітні та інші роз'яснювальні заходи з метою ефективного здійснення в Україні права на інформацію;

5) включати аналіз ситуації в сфері забезпечення права на інформацію у якості спеціального розділу щорічної парламентської доповіді про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні;

6) подавати аналіз ситуації в сфері забезпечення права на інформацію у спеціальних доповідях і представляти їх Верховній Раді України;

7) проводити перевірки дотримання права на інформацію органами державної влади і місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, оприлюднювати результати цих перевірок.

4. Уповноважений зобов'язаний зберігати конфіденційну та іншу, яка стала йому відомою, інформацію про особу. Це зобов'язання діє і після припинення його повноважень.

5. У разі розголошення конфіденційних відомостей або інших відомостей про особу Уповноважений несе відповідальність у встановленому законодавством порядку.

6. Уповноважений не має права розголошувати отримані відомості про приватне (особисте) життя заявника та інших причетних до заяви осіб без їхньої згоди.

Стаття 52. Інформаційна скарга на ім'я Уповноваженого

1. Кожен, хто знаходиться під юрисдикцією України, має право звернутися до Уповноваженого з письмовою скаргою на порушення належного йому права на інформацію.

2. Уповноважений не приймає скарги від особи, якщо вона вже звернулася з аналогічною скаргою до суду.

3. Скарга на ім'я Уповноваженого може бути подана лише фізичною особою (громадянином, іноземцем, особою без громадянства).

4. Порядок оскарження порушення права на інформацію передбачено в Законі «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини».

5. Підставою для скарги Уповноваженому можуть бути такі дії (бездіяльність) органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб:

1) відмова повідомити про наявність (відсутність) запитуваної інформації;

2) відмова від надання відкритої інформації;

3) порушення законних строків для надання відповіді на інформаційний запит;

4) суттєве порушення форми відповіді на інформаційний запит;

5) вимога надмірної оплати за надання інформації;

6) невиконання рішення суду або адміністративно вищого органу про необхідність надання інформації;

7) віднесення відкритих відомостей до категорії інформації з обмеженим доступом;

8) віднесення будь-яких відомостей до категорії конфіденційної інформації;

9) незаконне застосування обмежувальних грифів до інформації, яка не належить до категорії державної або іншої передбаченої законом таємниці;

10) приховування відкритої інформації;

11) надання інформації, яка не відповідає дійсності;

12) незаконне надання інформації про особу, в тому числі без згоди особи, якої ця інформація стосується;

13) поширення недостовірних відомостей, які ганьблять честь і гідність особи;

14) використання і поширення інформації про особисте життя громадянина без його згоди особою, яка є власником відповідної інформації внаслідок виконання своїх службових або професійних обов'язків;

15) примушення до поширення або перешкоджання поширенню певної інформації;

16) цензура;

17) порушення правил щодо застосування мови у відповіді на інформаційний запит;

18) порушення законного порядку зберігання інформації;

19) порушення законного порядку знищення інформації;

20) інші порушення, передбачені законом.

Розділ VI
ОХОРОНА ІНФОРМАЦІЇ, ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ
ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ІНФОРМАЦІЮ

Стаття 53. Охорона права на інформацію

1. Право на інформацію визнається головною гарантією інтелектуальної свободи людини. Держава гарантує всім суб'єктам (учасникам) інформаційних відносин рівні права і можливості доступу до інформації, а також свободи слова, за винятком обмежень, передбачених в законі.

2. Конституційне право на інформацію діє в обсязі, передбаченому статтями 31-32, 34 Конституції України і не може бути звужено законом або договором.

3. Суб'єкт права на інформацію може вимагати усунення будь-яких порушень його права. Заподіяні йому матеріальні і моральні збитки підлягають справедливому відшкодуванню.

Стаття 54. Заборона довільного знищення інформації

1. Забороняється будь-яке вилучення друкованих видань, експонатів, інформаційних банків, документів, іншої інформації із архівних, бібліотечних, музейних фондів та знищення їх з ідеологічних чи політичних міркувань.

