

**СВОБОДА ІНФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ.
УДОСКОНАЛЕННЯ
ЗАКОНОДАВСТВА І ПРАКТИКИ**

**ХАРКІВ
«ПРАВА ЛЮДИНИ»
2009**

ББК 67.9(4Укр)
С 25

Художник-оформлювач
Б.Є. Захаров

Книга видана в рамках проекту «Сприяння активній участі громадян у протидії корупції в Україні «Гідна Україна», який реалізується компанією Менеджмент Системс Інтернешнл (MSI) завдяки підтримці Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) та Корпорації «Виклики тисячоліття» (MCC)

Свобода інформації в Україні. Удосконалення законодавства
С 25 і практики. / Харківська правозахисна група; Художн.-оформлювач Б.Є. Захаров — Харків: Права людини, 2009 р. — 180 с.

ISBN 978-966-8919-60-2.

У книзі викладені результати роботи Харківської правозахисної групи в рамках проекту «Сприяння активній участі громадян у протидії корупції в Україні «Гідна Україна» за підтримки USAID. Друкується аналітичний звіт щодо стану законодавства про свободу інформації та практики його застосування, законопроект про зміни та доповнення до Закону України «Про інформацію», повідомляється про результати чергового етапу кампанії проти незаконного засекречування інформації. У книгу вміщені також деякі міжнародні документи, які містять міжнародні стандарти щодо законодавства про свободу інформації.

ББК 67.9(4Укр)

ISBN 978-966-8919-60-2

© Б.Є. Захаров, художнє оформлення, 2009
© Харківська правозахисна група, 2009

ВСТУП

Шановний читачу!

Вашій увазі пропонується книга, в якій викладені результати роботи Харківської правозахисної групи в рамках проекту «Сприяння активній участі громадян у протидії корупції в Україні «Гідна Україна» за підтримки USAID. Друкується аналітичний звіт щодо стану законодавства про свободу інформації та практики його застосування, законопроект про зміни та доповнення до Закону України «Про інформацію», який в новій версії точніше було б назвати – Закон «Про свободу інформації», повідомляється про результати чергового етапу кампанії проти незаконного засекречування інформації. У книгу вміщені також деякі міжнародні документи, які містять міжнародні стандарти щодо законодавства про свободу інформації. Автори книги – члени ХПГ Євген Захаров, Оксана Нестеренко, Ірина Рапп, Всеволод Речицький, Олександр Северин.

Для удосконалення базового Закону України «Про інформацію» є два шляхи. Першим ХПГ пішла у 2002 році, коли здавалося, що простіше ухвалити зміни та доповнення до Закону «Про інформацію» і не виділяти в окремий закон процедурну частину щодо доступу до інформації. Розроблена нова версія Закону «Про інформацію» надрукована в книзі «Свобода інформації та право на приватність в Україні», т. 1 (<http://www.khpg.org/index.php?r=a1b6c6>) Але всі намагання внести до Верховної Ради України цей законопроект були невдалими. У 2006 році в середовищі медіа юристів перемогла думка, що ефективнішим є другий шлях – залишити в Законі «Про інформацію» норми матеріального права, а процедурну частину розробити заново у вигляді окремого законопроекту про доступ до інформації. Центром політико-правових реформ був розроблений законопроект «Про доступ до публічної інформації», який внесений народним

депутатом Андрієм Шевченком на розгляд Верховної Ради України. Розроблений ХПГ законопроект узгоджений з законопроектом ЦППР, їх слід розглядати разом. Тому до книги включено також і законопроект ЦППР.

Запропонований ХПГ законопроект був розісланий для експертизи і рецензування, двічі обговорювався в колі медіа юристів. Усіма була підтримана загальна концепція законопроекту і надані зауваження щодо окремих норм. За результатами рецензування і обговорення до первісної версії законопроекту були внесені суттєві зміни. Невдовзі законопроект буде внесений на розгляд Верховної Ради України.

Висловлюємо щирю подяку Олександрові Степаненку, Тарасові Шевченку, Володимирові Яворському, Вячеславу Якубенку, які надали письмові зауваження до законопроекту, всім колегам, які взяли участь в його обговоренні. Красно дякуємо команді проекту «Гідна України», чію дружню підтримку ми відчували під час виконання проекту.

Харківська правозахисна група

АНАЛІЗ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО СВОБОДУ ІНФОРМАЦІЇ ТА ПРАКТИКИ ЙОГО ЗАСТОСУВАННЯ¹

Вільний доступ до інформації — це передумова демократичного розвитку. 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 книги — дослідити законодавство та практику щодо свободи інформації, зокрема, розкрити один з таких рецидивів — усталену практику незаконного засекречування інформації органами державної влади.

КОНСТИТУЦІЙНІ ПОЛОЖЕННЯ

Право на свободу інформації гарантується у ч. 2 ст. 34 Конституції України, відповідно до якої «кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб — на свій вибір». Ч. 3 статті 34 формулює

¹ Автори розділу: Євген Захаров, Оксана Нестеренко, Ірина Рапп, Олександр Северин

виключний перелік підстав для обмеження цього права: 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. Вказується, що обмеження встановлюються законом, проте немає умови, що вони мають бути «необхідними в демократичному суспільстві», як цього вимагає стаття 10 Європейської конвенції захисту прав людини та основоположних свобод.

Згідно зі ст. 32 Конституції, 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.

Крім того, окремі аспекти права на доступ до інформації регулюються ч. 3 ст. 32, ч. 2 ст. 50, ст. 57. Так, ч. 3 ст. 32 передбачене право знати інформацію про себе. Частина 2 ст. 50 гарантує право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Стаття 57 гарантує кожному право знати свої права та і обов'язки. Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, не доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, є не чинними.

Відповідно до статті 64 Конституції, конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України (хоча на практиці дана норма постійно порушується органами державної влади та управління).

Право на свободу інформації (ч. 3 ст. 32, ч. 2 статті 34, ч. 2 ст. 50) на підставі ст. 64 Конституції України може бути обмежено в умовах воєнного або надзвичайного стану, однак право знати свої права та і обов'язки (стаття 57) не може бути обмежено навіть в умовах воєнного чи надзвичайного стану.

Конституційний Суд України інтерпретував це право у справі К.Г. Устименка (Рішення КСУ від 30 жовтня 1997 року 5-зп у справі щодо офіційного тлумачення статей 3, 23, 31, 47, 48 Закону «Про інформацію» і Закону «Про Прокуратуру»). У Рішенні наводиться офіційне тлумачення деяких положень Закону України «Про інформацію», що має велике значення у правотворчості та у правозастосуванні.

Шляхом тлумачення персональні дані відносяться до конфіденційної інформації, наголошується на важливості конституційного права на безпосереднє звернення до суду, розкривається обсяг регулювання операцій з інформацією медичного характеру тощо. Перед тим, як викласти обставини справи та мотиви рішення КСУ, необхідно звернути увагу на юридичне підґрунтя, на якому базувалось звернення до судових органів. Згідно з Законом України «Про інформацію» від 02.10.92:

«дія цього Закону поширюється на інформаційні відносини, які виникають у всіх сферах життя і діяльності суспільства і держави при одержанні, використанні, поширенні та зберіганні інформації» (ст. 3).

«Кожному громадянину забезпечується вільний доступ до інформації, яка стосується його особисто, крім випадків, передбачених законами України» (ст. 9).

«Інформація про особу — це сукупність документованих або публічно оголошених відомостей про особу. Кожна особа має право на ознайомлення з інформацією, зібраною про неї» (ст. 23).

«Громадяни мають право доступу до інформації про них, заперечувати її правильність, повноту, доречність, тощо». Відмова в доступі до такої інформації, або приховування її, або незаконні збирання, використання, зберігання чи поширення можуть бути оскаржені до суду» (ст. 31).

«В разі вчинення державними органами. та їх посадовими особами. державними організаціями, які є юридичними особами, та окремими громадянами протиправних діянь, передбачених цим Законом, ці дії підлягають оскарженню до органів вищого рівня або до суду» (ст. 48).

Звертаючись до суду загальної юрисдикції в 1989 р., Устименко посилався на Закон СРСР «О порядке обжалования в суд неправомερных действий органов госуправления и должностных лиц», порушуючи який головлікар психоневродиспансеру відмовлявся надати інформацію щодо підстав заочних взяття й зняття з психіатричного обліку Устименка. Перше рішення суду — відмовити в задоволенні скарги Устименка — ґрунтувалось на лікарській таємниці. Потім, після втручання Прокуратури України, після депутатських звернень до Генерального Прокурора М.О. Потебенька, депутата Л.Д. Кучми, суд поступово став змінювати свою позицію по справі. Одночасно, у зв'язку з набранням в листопаді 1992 р. чинності Закону України «Про інформацію» претензії були оформлені у вигляді інформаційного запиту, а після отримання відмови головлікаря було змінено підстави судової скарги, тобто оскаржувалось порушення Закону «Про інформацію».