2. Інформація про геноцид, політичні, етнічні, релігійні або інші масові чи поодинокі репресії, що були вчинені від імені держави або за власною ініціативою її органами, посадовими особами, а також інформація про корупцію, хабарництво та інші передбачені законодавством України зловживання державною владою не може бути віднесена до категорії державної або іншої передбаченої законом таємниці. Знищення такої інформації органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами суворо забороняється.

3. Інформація, власником якої виступають фізичні особи або об'єднання громадян, не може бути знищена за рішенням органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб. Рішення про примусове знищення такої інформації є прерогативою суду і повинно ґрунтуватися на законі.

4. Примусовий викуп або інше вилучення інформації, яка належить фізичним особам або об'єднанням громадян у державну або приватну власність забороняється.

Стаття 55. Гарантії інформаційної діяльності засобів масової інформації (ЗМІ)

1. Засоби масової інформації (ЗМІ) служать цілям реалізації свободи слова та інформування громадськості, а також незалежного нагляду і контролю громадян за діяльністю (бездіяльністю) всіх державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб.

2. Інформаційні повідомлення ЗМІ не є повною мірою об'єктивними. Прояви особистої позиції журналіста чи його джерела в інформаційному повідомленні не обмежуються, але в необхідних випадках вони повинні застерігатися. Джерело інформації журналіста є конфіденційним і підлягає розкриттю виключно в суді, за умов доведення його вищої державної необхідності.

3. ЗМІ гарантується співпраця та обмін повідомленнями незалежно від державних та адміністративних кордонів. З цією метою забороняється прийняття і впровадження будь-яких технічних, митних, тарифних, інших норм і правил, що суттєво ускладнюють або обмежують вільне поширення інформації. Цю заборону не можна тлумачити як втручання в свободу ціноутворення на ринку інформаційних послуг і технологій.

4. ЗМІ користуються свободою збирання інформації з будь-яких джерел. Україна є відкритою для іноземних журналістів, жодні квоти і обмеження щодо присутності і роботи журналістів на її території не застосовуються. Запити на одержання журналістами віз, акредитацій, посвідчень преси та інших професійно необхідних документів повинні задовольнятися у найкоротші строки.

5. Іноземним журналістам надається національний режим перебування на території України, вільний доступ до джерел інформації а також право ввозу і вивозу з України професійно необхідних їм матеріалів і обладнання (апаратури).

6. Діяльність журналістів не може обмежуватися введенням офіційних ліцензій, дозволів чи інших свідчень про виключні права, однак це правило не порушує порядку надання журналістських акредитацій.

7. Державі, її органам, підприємствам, установам і організаціям всіх форм власності забороняється посідати монопольне місце на ринку інформаційних продуктів, послуг і технологій. Будь-яка, в тому числі державна монополія на забезпечення доступу до преси, мережі Інтернет, електронної пошти, теле- і радіомовлення забороняється.

**Стаття 56. Заборона цензури та заборона втручання
в професійну діяльність журналістів і ЗМІ з боку органів
державної влади, органів місцевого самоврядування,
їх посадових і службових осіб**

1. Цензура як вимога, спрямована до засобу масової інформації, журналіста, головного редактора, організації, що здійснює випуск засобу масової інформації, його засновника (співзасновника), видавця, розповсюджувача, попередньо узгоджувати інформацію, що поширюється (крім випадків, коли така вимога йде від автора цієї інформації чи іншого суб'єкта авторського права і (або) суміжних прав на неї), та/або як накладення заборони (крім випадків, коли така заборона накладається судом) чи перешкоджання в будь-якій іншій формі тиражуванню або поширенню інформації з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб заборонена.

2. Забороняються втручання у формах, не передбачених законодавством України або договором, укладеним між засновником (співзасновниками) і редакцією засобу масової інформації, у професійну діяльність журналістів, контроль за змістом інформації, що поширюється, з боку засновників (співзасновників) засобів масової інформації, органів державної влади або органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб цих органів, зокрема з метою поширення чи непоширення певної інформації, замовчування суспільно значущої інформації, накладення заборони на показ ЗМІ тих чи інших осіб або поширення інформації про них, заборони критикувати органи державної влади чи органи місцевого самоврядування та їх посадових і службових осіб. 3. Незалежність друкованих та інших ЗМІ від прямого чи непрямого державного втручання гарантується, тимчасове обмеження їх діяльності допускається виключно за рішенням суду і не може здійснюватись за рішенням органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб.