Після скасування за протестами прокуратури двох рішень суду, третім рішенням дії головлікаря в частині надання Устименку інформації, що не відповідає дійсності та приховуванні інформації, визнані неправомірними й зобов'язано посадову особу надати Устименку письмову відповідь на такі питання: 1. Ким, коли і на якій підставі Устименка було поставлено на облік у психоневродиспансері? 2. За якими адресами розсилались довідки про стан здоров'я Устименка? 3. Ким Устименка було знято з обліку, на якій підставі та чи був він при цьому присутнім? 4. На підставі якого нормативного акту психіатри в 1988-90 рр. обмежували працевлаштування Устименка?

В 1994 р. Дніпропетровський обласний суд задовольнив скаргу головлікаря, скасував вказані рішення райсуду й провадження по цій справі закрит, оскільки її розгляд не є компетенцією суду.

Намагаючись якимось чином отримати персональну інформацію про себе і знаючи, що прокуратура має матеріали перевірки скарги на дії головлікаря, Устименко направляв з цього питання інформаційний запит і до прокуратури, а відмову в наданні інформації прокурора оскаржив до суду. Суд відмовив у розгляді скарги на тій підставі, що громадянин може оскаржити дії прокурора тільки у випадках, передбачених Кримінально-процесуальним кодексом. Таким чином, судами загальної юрисдикції у 1994 р. відмовлено Устименку в захисті його права на отримання інформації про себе, гарантоване ст. ст. 3, 23, 31, 48 Закону «Про інформацію».

Перевіривши останні судові рішення в порядку нагляду, Голова Верховного Суду В.Ф. Бойко 18.11.96 підтвердив їх законність і обґрунтованість, хоч на цей час право на інформацію про особу та на судовий захист цього права вже гарантувалось ст. 32 Конституції України.

З приводу неоднозначного застосування судами загальної юрисдикції Закону України «Про інформацію» Устименко звернувся до КСУ.

Рішенням по справі Устименка № 18/гоз-97 від 30.10.97 КСУ вирішив в резолютивній частині:

1. Частину 4 статті 23 Закону України «Про інформацію» треба розуміти так, що забороняється не лише збирання, а й зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її попередньої згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах

національної безпеки, економічного добробуту, прав та свобод людини. До конфіденційної інформації, зокрема, належать свідчення про особу (освіта, сімейний стан, релігійність, стан здоров'я, дата і місце народження, майновий стан та інші персональні дані).

Згода на збирання, зберігання, використання і поширення відомостей щодо недієздатної особи надається членам її сім'ї або законним представником. У період збирання інформації про нього кожний дієздатний, члени сім'ї або законні представники недієздатного мають право знати, які відомості і з якою метою збираються, як, ким і з якою метою вони використовуються. У період зберігання і поширення персональних даних ці ж особи мають право доступу до такого роду інформації, заперечувати її правильність, повноту, тощо.

2. Частину 5 статті 23 Закону «Про інформацію» треба розуміти так, що кожна особа має право знайомитись з зібраною про неї інформацією в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях, якщо ці відомості не є державною або іншою, захищеною законом, таємницею.

Медична інформація, тобто свідчення про стан здоров'я людини, історію її хвороби, про мету запропонованих досліджень і лікувальних заходів, прогноз можливого розвитку захворювання, в тому числі і про наявність ризику для життя і здоров'я, за своїм правовим режимом належить до конфіденційної, тобто інформації з обмеженим доступом. Лікар зобов'язаний на вимогу пацієнта, членів його сім'ї або законних представників надати їм таку інформацію повністю і в доступній формі.

В особливих випадках, як і передбачає ч. 3 ст. 39 Основ законодавства України про охорону здоров'я, коли повна інформація може завдати шкоди здоров'ю пацієнта, лікар може її обмежити. У цьому разі він інформує членів сім'ї або законного представника пацієнта, враховуючи особисті інтереси хворого. Таким же чином лікар діє, коли пацієнт перебуває у непритомному стані.

У випадках відмови у наданні або навмисного приховування медичної інформації від пацієнта, членів його сім'ї або законного представника вони можуть оскаржити дії чи бездіяльність лікаря безпосередньо до суду або, за власним вибором, до медичного закладу чи органу охорони здоров'я.

Правила використання відомостей, що стосуються лікарської таємниці — інформації про пацієнта, ні відміну від медичної інформації — інформації для пацієнта, встановлюються статтею 40 Основ

законодавства України про охорону здоров'я та ч. 3 ст. 46 Закону України «Про інформацію».

3. У ст. 48 Закону України «Про інформацію» визначальними є норми, сформульовані у ч. 1 цієї статті, які передбачають оскарження встановлених Законом «Про інформацію» протиправних діянь, вчинених органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, а також політичними партіями, іншими об'єднаннями громадян, засобами масової інформації, державними організаціями, які є юридичними особами, та окремими громадянами, або до органів вищого рівня, або до суду, тобто за вибором того, хто подає скаргу. Частина друга ст. 48 Закону «Про інформацію» лише встановлює порядок оскарження протиправних дій посадових осіб у разі звернення до органів вищого рівня, а ч. 3 цієї статті акцентує на тому, що й оскарження, подане до органів вищого рівня, не є перепорою для подальшого звернення громадянина чи юридичної особи до суду. Частина третю у контексті всієї ст. 48 Закону «Про інформацію» не можна розуміти як вимогу обов'язкового оскарження протиправних дій посадових осіб спочатку до органів вищого рівня, а потім — до суду.

Безпосереднє звернення до суду є конституційним правом кожного.

4. Визнати неконституційним положення частини четвертої статті 12 Закону України «Про прокуратуру» щодо можливості оскарження прийнятого прокурором рішення до суду лиш у передбачених законом випадках, оскільки винятки з конституційних норм встановлюються самою Конституцією, а не іншими нормативними актами.

5. Прийняття рішення Генеральним прокурором України по скарзі (ч. 5 ст. 12 Закону «Про прокуратуру») припиняє провадження по таких скаргах в органах прокуратури, але не може стати перешкодою для подальшого звернення до суду.

6. Рішення КСУ є обов'язковим до виконання на території України, остаточним і не може бути оскарженим. Рішення КСУ підлягає опублікуванню у «Віснику КСУ» та в інших офіційних виданнях України.

Необхідно зазначити, що у пункті 4 резолютивної частини Рішення формулюється важливий конституційний принцип «винятки з конституційних норм встановлюються самою Конституцією, а не іншими нормативними актами». Рішення так і не було виконане. Отже, можна сказати, що не зважаючи на свою важливість, та певною мірою «канонічність», це Рішення є показовим щодо відсутності належного механізму його виконання, тобто являє собою «не-

гати́вний» приклад відсутності в Україні цього механізму. Розмову можна вести лише про наукове-практичне значення цього Рішення. По відношенню до громадянина К. Устименка це Рішення не має ніякого практичного ефекту. Тобто, знов таки, єдина можливість безпосереднього звернення до КСУ з метою захисту конституційних прав та свобод не має ніякого практичного ефекту саме через відсутність чітких положень процесуального законодавства, що дозволяє переглянути попередні судові рішення з урахуванням рішення КСУ щодо офіційного тлумачення.

Відповідно до пункту 6 резолютивної частини: «Рішення Конституційного Суду України є обов'язковим до виконання на території України, остаточним і не може бути оскарженим». З позицій передової теорії конституційного права та відповідної практики не виникає сумнівів, що воно є обов'язковим для всіх суб'єктів права (йдеться про ту його частину, де дається офіційне тлумачення), а не тільки для громадянина К. Устименка. Останній звертався до КСУ не з метою задоволення наукового інтересу (хоча це також можна припустити), а для розв'язання конкретної правової колізії, необхідність у чому існувала поза яких сумнівів.

Тобто обов'язковість цього Рішення характеризується двома ознаками: 1) обов'язковість загальна — для всіх суб'єктів права, але не всього рішення, а його резолютивної частини, де надається тлумачення або формулюється правовий принцип, тобто КСУ, коли приймав рішення по конкретній справі — К. Устименка, сформулював певні правоположення, яким належить певна ступінь загальнообов'язковості; 2) обов'язковість особлива — для органів державної влади, у тому числі судових, які відповідно до Закону України «Про Конституційний Суд України», та, зокрема, статті 70, зобов'язані виконати це рішення на користь К. Устименка.

Як же суди виконують рішення КСУ щодо офіційного тлумачення по відношенню до фізичних та юридичних осіб, за ініціативою яких проблемні правові питання стали предметом розгляду єдиного органу конституційної юрисдикції? Відповідь не видається такою простою, оскільки у процесі виконання рішення по справі К. Устименка виявились внутрішні вади нашої судової системи:

«Ухвалою облсуду від 30.01.98, постановленою під головуванням судді А.П. Приходченко, яка брала участь у проголошенні ухвали 1994 року, подання прокуратури і заява Устименка відхилені.

Підставою відмови в перегляді справи суд назвав те, що офіційне тлумачення Конституційним Судом Закону «Про інформацію» по справі Устименка не може бути визнаним нововиявленими обставинами, оскільки це тлумачення не містить відомостей, про які на день проголошення ухвали від 21.02.94 не знали і не могли знати сторони і суд»².

Як ми бачимо, прийняття рішення КСУ щодо офіційного тлумачення не було підставою для перегляду судового рішення на той момент, оскільки воно не є нововиявленою обставиною у сенсі статті 343 (відповідно до діючого Цивільно-процесуального кодексу від 18.03.2004. ст. 361). Рішення також не є, зокрема, «істотною для справи обставиною». Ці положення були чинними й на момент винесення ухвали облсудом (30.01.98). Враховуючи традиційний позитивістський менталітет більшості українських суддів та виходячи з їх традиційної юридичної освіти, було важко очікувати від них певної сміливості заповнити існуючу прогалину у процесуальному законодавстві та виконати рішення КСУ шляхом перегляду попереднього рішення по справі К. Устименка судами загальної юрисдикції. Ситуація суттєво не змінилась й після прийняття нового Цивільно-процесуального кодексу від 18.03.2004.

Таким чином, рішення КСУ по справі К. Устименка актуалізує величезну проблему виконання рішень КСУ щодо офіційного тлумачення за конституційним зверненням окремих осіб. Слід мати на увазі, що вони звертаються до КСУ не задля наукового або «спортивного» інтересу, а для вирішення конкретної життєвої проблеми правничими засобами. Якщо це проблемне питання не буде вирішено найближчим часом, діяльність КСУ щодо захисту конституційних прав та свобод матиме мінімальний ефект. Що й практично доведено у процесі невиконання рішення КСУ по справі К. Устименка.

ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ ПРО СВОБОДУ ІНФОРМАЦІЇ

Інформаційна діяльність в Україні регламентується численними нормативно-правовими актами. Зокрема, законодавчою основою

² Шевчук С. Справа К. Г. Устименка та деякі проблеми виконання рішень Конституційного Суду України // Свобода висловлювань та приватність. — 2002. — № 1. — С. 12-14

реалізації свободи інформації є Закони України «Про інформацію», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», «Про доступ до судових рішень», «Про основи національної безпеки України», «Про екологічну експертизу», Укази Президента України «Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні», «Про підготовку пропозицій щодо забезпечення гласності та відкритості діяльності органів державної влади», «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості органів державної влади», «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», Постанови Кабінету Міністрів України «Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади», «Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади», Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.10.2004 «Про роботу центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення відкритості у своїй діяльності, зв'язків з громадськістю та взаємодії із засобами масової інформації» та ін.

Деталізація конституційних обмежень права на доступ до інформації та порядок їх застосування, як вже зазначалось, окрім Закону України «Про інформацію», передбачена також Законом України «Про державну таємницю», Наказом Служби безпеки України «Про затвердження Зводу відомостей, що становлять державну таємницю», Законом України «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України», Постановою Кабінету Міністрів України №1893 від 28 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».

Ухвалення Закону «Про інформацію» в 1992 р. було безперечним досягненням молодого держави. Цей закон ще до прийняття нової Конституції гарантував право на інформацію, визначав систему стосунків і зобов'язань у цій галузі, притаманну демократичній державі. 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, письмово чи в інший спосіб).

Проте на сьогодні Закон «Про інформацію» безнадійно застарів. Він написаний в доінтернетівську еру, 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 у собі відповідних юридичних і організаційних гарантій такого доступу. Закон не відповідає низці міжнародних та європейських стандартів у сфері свободи інформації, зокрема, не знайшов свого втілення в законі принцип, передбачений п. 2 Рекомендації Rec (2002) 2 Комітету міністрів Ради Європи від 21.02.2002 «Про доступ до офіційних документів»: «Якщо до певної частини вміщеної в офіційному документі інформації застосовується обмеження, то орган державної влади повинен, попри все, надати всю іншу інформацію, що міститься в документі». Не відповідає також вищезазначеному принципу п. 4 ст. 3 Закону України «Про Кабінет Міністрів», згідно з яким «всі рішення Кабінету Міністрів України підлягають обов'язковому оприлюдненню, крім актів, що містять інформацію з обмеженим доступом».

Відсутній у Законі України «Про інформацію» і відомий принцип Європейського суду з прав людини (справа «Лінгенс проти Австрії» від 08.06.1986 г.): «Обсяг інформації, доступ до якої обмежується, про публічну особу має бути значно меншим, ніж обсяг інформації про приватну особу».

На нашу думку, в Законі України «Про інформацію» не вистачає статті такого змісту: «інформація про особу громадянина, який претендує на виборну державну посаду, обіймає її або обіймав її раніше, не становить державної та іншої передбаченої законом таємниці, не належить до конфіденційної інформації і може бути опублікована в будь-якому випадку». Переконані, що тільки тоді виборець зможе отримати повну інформацію про кандидатів і зробити обґрунтований вибір. Закріплення даної норми в законі є необхідним, оскільки, як показує практика, досить часто органи влади відмовляються надати інформацію про кандидатів у депутати, або про депутатів, посиляючись на те, що ця інформація є конфіденційною». Наприклад, Херсонська обласна молодіжна організація «Молодіжний центр регіонального розвитку» звернулася до обласної Херсонської ради та Генічеської районної ради Херсонської області з запитом, в якому містилася вимога надати поіменний склад депутатського кор-

пусу (прізвища, ім'я, по батькові депутатів, дату народження, місце роботи на день обрання депутатом, від якої партії/блоку обраний, партійність, до складу якої фракції увійшов, причина дострокового складання повноважень). Проте у задоволенні запиту було відмовлено, оскільки, на переконання адресата, зазначені дані відносяться до конфіденційної інформації. Між тим, відповідно до ч. 2 ст. 10 Закону України «Про місцеве самоврядування» «обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст», а згідно з ч. 1 ст. 2 Закону «Про статус депутатів місцевих рад» «депутат місцевої ради — представник інтересів територіальної громади». Видається дивним, чому депутати Херсонської обласної ради та Генічеської районної ради Херсонської області приховують свої прізвища всупереч здоровому глузду та сутності місцевого самоврядування. Не зрозуміло також, як особи, що представляють інтереси територіальної громади можуть залишатися їй невідомими. Необхідно звернути увагу, що ця інформація не є конфіденційною, адже неодноразово публічно оголошувалась самими депутатами та засобами масової інформації під час та після виборчих кампаній. До того ж відповідно до положення, передбаченого п. 8 ст. 36 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», однією із умов реєстрації кандидатів у депутати у багатомандатному окрузі є заява про згоду на оприлюднення біографічних відомостей у зв'язку з участю у місцевих виборах.

Не вирішеним на рівні закону залишається також питання про обов'язок кандидатів у народні депутати декларувати доходи своєї родини, адже на підставі ч. 3. ст. 60 Закону України «Про вибори народних депутатів України» та ч. 11 ст. 36 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», форма декларації про майно та доходи кандидата у депутати затверджується Міністерством фінансів України...». На практиці це призвело до того, що згідно з Наказом Міністерства фінансів «Про затвердження форми декларації про майно та доходи кандидата в народні депутати України» від 14.11.2005 депутати повинні декларувати лише свої доходи (zareestrovano: Мін'юст України від 17.11.2005 № 1392/11672). Хоча відповідно до попередньої форми декларації депутати повинні були

декларувати доходи, квартири, автомобілі, житлові будинки, землю, відомості про рахунки в Україні і за кордоном, цінні папери та інші активи, які належать їм та членам їх сімей³.