4. Забороняються створення будь-яких органів державної влади, установ і посад, на які покладаються повноваження щодо здійснення контролю за змістом поширюваної ЗМІ інформації.

5. Умисне перешкоджання законній професійній діяльності журналістів та/або переслідування журналіста за виконання професійних обов'язків, за критику, здійснювані посадовою чи службовою особою або групою осіб за попередньою змовою, тягне за собою кримінальну відповідальність.

6. Повноваження органів державної влади, органів місцевого самоврядування стосовно діяльності засобів масової інформації визначаються виключно Конституцією і законами України.

Стаття 57. Неприпустимість зловживання правом на інформацію

1. Право на інформацію не може бути використане для закликів до повалення конституційного ладу, порушення територіальної цілісності України, пропаганди війни, насильства, жорстокості, розпалювання расової, національної, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини.

Стаття 58. Відповідальність за порушення законодавства про інформацію

1. Порушення законодавства України про інформацію тягне за собою дисциплінарну, цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно з законодавством України.

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

1) відмова повідомити про наявність (відсутність) запитуваної інформації;

2) відмова від надання відкритої інформації;

3) порушення законних строків для надання відповіді на інформаційний запит;

4) суттєве порушення форми відповіді на інформаційний запит;

5) вимога надмірної оплати за надання інформації;

6) невиконання рішення суду або адміністративного вищого органу про необхідність надання інформації;

7) нежиття відповідних заходів за актами реагування (подання) Уповноваженого Верховної Ради з прав людини;

8) віднесення відкритих відомостей до категорії інформації з обмеженим доступом;

9) віднесення органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами належних їм відомостей до категорії конфіденційної інформації;

10) незаконне застосування органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами обмежувальних грифів до інформації, яка не належить до категорії державної або іншої передбаченої законом таємниці;

11) приховування відкритої інформації;

12) зумисне надання інформації, яка не відповідає дійсності;

13) поширення відомостей, що безпідставно ганьблять честь і гідність особи;

14) використання і поширення інформації стосовно особистого життя громадянина без його згоди особою, яка є власником відповідної ін-

формації внаслідок виконання своїх службових або професійних обов'язків;

15) примушення до поширення або перешкоджання поширенню певної інформації;

16) цензура;

17) розголошення державної або іншої передбаченої законом таємниці особою, яка несе обов'язок щодо нерозголошення або повинна охороняти цю таємницю;

18) порушення правил щодо застосування мови у відповіді на інформаційний запит;

19) порушення законного порядку зберігання інформації;

20) порушення законного порядку знищення інформації;

21) інших порушень, передбачених цим Законом.

Стаття 59. Звільнення від відповідальності

1. Ніхто не може бути притягнутий до відповідальності за висловлення оціночних суджень.

2. Оціночними судженнями є висловлювання, які не містять фактичних даних, зокрема, критика, оцінка дій, а також висловлювання, що не можуть бути витлумачені як такі, що містять фактичні дані з огляду на характер використання мовних засобів, зокрема вживання епітетів, гіпербол, метафор, метонімії, алегорій, сатири тощо. Оціночні судження не підлягають спростуванню та доведенню їх правдивості.

3. Оприлюднення достовірної інформації компрометуючого змісту щодо політики Української держави, діяльності (бездіяльності) органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб не може бути підставою для притягнення до відповідальності.

4. Оприлюднення достовірної інформації компрометуючого змісту щодо діяльності (бездіяльності) Президента України не становить передбаченого частиною 2 статті 105 Конституції України посягання на честь і гідність його особи і не може бути підставою для притягнення до відповідальності.

5. Публічна критика діяльності (бездіяльності) органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб в межах конституційних гарантій свободи слова не може служити підставою для притягнення до відповідальності.

6. Особа звільняється від відповідальності за розголошення (поширення) будь-якої інформації (в тому числі інформації з обмеженим доступом), якщо суд встановить, що ця інформація є суспільно значущою (передбаченою статтею 32 цього Закону).