З огляду на це, ми вважаємо, що саме в законі слід передбачити норму, відповідно до якої кандидати на виборні посади, а також народні депутати, Президент, Прем'єр-міністр та інші вищі посадові особи повинні декларувати не тільки свої доходи та шляхи їх надходження, а й статки своєї родини. При цьому декларації повинні оприлюднюватися в офіційних виданнях. Це обумовлено, насамперед, необхідністю забезпечити прозорість майнового стану і доходів вищих посадових осіб. До членів сім'ї ми пропонуємо віднести дружину (чоловіка), а також батьків або повнолітніх дітей, незалежно від того, проживають вони разом з кандидатом у народні депутати чи ні. Оскільки непоодинокими є випадки, коли вищі посадові особи з метою приховати від громадськості інформацію про майно, яке вони набули незаконним шляхом, юридично оформляють його не тільки на дружину (чоловіка), а також і на своїх батьків або повнолітніх дітей, які разом з ними не проживають.

Не реалізовані в Законі України «Про інформацію» й «Йоганнесбурзькі принципи національної безпеки, свободи висловлювань і доступу до інформації», а також «Принципи законодавства про свободу інформації», розроблені міжнародною неурядовою організацією «Стаття 19»⁴. Зокрема, статтею 47-1 Закону України «Про інформацію» не передбачено звільнення від відповідальності «whistleblowers» (свистунів), тобто осіб, які розкрили інформацію з добрими намірами, оскільки вважали, що втаємничення подібної інформації спричиняє шкоду суспільним інтересам, зокрема, навколишньому природному середовищу, здоров'ю громадян. Варто звернути увагу на те, що в Сполучених Штатах Америки з метою захисту державних службовців від адміністративних репресій, у випадку якщо службовцями

³ Згідно Наказом Міністерства фінансів «Про затвердження форми Декларації про майно та доходи кандидата у народні депутати України і членів його сім'ї»: «...до членів сім'ї належать: чоловік (дружина), батьки та неодружені діти, які проживають з ними».

⁴ І хоча ці документи не мають обов'язкової юридичної сили для держав, принципи, розроблені «Статтею 19», є критерієм, на підставі якого міжнародна спільнота робить висновок про відповідність інформаційного законодавства країни міжнародним стандартам у сфері свободи слова та інформації.

були викриті порушення закону або службові зловживання, у 1978 р. Конгресом було прийнято «Закон про викривальників». Відповідно до закону державні службовці можуть розголошувати факти, що викривають «порушення закону, постанови або інструкції» або «погане керівництво, великі розтрата фондів, зловживання владою або істотну та конкретну небезпеку для охорони здоров'я та національної безпеки». Даний принцип закріплено в «Принципах законодавства про свободу інформації» та модельному законі «Про доступ до інформації». Ми переконані, що втілення даного принципу в законі про інформацію допомогло б ліквідувати порочну практику, коли держслужбовці з міркувань «захисту честі мундира» не наважуються оприлюднити інформацію щодо корупційних дій посадових осіб чи інших зловживань, які стали їм відомі.

Лише частково в українському законодавстві реалізовано принцип обмежень у сфері винятків. Нагадаємо, що цей дуже важливий принцип вимагає, щоб відомості, доступ до яких закривається, повинні бути ясними, описуватися вузько і відповідати контролю згідно з трискладовим тестом. А саме: інформація має стосуватися легітимної мети, визначеної законом; розголошення цієї інформації може завдати суттєвої шкоди цій меті; шкода від розголошення цієї інформації має бути вагомішою, ніж суспільний інтерес в отриманні цієї інформації. Підстави для обмеження інформації, як вже згадувалось, перелічені в ст. 34 Конституції України та в ст. 37 Закону України «Про інформацію». А от вимога визначення — чи буде завдати розголошення інформації суттєвої шкоди відповідній меті обмеження доступу — законодавством не передбачена. На практиці, як правило, така перевірка відсутня. Інформація засекречується, як тільки вона стосується однієї з підстав для засекречування, і до третьої частини трискладового тесту справа просто не доходить. Тому спроба реалізувати трискладовий тест в ч. 11 ст. 30 Закону України «Про інформацію» («Інформація з обмеженим доступом може бути поширена без згоди її власника, якщо ця інформація є суспільно значимою, тобто якщо вона є предметом громадського інтересу і якщо право громадськості знати цю інформацію переважає право власника на її захист») виявилася невдалою: на практиці це положення фактично не застосовується. Крім того, ч. 3 ст. 47-1 Закону України «Про інформацію» передбачає звільнення громадянина від відповідальності за розголошення інформації з обмеженим доступом,

якщо суд встановить, що ця інформація є суспільно значимою». Однак внесення змін до Закону України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» від 11.05.2004, згідно з якими «журналіст має право на вільне одержання, використання, поширення та зберігання тільки **відкритої за режимом доступу** інформації» (п. 1 ч. 2 ст. 26) фактично нівелювало дію ч. 11 ст. 30 та ч. 3 ст. 47-1 Закону України «Про інформацію», оскільки застосувати трискладовий тест тут просто неможливо.

Не сприяють реалізації права на доступ до інформації через інформаційний запит та не відповідають міжнародним стандартам і надто тривалі терміни та способи направлення інформаційних запитів. Так, ст. 33 Закону України «Про інформацію» передбачає, що задоволення запиту здійснюється протягом місяця. Дослідження цього питання показали, що органи влади надають відповідь на інформаційні запити навіть якщо запитується незначна за обсягом інформація чи офіційний документ, не раніше 26-30 днів. Проте, враховуючи, особливу природу інформації, значення має оперативність надання необхідної інформації або документу. Отже, передбачений законом термін надання інформації є занадто тривалим.

Схоже, що термін надання інформації не повинен перевищувати 5 робочих днів. Необхідно відзначити, що відповідно до законів Швеції та Бельгії інформація повинна надаватися негайно (практика показує, що інформація надається протягом доби), відповідні закони Естонії та Вірменії передбачають, що термін надання інформації не повинен перевищувати 5 робочих днів, в Азербайджані — 7 днів, в Данії, Колумбії, Португалії, Словаччині відповідь на запит повинна бути надана в 10-денний термін, у Болгарії, Польщі, Белізі, Фінляндії строк надання інформації — 14 днів.

В умовах розвитку телекомунікацій значно спрощують у технічному сенсі процедуру доступу до інформації запити, адресовані органам державної влади у формі текстових повідомлень, відправлених по сучасних каналах зв'язку (електронна пошта, факс). Втім, український закон не закріплює можливість доступу до інформації за «електронними запитами».

Прийнятий ще в 1992 р. Закон України «Про інформацію» не відповідає не тільки міжнародним стандартам, а й власне Конституції України. Зокрема, відповідно до ч. 3 ст. 34 Конституції України право на інформацію може бути обмежено лише законом. Проте в

ч. 2 ст. 46 Закону України «Про інформацію» закріплено, що «не підлягають розголошенню відомості, що становлять державну або іншу передбачену **законодавством** таємницю». Відповідно до рішення КСУ від 09.07.1998 (справа про тлумачення терміна «законодавство») «...термін «законодавство» треба розуміти так, що ним охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, Укази Президента України, Декрети і Постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України...». Втім, не лише ч. 2 ст. 46 передбачає можливість обмеження права на інформацію не тільки на основі закону, а й на підставі підзаконних нормативно-правових актів. Так, згідно з ч. 7 ст. 37 «...не підлягають обов'язковому наданню для ознайомлення за інформаційними запитами офіційні документи, які містять у собі інформацію, що не підлягає розголошенню згідно з іншими законодавчими або нормативними актами». Отже, ч. 7 ст. 37 та п. 2 ст. 46 Закону України «Про інформацію» суперечать Основному Закону України. Необхідно звернути увагу, що саме на підставі ч. 7 ст. 37 та п. 2 ст. 46 правоохоронні органи та Державна податкова служба часто відмовляють у задоволенні інформаційних запитів.

Наприклад, Одеська ДПА, обґрунтовуючи відмову в наданні інформації про кількість проведених перевірок суб'єктів підприємницької діяльності та інформації про те, чи існує внутрішня процедура притягнення до відповідальності працівників податкових органів, податкової міліції за порушення закону, посилялася саме на ч. 7 ст. 37 Закону України «Про інформацію». На підставі цього положення Закону вона посилялась на Положення про податкову інформацію в Державній податковій службі, затверджене наказом ДПА України від 02.04.1999 р. № 175 «Про затвердження Положення про податкову інформацію в Державній податковій службі України», згідно з яким дана інформація не може бути надана. Цікаво, що саме положення № 175 не було опубліковано. Тобто, згідно зі ст. 57 Конституції дане положення взагалі є нечинним. Державна податкова служба не має права на його підставі відмовляти в наданні інформації. Навіть, якщо припустити, що ДПА опублікує цей наказ, він буде суперечити ст. 34 Конституції України.

Закон України «Про інформацію» вносить певну неясність й щодо суб'єктів права на доступ до інформації. Зокрема, із ст. 9 Закону України «Про інформацію» випливає, що не наділяються правом на інформацію: іноземці, особи без громадянства, іноземні юридичні особи, іноземні держави, міжнародні неурядові організації. Хоча ст. 7 Закону України «Про інформацію» передбачає, що «суб'єктами інформаційних відносин можуть бути також інші держави, їх громадяни та юридичні особи», тобто, ця норма не встановлює обмежень щодо суб'єктів, які можуть застосовувати цей закон. Крім того, ч. 2 ст. 34, ч. 2 ст. 50, ч. 1 ст. 57 Конституції України наділяють правом на доступ до інформації «кожного». До того ж відповідно до ч. 1 ст. 26 Конституції України «іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, — за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України». Але на практиці застосовується саме ст. 9 Закону України «Про інформацію», хоча остання й суперечить Конституції України.

Майже не виписаний у Законі України «Про інформацію» механізм доступу до інформації у пасивний спосіб. У тексті Закону лише згадується, що органи державної влади, органи місцевого самоврядування зобов'язані інформувати про свою діяльність та прийняті рішення (ст. 10). Дуже стисло при цьому перелічені способи оприлюднення органами влади інформації про свою діяльність. Зокрема, відповідно до ч. 3 ст. 21 Закону України «Про інформацію», «інформація державних органів та органів місцевого самоврядування доводиться до відома зацікавлених осіб 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; оголошення її під час публічних виступів посадових осіб». При цьому ч. 1 ст. 29 передбачає, що доступ до відкритої інформації забезпечується шляхом: систематичної публікації її в офіційних друкованих виданнях (булетенях, збірниках); поширення її засобами масової комунікації. Таким чином, Закон не встановлює обов'язку оприлюднювати інформацію на власних веб-сайтах в Інтернеті, а лише закріплює загальне положення, згідно з яким «доступ до відкритої

інформації забезпечується шляхом поширення інформації засобами масової комунікації». І це при тому, що сьогодні поширення інформації через Інтернет визнано в світі одним із пріоритетних способів оприлюднення інформації. Наприклад, ст. 29 Закону Естонії «Про публічну інформацію» ставить на перше місце отримання інформації шляхом розміщення її на сторінках Інтернету.

Крім цього, Законом України «Про інформацію» не встановлений перелік інформації, яка повинна обов'язково оприлюднюватися органами державної влади, не вказано конкретних термінів публікації інформації про діяльність влади в офіційних друкованих виданнях (бюлетенях, збірниках).

З метою усунути ці прогалини і врегулювати порядок та форми висвітлення діяльності Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України та інших органів влади та органів місцевого самоврядування аудіовізуальними засобами масової інформації, а також порядок, шляхи, та перелік інформації про діяльність органів виконавчої влади, яка повинна розміщуватися в мережі Інтернет, Кабінет Міністрів України прийняв Постанови «Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» та «Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади». Безперечно, прийняття цих актів на певний час знімає, хоча й не вирішує проблеми законодавчого регулювання права на доступ до інформації в цілому. Адже порядок і механізми доступу до інформації не повинні бути розпорошені по всьому законодавстві й, тим більше, регулюватися підзаконними нормативно-правовими актами.

Центральною категорією права на доступ громадськості до інформації є суспільно значуща інформація, адже вона є підставою для звільнення особи від відповідальності за розголошення інформації з обмеженим доступом, а також надає право телерадіоорганізаціям поширювати інформацію про приватне життя громадянина без його згоди (п. 1 пп. «и» ст. 59 Закону України «Про телебачення та радіомовлення»), наприклад, біографії вищих посадових осіб. Разом із тим ми вбачаємо, що ч. 3 ст. 47-1 не може бути гарантією доступу до інформації, бо Закон не дає відповіді на питання, яку інформацію слід вважати суспільно значимою, що на практиці унеможливорює застосування даної норми.

Для реального забезпечення реалізації права на доступ до інформації недостатньо простого закріплення останнього. Важливо передбачити конкретні гарантії його реалізації. Міжнародні стандарти вимагають більшої деталізації гарантій права на доступ до інформації, ніж це передбачено чинним Законом України «Про інформацію». Зокрема, важливою гарантією забезпечення можливості отримувати інформацію про органи державної влади та їхніх посадових осіб є надання громадськості вільного доступу на засідання законодавчих, представницьких та інших виборних органів державної влади. Однак чинним законом подібної гарантії не передбачено. Звичайно, опоненти можуть зауважити, що відповідні норми містяться в Конституції України або інших нормативно-правових актах, які визначають правовий статус цих органів. Дійсно, ч. 1 ст. 84 Конституції України передбачає, що засідання Верховної Ради України проводяться відкрито. Закрите засідання проводиться за рішенням більшості від конституційного складу Верховної Ради України. Відповідно до ст. 3 Постанови Верховної Ради України «Про регламент Верховної Ради» (була визнана КСУ не конституційною, проте діє тимчасовий регламент в такій самій редакції) засідання Верховної Ради є відкритими і гласними, крім випадків, установлених Конституцією України та цим Регламентом. Проте «відкритість засідань» Верховна Рада України розуміє як допуск на них в установленому порядку представників засобів масової інформації. Тобто інші громадяни позбавлені Регламентом можливості потрапити на засідання єдиного органу законодавчої влади. Отже, Регламент не тільки не гарантує, а й, навпаки, обмежує можливість вільного доступу громадськості на засідання Українського парламенту.

Що ж до можливості отримання інформації про діяльність органів місцевого самоврядування шляхом присутності на засіданнях місцевих рад, то Закон України «Про місцеве самоврядування» (ч. 16 ст. 46) передбачає, що сесії ради проводяться гласно. З огляду на те, що рішення про її скликання доводиться до відома населення з повідомленням часу скликання, місця проведення й порядку денного, можна зробити висновок про можливість одержання інформації про діяльність ради шляхом присутності на її сесіях членів громади. Втім, ці судження дозволяють зробити ще один висновок про те, що право бути присутнім на засіданні місцевих рад лише впливає із системного тлумачення закону, однак воно прямо не закріплено в

законі. Тобто сьогодні законодавство не гарантує вільного доступу громадськості на засідання парламенту та місцевих рад.

Якісним показником забезпечення права на доступ до інформації в країні є встановлення конституційно-правових гарантій та реальний стан забезпечення мовних прав людини в інформаційній сфері. Вже неодноразово наголошувалось на тому, що важливим способом отримання інформації є доступ до інформації через інформаційний запит. Проте не вирішеною на законодавчому рівні залишається проблема подання інформаційного запиту недержавною мовою, а також питання, якою мовою органи державної влади та місцевого самоврядування повинні надавати відповідь, якщо запит був поданий іншою, ніж державна, мовою. Закон України «Про інформацію» містить лише бланкетну норму щодо застосування мов в інформаційній сфері. Проте саме відповідно до ст. 11 цього Закону мова інформації визначається Законом України «Про мови в Україні», іншими законодавчими актами України в цій галузі, міжнародними договорами та угодами, ратифікованими Україною. Отже, Закон України «Про інформацію» не дає відповіді на запитання, якою мовою влада повинна задовольняти інформаційні потреби національних меншин України. Проаналізувавши Закон України «Про мови в Українській РСР» та інші законодавчі акти України в цій галузі, можна стверджувати, що останніми це питання також не врегульоване. Що стосується міжнародних договорів, у яких Україна бере участь, то тут варто згадати Європейську хартію регіональних мов та мовних меншин. Так, п.п. b п. 2 ст. 10 Хартії передбачає можливість для осіб, які користуються регіональними мовами або є представниками мовних меншин, подавати усні або письмові заяви цими мовами, а відповідно до п.п. b, c п. 3 ст. 10 «стосовно публічних послуг, які надаються адміністративними органами або іншими особами, що діють від їхнього імені, сторони зобов'язуються, у межах території, на якій використовуються регіональні мови або мови меншин, відповідно до стану розвитку кожної мови, а також в міру розумної можливості дозволити особам, які користуються регіональними мовами або мовами меншин, подавати заяви і отримувати відповідь на них цими мовами, або дозволити особам, які використовують регіональні мови або мови меншин, подавати заяви цими мовами».