7. Будь-які посадові та службові особи органів державної влади і органів місцевого самоврядування, а також інші особи, які несуть обов'язок щодо нерозголошення чи охорони інформації з обмеженим доступом звільняються від кримінальної, цивільної та іншої юридичної відповідальності за розголошення такої інформації, якщо здійснюючи такі дії, вони були переконані в тому, що поширювана ними інформація є достовірною і містить в собі відомості про правопорушення або серйозну загрозу здоров'ю людей, їх безпеці та довкіллю.

8. Забороняється застосування кримінальної, цивільної та іншої юридичної відповідальності до фізичних осіб (за винятком передбачених пунктом 7 цієї статті) за розголошення інформації з обмеженим доступом, якщо вони були переконані, що розголошення такої інформації відповідає громадським інтересам.

10. Додаткові підстави звільнення від відповідальності ЗМІ, журналістів та інших суб'єктів інформаційних відносин визначаються законами «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про телебачення і радіомовлення», «Про інформаційні агентства», «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів» тощо.

Стаття 60. Оскарження протиправних діянь

1. В разі вчинення державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, іншими суб'єктами інформаційних відносин протиправних діянь, передбачених цим Законом, їх дії (бездіяльність) підлягають оскарженню до органів вищого рівня, суду, а також – з урахуванням встановлених законом обмежень – Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

2. У разі незадоволення скарги, поданої до органу вищого рівня або до суду, скаржник має право вжити інших законних заходів для відновлення свого права. Такі заходи передбачають право звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, інститутів громадської думки, вітчизняних і міжнародних правозахисних організацій, міжнародних судових органів.

Стаття 61. Відшкодування матеріальної та моральної шкоди

1. У випадках, коли правопорушенням, вчиненим одним із суб'єктів інформаційних відносин, завдано матеріальної чи моральної шкоди іншим суб'єктам цих відносин, винні особи, організації або держава відшкодовують її за нормами цивільного законодавства України.

2. Органи державної влади, органи місцевого самоврядування як позивачі у справах про захист честі, гідності та ділової репутації вправі вимагати в судовому порядку лише спростування недостовірної інформації і не мають права вимагати відшкодування моральної шкоди. Це не позбавляє посадову або службову особу органу державної влади або органу місцевого самоврядування права на судовий захист його честі, гідності та ділової репутації.

Розділ VI

МІЖНАРОДНА ІНФОРМАЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ

Стаття 62. Зміст міжнародної інформаційної діяльності

1. Міжнародна інформаційна діяльність полягає в забезпеченні громадян, інших суб'єктів інформаційних відносин відомостями про зовнішньополітичну діяльність Української держави, події та явища в інших країнах і світі.

2. Міжнародною інформаційною діяльністю вважається також цілеспрямоване поширення за межі України органами державної влади, органами місцевого самоврядування, іншими суб'єктами інформаційних відносин відомостей про Україну.

3. Будь-яка, в тому числі державна монополія на міжнародну інформаційну діяльність не дозволяється.

4. Державні органи та інші юридичні особи, що займаються наданням інформаційних послуг, можуть здійснювати зовнішньоекономічну діяльність у власних інтересах та інтересах споживачів, яким вони гарантують постачання інформації із зарубіжних та вітчизняних інформаційних джерел.

5. Всі суб'єкти інформаційних відносин мають право на доступ до інформації через зарубіжні інформаційні джерела, включаючи зарубіжну пресу, Інтернет, інші електронні мережі, транскордонне теле- і радіомовлення тощо.

6. Якщо чинним в Україні міжнародним договором встановлені правила, які відрізняються від норм цього та інших законів України про інформацію, застосовуються норми міжнародного договору.

Стаття 63. Експорт та імпорт інформаційної продукції (послуг)

1. Експорт та імпорт інформаційної продукції (послуг) в Україні є вільним і здійснюються згідно з законодавством про зовнішньоекономічну діяльність.

ЗАКЛЮЧНІ ПОЛОЖЕННЯ

1. Органи державної влади України всіх рівнів, органи місцевого самоврядування протягом трьох місяців після опублікування цього Закону зобов'язані привести у відповідність з його вимогами правові та організаційні засади своєї діяльності, прийняти (скасувати) відповідні акти, запровадити необхідні реєстри і процедури діловодства.