Втім, Україна ратифікувала Хартію з певними застереженнями. Серед положень, за які Україна взяла на себе зобов'язання, вище

згадані положення відсутні. Таким чином, у національному законодавстві існує прогалина щодо можливості реалізації права на доступ до інформації через інформаційний запит іншою, ніж державна, мовою. Ми переконані, що в законодавстві, яке регулює інформаційну діяльність, необхідно закріпити положення про можливість робити запит та отримувати відповідь на нього в місцеві органи державної влади та місцевого самоврядування мовами національних меншин, які компактно проживають на відповідній території. Оскільки відповідно до п. 4 ст. 92 Конституції України порядок застосування мов в Україні визначається виключно законами, перелік мов національних меншин регіону (області), яким вищезазначені органи мають відповідати на запити, повинен за поданням обласних рад затверджуватися законом. Конструктивним вирішенням проблеми застосування мов в Україні є пропозиція в новому законі України про мови визначити порядок одночасного функціонування двох, а, можливо, і трьох мов, виходячи з принципу толерантності, взаємоповаги і взаєморозуміння.

З огляду на те, що процедура подання інформаційного запиту схожа на порядок звернень громадян (право на доступ до інформації та звернення громадян — не тотожні права), а також на те, що на відміну від Закону України «Про інформацію», ст. 6 Закону України «Про звернення громадян» визначає мову звернень та відповідей на них, пропонуємо до прийняття нової редакції Закону України «Про мови» та Закону України «Про інформацію» як тимчасовий варіант вирішення даної проблеми використовувати за аналогією ст. 6 Закону України «Про звернення громадян», або доповнити Закон України «Про інформацію» положенням, згідно з яким мова інформаційного запиту та відповідь на нього має регулюватися Законом України «Про звернення громадян».

Для забезпечення іноземцям та особам без громадянства, які постійно проживають на території України, права на ознайомлення з відомостями про себе, було б також корисно передбачити в Законі України «Про інформацію» положення, згідно з яким останні можуть отримувати відомості про себе не тільки державною мовою, а й однією з мов міжнародного спілкування на власний вибір.

Не передбачені Законом України «Про інформацію» й гарантії доступу до інформації для осіб з обмеженими здібностями (глухонімих, сліпих).

Мабуть, єдиним законом, що дійсно сприяє реалізації права на доступ до інформації, є прийнятий 22.12.2005 р. Закон України «Про доступ до судових рішень». Останній є суттєвим кроком вперед у процесі вдосконалення законодавства у сфері забезпечення доступу громадян до інформації. Цей Закон відповідає міжнародним стандартам, логічно побудований та значно полегшує процедуру доступу до судових рішень завдяки створенню Єдиного державного реєстру судових рішень (далі Реєстр).

Важливою новелою вказаного Закону є те, що доступ до судових рішень, внесених до Реєстру, має бути відкритим для безоплатного цілодобового доступу на офіційному веб-порталі судової влади України в повному обсязі. Єдине обмеження тут полягає в тому, що у відкритих для загального доступу через оприлюднення на офіційному веб-порталі судової влади або офіційно опублікованих судових рішеннях не можуть бути розголошені відомості, які дають можливість ідентифікувати фізичну особу. Такі відомості замінюються літерними або цифровими позначеннями. Необхідність такого обмеження зумовлена потребою забезпечити передбачене ст. 32 Конституції України право на приватність. Крім того, у текстах судових рішень, відкритих для загального доступу, не можуть бути розголошені відомості, щодо забезпечення нерозголошення яких було прийнято рішення про розгляд справи в закритому судовому засіданні.

Закон також регулює такі питання, як захист інформації, внесеної до Реєстру; відтворення та інше використання судових рішень; офіційне опублікування судових рішень; процедура доступу до судових рішень заінтересованих осіб; порядок оскарження в разі відмови надати доступ до судового рішення. Тому ми вважаємо, що Закон України «Про доступ до судових рішень» є дуже вдалим за формою і за змістом. Він справді здатний зробити діяльність судової влади більш відкритою для громадськості. Проте, на думку деяких правників, цей Закон є надто ліберальним, а його прийняття в Україні завчасним. Крім того, на їх думку, реалізація положень Закону потребує великих фінансових витрат. Ми не поділяємо ці міркування, оскільки гарантовані Конституцією України цінності, — зокрема, як право на доступ до інформації та гласність судового процесу, переважають аргумент, що для створення Єдиного реєстру судових рішень необхідні додаткові фінансові витрати з Державного бюджету України. І хоча досить часто судові рішення надходять до Єдиного

реєстру судових рішень із запізненням, а рішення в деяких справах взагалі відсутні на сайті, але створення такого сайту є безумовно позитивним.

Необхідно також наголосити, що поширеною причиною відмови в задоволенні інформаційного запиту в Україні є посилання органів влади на можливість отримати інформацію з альтернативних джерел. Втім, постає питання: чи можна в даному випадку казати про те, що запит було задоволено? Висловимо певні міркування з цього приводу: по-перше, право на доступ до інформації може реалізуватися у різний спосіб, і обов'язок оприлюднювати органами місцевого самоврядування інформацію про свою діяльність через свої офіційні видання, на офіційному сайті та ін. (пасивний доступ) не позбавляє їх обов'язку надавати інформацію через інформаційний запит. По-друге, навіть якщо припустити можливість задоволення інформаційного запиту у спосіб, коли замість запитуваної інформації надаються відомості про джерело, де можна знайти запитувану інформацію, або офіційний документ, у відповіді на інформаційний запит повинно бути зазначено не тільки найменування джерела, а також, якщо це офіційне видання певного органу: номер, рік та сторінки розташування цієї інформації або документа. А у випадках, коли органи пропонують отримати інформацію з офіційного сайту – Інтернет-сторінка сайту, де міститься запитувана інформація. У протилежному випадку отримати необхідну інформацію з альтернативного джерела буде проблематично або взагалі неможливо.

Наприклад, Одеська міська рада у відповіді від 07.11.06 № 205/3 на запит від 25.09.06 «щодо надання річного бюджету та даних про його виконання» повідомила, що запитувані дані оприлюднені у газеті Одеської міської ради «Одеський вісник» та на офіційному сайті Одеської міської ради (www.city.odessa.ua). Втім, у яких саме номерах газети розміщений річний бюджет та дані про його використання, у відповіді не було вказано. Більше того, такого сайту взагалі не існує, а є офіційний сайт міста Одеси, на якому в розділі «Міська рада» розміщена інформація про діяльність цього органу, в тому числі й про річний бюджет. Але, з огляду на те, що у відповіді не був вказаний номер та дата рішення, яким був затверджений бюджет, знайти його серед 164 розміщених на сайті рішень за 2006 р. є досить складною процедурою. Ще важче знайти дані про використання річного бюджету.

Іншим прикладом може бути відмова в наданні запитуваної інформації, що надійшла від міської ради м. Нова Каховка. Зокрема, міська рада відмовилась надавати інформацію, оскільки «запитувана інформація постійно друкується в газеті «Нова Каховка» та інших місцевих виданнях».

Ще одним прикладом може слугувати запит приватного підприємця від 25.04.2008 № 2462/9-08, який він направив до Харківської міської Ради. Зокрема, запитувач просив надати інформацію про термін, на який акціонерному товариству «Концерн АВЕК і Ко» була надана в оренду земельна ділянка (на який в даний момент знаходиться Торговий Центр «Барабашова»). Проте замість очікуваної відповіді підприємець отримав листа де зазначалось, що відповідне рішення Харківської міської ради розміщене на офіційному сайті (www.city.kharkov.ua). Отже, запитувачу було запропоновано знайти відповідь на своє запитання на сайті серед 1616 рішень. Цікаво, що у відповіді, як і в вище описаних випадках, не було зазначено ані номера, ані дати, коли відповідне рішення було прийнято. Тобто в даному разі не можна стверджувати, що запитувач отримав інформацію, яка йому була необхідна для реалізації його прав та законних інтересів.