2. Установи, підприємства і організації всіх форм власності на протягом трьох місяців після опублікування цього Закону зобов'язані привести у відповідність з його вимогами порядок роботи з інформаційними запитами про особу.

3. Цей Закон вступає в силу з початку наступного бюджетного року після його прийняття, але не раніше, ніж через три місяці з дня його офіційного опублікування.

Президент України

.....

м. Київ

дата.....

№.....

ЗМІСТ

<i>Всеволод Речицький. Відкритість інформації як універсальна вимога</i>	3
<i>Йоганесбурзькі принципи</i>	29
<i>«Стаття 19». Право громадськості знати (принципи законодавства про свободу інформації)</i>	41
Подяки	41
Вступ	41
Передумови	42
Принцип 1. Максимальне оприлюднення	42
Принцип 2. Обов'язок публікувати.....	44
Принцип 3. Стимулювання відкритого уряду	45
Принцип 4. Обмежена сфера виключень	46
Принцип 5. Процедура отримання доступу.....	48
Принцип 6. Кошти.....	50
Принцип 7. Відкриті засідання.....	50
Принцип 8. Оприлюднення створює прецедент	51
Принцип 9. Захист інформаторів	52
<i>Рада Європи Комітет Міністрів. Рекомендація Rec (2002) 2 Комітету Міністрів державам-членам про доступ до офіційних документів</i>	54
<i>Роман Романов. В пошуках досконалої моделі правового регулювання доступу до інформації</i>	73
<i>Євген Захаров. Доступ до інформації в Україні</i>	82
Загальні положення.....	82
Доступ до відкритої інформації	83
Класифікація інформації. Державна таємниця	87
Доступ до захищеної інформації, яка не становить державної таємниці.....	94
Практика доступу до інформації	100
Висновки	106
<i>Практика застосування обмежувальних грифів доступу до інформації</i>	108
Коментар	113
<i>Гелена Єдерблом. Коментар до Закону України «Про інформацію»</i>	125
<i>Ольга Жуковська. Право на свободу слова та інформації в українському законодавстві та судовій практиці (деякі аспекти проблеми)</i>	143

<i>Всеволод Речицький. Пояснювальна записка до проекту Закону України</i>	
«Про внесення змін до Закону України «Про інформацію»	161
Структура Закону України про внесення змін до Закону України	
«Про інформацію».....	170
Проект Закону України про внесення змін до Закону України	
«Про інформацію».....	173
Закон України «Про інформацію»	173
Розділ I. Загальні положення.....	173
Розділ II. Інформаційна діяльність	179
Розділ III. Види та джерела інформації.....	180
Розділ IV. Режим доступу до інформації	184
Розділ V. Компетенція Уповноваженого Верховної Ради України	
з прав людини в сфері захисту права на інформацію.....	200
Розділ VI. Охорона інформації, відповідальність за порушення законодавства	
про інформацію	202
Розділ VI. Міжнародна інформаційна діяльність.....	208
Заключні положення	209

Наукове видання

**СВОБОДА ІНФОРМАЦІЇ ТА ПРАВО
НА ПРИВАТНІСТЬ В УКРАЇНІ**

ТОМ 1

ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ: NIS ET NUNC!

34(75)

Спеціальний випуск № 75 інформаційно-аналітичного
бюлетеня «Права людини»
Свідectво про реєстрацію Міністерства у справах друку та інформації
ХК №425 від 23.01.97.

Відповідальний за випуск та редактор *Євген Захаров*
Комп'ютерна верстка *Олег Мірошніченко*

Підписано до друку 26.08.2004
Формат 60 x 84 1/16. Папір офсетний. Гарнітура Тип Таймс
Друк офсетний. Умов. друк. арк. 12,1 Умов. фарб.-від. 7,18
Умов.- вид. арк. 12,41 Наклад 1000 прим.

Харківська правозахисна група
61002, Харків, а/с 10430
<http://www.khpg.org>

«Фоліо»
61057, Харків, вул. Донець-Захаржевського, 6/8

Надруковано на обладнанні Харківської правозахисної групи
61002, Харків, вул. Іванова, 27, кв. 4