Ці приклади доводять, що не можна називати запит на інформацію задоволеним, якщо замість надання інформації запитувачу повідомляється альтернативне джерело, де можна знайти ці відомості. До речі серед численних проектів про доступ до інформації є й такі, де безпосередньо пропонувалось передбачити норму, згідно з якою «запит на інформацію вважається задоволеним розпорядником інформації, який отримав запит, якщо: одержання інформації можливе безперешкодно з альтернативних джерел і в коротші строки, про що запитувача було повідомлено» (законопроект «Про інформацію», що був розроблений Мін'юстом). Хоча на сьогодні цей законопроект вже втратив свою актуальність, адже Мін'юст відмовився від подальшої роботи над ним і почав розробляти проект закону «Про доступ до інформації», розуміючи, що подібна норма в законопроектах може з'явитися і в майбутньому, хотіли б висловити свою позицію по даному питанню. Ми переконані, що ця норма дає формальну підставу органам влади ухилятися від надання інформації, отже, нівелює такий важливий спосіб доступу до інформації, як інформаційний запит. Варто пам'ятати,

що частина населення України проживає в сільській місцевості або у невеличких містах, у багатьох з яких відсутні бібліотеки, де можна було б знайти офіційні друковані видання. В органах місцевої влади не обладнані спеціальні приміщення (місця) для роботи запитувачів з документами, а доступу до Інтернету взагалі немає. Тому поява такої норми в законі негативно вплине на стан забезпечення права на доступ до інформації в Україні. Відповідь, в якій замість надання інформації запитувачу повідомляється альтернативне джерело інформації, фактично є відмовою в наданні інформації, тобто порушенням права на доступ до інформації. Для уникнення в майбутньому ситуації, коли органи влади замість надання інформації будуть відправляти до альтернативного джерела інформації, необхідно в законі про доступ до інформації прямо передбачити норму, відповідно до якої «вважається, що в задоволенні запиту було відмовлено в разі, якщо у відповіді зазначається, що запитувану інформації особа може знайти в загальнодоступному джерелі інформації (офіційному сайті, засобі масової інформації та ін.)».

Отже, проголошення в Конституції України свободи інформації та права на доступ до інформації, на жаль, не знайшло відповідної деталізації на законодавчому рівні. Законодавство в сфері доступу до інформації має декларативний характер, не відповідає міжнародним та європейським стандартам у цій сфері, є розпорошеним і неузгодженим. Більшість питань, пов'язаних з порядком доступу до інформації та його обмеження, регулюються підзаконними нормативними актами. Закон України «Про інформацію», що був прийнятий до набрання чинності Конституцією України, не відповідає сучасним вимогам. У Законі відсутній механізм реалізації та захисту права на доступ до інформації, а його ст. 10 про «гарантії права на інформацію» не передбачає реальних гарантій доступу до інформації, в тому числі і гарантій доступу до інформації для осіб з обмеженими можливостями. У Законі не наведені критерії віднесення інформації до суспільно значущої інформації, його положення, закріплені у ч. 2 ст. 46, ч. 7 ст. 37, ст. 9, не відповідають Конституції України.

Також треба звернути увагу, що на практиці в Україні існує необхідність захисту конституційного права людини на інформацію не лише на підставі законів, а й також від законів, що його порушують.

На жаль, деякі чинні нормативно-правові акти не лише не спрямовані на забезпечення свободи інформації, а навпаки виступають своєрідними гальмами щодо реалізації цих прав. Зокрема, переконані, що необхідно скасувати:

1. Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації».

2. Закон України «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів»;

3. Постанову Кабінету Міністрів України № 1893 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».

На наш погляд, із Кодексу про адміністративні правопорушення слід вилучити статтю 212-5 «Порушення порядку обліку, зберігання і використання документів та інших носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави», оскільки відповідальність за порушення порядку обліку, зберігання і використання документів та інших носіїв інформації можлива лише в тому випадку, якщо відповідні обмеження передбачені законом, а не підзаконним нормативно-правовим актом. А порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави, встановлений Постановою Кабміну, тобто підзаконним нормативно-правовим актом.

Із Закону України «Про основи національної безпеки України» пропонуємо вилучити положення, передбачене ст. 7 закону: «розголошення... конфіденційної інформації, що є власністю держави або спрямована на забезпечення потреб та національних інтересів суспільства і держави», оскільки це положення суперечить Конституції України. (див. нижче коментар до Закону «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України»).

Таким чином, можна констатувати, що українське інформаційне законодавство, зокрема, Закон України «Про інформацію», не можуть бути законодавчою гарантією права на доступ до інформації.

КЛАСИФІКАЦІЯ ІНФОРМАЦІЇ. ОБМЕЖЕННЯ СВОБОДИ ІНФОРМАЦІЇ

Деталізація конституційних обмежень свободи інформації та порядок їх застосування закріплені у Законі «Про інформацію» від 02.10.1992, Законі «Про державну таємницю» від 21.01.1994. Так, відповідно до ст. 28 Закону «Про інформацію» інформація поділяється за режимом доступу на відкриту інформацію та інформацію з обмеженим доступом. Інформація з обмеженим доступом за своїм правовим режимом поділяється на конфіденційну і таємну.

Конфіденційна інформація

Згідно зі статтею 30 Закону «Про інформацію», 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. Стосовно інформації, що є власністю держави і знаходиться в користуванні органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій усіх форм власності, з метою її збереження може бути відповідно до закону встановлено обмежений доступ — надано статус конфіденційної. Порядок обліку, зберігання і використання документів та інших носіїв інформації, що містять зазначену інформацію, визначається Кабінетом Міністрів України. До конфіденційної інформації, що є власністю держави і знаходиться в користуванні органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій усіх форм власності, не можуть бути віднесені відомості: про стан довкілля, якості харчових продуктів і предметів побуту; про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, які сталися або можуть статися і загрожують безпеці громадян; про стан здоров'я населення, його життєвий рівень, включаючи харчування, одяг, житло, медичне обслуговування та соціальне забезпечення, а також про соціально-демографічні показники, стан правопорядку, освіти і культури населення; стосовно стану справ із правами і свободами людини і громадянина, а також фактів їх порушень; про незаконні дії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб; інша інформація, доступ до якої відповідно до

законів України та міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, не може бути обмеженим.

Зауважимо, що, хоча прямо це й не зазначено, власниками конфіденційної інформації, на наш погляд, можуть бути тільки фізичні або недержавні юридичні особи, оскільки, згідно із статтею 19 Конституції, «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України», тобто не можуть поширювати інформацію «за їх бажанням відповідно до передбачених ними умов». Отже, не можна вважати, що друга частина статті 30 дає визначення «конфіденційної інформації, що є власністю держави».

Дійсно, вказана колізія не вирішується введеними у Законі № 1703-IV [1703-15] від 11.05.2004 частинами 3 та 4 статті 30. Частина 3 стверджує, що стосовно інформації, яка є «власністю держави і знаходиться в користуванні органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств та організацій усіх форм власності, з метою її збереження може бути відповідно до закону встановлено обмежений доступ — надано статус конфіденційної». Позбавленим логіки і взагалі дивним виглядає обмеження доступу до інформації з «метою її збереження». Лишається незрозумілим, відповідно до якого закону цей статус надається. Що ж стосується частини 4, де перелічені відомості, яким не може бути наданий такий статус (він майже дослівно повторює перелік інформації, яка не може бути визнана державною таємницею), то можна сміливо прогнозувати, що в даному випадку ці обмеження працювати не будуть: саме державні службовці, а не закон, будуть вирішувати, обмежувати доступ до інформації з цих причин, чи ні. Дане в Законі «негативне» визначення конфіденційної інформації, що є власністю держави, могло б працювати, якщо було б передбачене створення «Зводу відомостей, які становлять конфіденційну інформацію, що є власністю держави», як це було зроблено з відомостями, що становлять державну таємницю. Тоді було б подолано вказану суперечність, коли одні і ті ж відомості «за бажанням» одного відомства можуть поширюватися, а іншого — засекречуватися.

Проте прийнятий Закон створення такого «Зводу» не передбачає. А згідно з п. 2 чинної Постанови № 1893 від 27 листопада 1998 р. «Про затвердження Інструкції про порядок обліку, зберіган-

ня і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави» центральні і місцеві органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування повинні були у шестимісячний термін розробити і ввести в дію переліки конфіденційної інформації, що є власністю держави. Цій інформації надається гриф ДСК. Адже мало не кожне відомство може мати подібний перелік. Хто конкретно, і виходячи з яких критеріїв вирішує, які саме відомості є конфіденційними, Інструкція не визначає. Практика ж звернень з інформаційними запитами показує, що відмови в наданні інформації з посиланням на те, що запитуваним відомостям наданий гриф ДСК, є дуже частими.

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. Закон № 1703-IV покликаний закріпити та охороняти це бажання. Тепер журналіст, отримавши будь-яку інформацію, не може бути впевнений, що вона є відкритою, і повинен, строго кажучи, отримати дозвіл на її публікацію у відповідного органа державної влади, у власності, користуванні чи розпорядженні якого повинна бути ця інформація. А це означає введення цензури, яка заборонена статтею 15 Конституції України. Ситуація, що склалася, є неприпустимою.

Таємна інформація

Віднесення інформації до категорії таємних відомостей, які становлять державну таємницю, і доступ до неї громадян здійснюється відповідно до закону про цю інформацію. Порядок обігу таємної інформації та її захисту визначається відповідними державними органами за умови додержання вимог, встановлених цим Законом. Порядок і терміни обнародування таємної інформації визначаються відповідним законом. Визначення державної таємниці та режиму допуску до інформації, що становить державну таємницю встановлюється Законом України «Про державну таємницю» та «Зводом відомостей, що становлять державну таємницю»

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 правопо-

рядку, розголошення яких може завдати шкоди національній безпеці України і які через це підлягають державній охороні.

Згідно зі ст. 8 Закону «Про державну таємницю» до державної таємниці у порядку, встановленому цим Законом, відноситься інформація:

1) у сфері оборони: про зміст стратегічних і оперативних планів та інших документів бойового управління, підготовку та проведення військових операцій, стратегічне та мобілізаційне розгортання військ, а також про інші найважливіші показники, які характеризують організацію, чисельність, дислокацію, бойову і мобілізаційну готовність, бойову та іншу військову підготовку, озброєння та матеріально-технічне забезпечення Збройних Сил України та інших військових формувань; про напрями розвитку окремих видів озброєння, військової і спеціальної техніки, їх кількість, тактико-технічні характеристики, організацію і технологію виробництва, наукові, науково-дослідні та дослідно-конструкторські роботи, пов'язані з розробленням нових зразків озброєння, військової спеціальної техніки або їх модернізацією, а також про інші роботи, що плануються або здійснюються в інтересах оборони країни; про сили і засоби Цивільної оборони України, можливості населених пунктів, регіонів і окремих об'єктів для захисту, евакуації і розосередження населення, забезпечення його життєдіяльності та виробничої діяльності об'єктів народного господарства у воєнний час або в умовах надзвичайних ситуацій; про геодезичні, гравіметричні, картографічні та гідрометеорологічні дані і характеристики, які мають значення для оборони країни;

2) у сфері економіки, науки і техніки: про мобілізаційні плани і мобілізаційні потужності господарства України, запаси та обсяги постачання стратегічних видів сировини і матеріалів, а також зведені відомості про номенклатуру та рівні накопичення, про загальні обсяги поставок, відпуску, закладення, освіження, розміщення і фактичні запаси державного резерву; про використання транспорту, зв'язку, потужностей інших галузей та об'єктів інфраструктури держави в інтересах забезпечення її безпеки; про плани, зміст, обсяг, фінансування та виконання державного замовлення для забезпечення потреб оборони та безпеки; про плани, обсяги та інші найважливіші характеристики добування, виробництва та реалізації окремих стратегічних видів сировини і продукції; про державні запаси дорогоцінних металів монетарної групи, коштовного каміння, валю-

ти та інших цінностей, операції, пов'язані з виготовленням грошових знаків і цінних паперів, їх зберіганням, охороною і захистом від підроблення, обігом, обміном або вилученням з обігу, а також про інші особливі заходи фінансової діяльності держави; про наукові, науково-дослідні, 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 зовнішньоекономічну діяльність та національну безпеку України;

3) у сфері зовнішніх відносин: про директиви, плани, вказівки делегаціям і посадовим особам з питань зовнішньополітичної і зовнішньоекономічної діяльності України, спрямовані на забезпечення її національних інтересів і безпеки; про військово-науково-технічне та інше співробітництво України з іноземними державами, якщо розголошення відомостей про це завдаватиме шкоди національній безпеці України; про експорт та імпорт озброєння, військової і спеціальної техніки, окремих стратегічних видів сировини і продукції;

4) у сфері державної безпеки та охорони правопорядку: про особовий склад органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність; про засоби, зміст, плани, організацію, фінансування та матеріально-технічне забезпечення, форми, методи і результати оперативно-розшукової діяльності; про осіб, які співпрацюють або раніше співпрацювали на конфіденційній основі з органами, що проводять таку діяльність; про склад і конкретних осіб, що є негласними штатними працівниками органів, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність; про організацію та порядок здійснення охорони адміністративних будинків та інших державних об'єктів, посадових та інших осіб, охорона яких здійснюється відповідно до Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб»; про систему урядового та спеціального зв'язку; про організацію, зміст, стан і плани розвитку криптографічного захисту секретної інформації, зміст і результати наукових досліджень у сфері криптографії; про системи та засоби криптографічного захисту секретної інформації, їх розроблення, виробництво, технологію виготовлення та використання; про державні шифри, їх розроблення, виробництво, технологію виготовлення та використання; про організацію режиму секретності в органах державної влади, органах місце-

вого 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; 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; про інші засоби, форми і методи охорони 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 (зауважимо, що відповідно до п. 22 статті 85 Конституції затвердження чисельності усіх військових формувань є повноваженням Верховної Ради України, тобто має бути визначено законами – відкритими публічними нормативно-правовими актами – і, отже, не може бути таємною інформацією); у сфері економіки – фінансування оборонного замовлення; 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.

Ступінь секретності інформації визначається можливою шкодою, спричиненою внаслідок її розголошення, і впроваджує різні обмеження у відповідності до ступеня секретності.

Критерії визначення ступеня секретності спочатку були 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, визначає ступінь секретності інформації («особливої важливості», «цілком таємно», «таємно»), строк засекречування (відповідно 30, 10 та 5 років — ст. 13), передає свої висновки до Служби Безпеки України для внесення інформації, що засекречується, до Зводу відомостей, що становлять державну таємницю (далі ЗВДТ), який представляє собою «акт, в якому зведено переліки відомостей, що становлять державну таємницю». Цей акт формує, затверджує і публікує Служба Безпеки України. Після опублікування ЗВДТ дотримання вимог охорони державної таємниці за цим переліком стає обов'язковим.

Нині діючий новий Звід відомостей, що становить державну таємницю, затверджений Наказом СБУ за № 440 від 12.08.2005 р. і зареєстрований Мінюстом України за № 902/11182 від 17.08.2005 р.⁵ До нього вже вісім разів приймалися зміни та доповнення.

⁵ Детальніше дивись: Євген Захаров, Ірина Рапп. Які відомості становлять державну таємницю в Україні? // Свобода висловлювань і приватність, № 4, 2005 р., <http://www.khpg.org/index.php?id=1141143392>

Цей документ відрізняється від попереднього тим, що в ньому введені визначення допоміжних слів та термінів, в кожній статті визначені також установи, державні експерти яких включили ті чи інші відомості до таємних. Це, безумовно, є позитивною рисою нової версії ЗВДТ.

Новий ЗВДТ містить майже на 50 статей більше, але зовсім нової інформації, що тепер становить державну таємницю, не так багато. Деякі із статей деталізовано і переформульовано, і таким чином збільшена кількість статей. Серед зовсім нових для ЗВДТ відомостей слід відзначити відомості про конкретні показники впливу гідрометеоумов на дії ЗС, їх тактику (ст. 1.2.5), організацію прихованого управління військами (ст. 1.5.5), схеми фельд'єгерського зв'язку (ст. 1.7.3), про довгострокові прогнози, оцінки центральних органів влади щодо перспектив стратегічного розвитку двостороннього (багатостороннього) співробітництва з питань зовнішньої політичної діяльності України (ст. 3.1.5), про статистичні показники оперативно-розшукової та контррозвідувальної діяльності, що дають змогу здійснити кількісну оцінку оперативних сил і засобів, які застосовувались для здійснення цієї діяльності (ст. 4.4.8), про морально-психологічний стан у військах (1.2.1, 1.2.2, 4.6.4) та психогенні втрати (1.2.3), про охорону та оборону дипломатичних представництв України за кордоном (4.7.4, 4.7.5).

Більш детальний аналіз ЗВДТ викликає запитання про доцільність деяких формулювань, а також правомірність віднесення певної інформації до таємної.

У відповідності до п. 22 ст. 85 Конституції України «затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Збройних Сил України, Служби безпеки України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України» належить до повноважень Верховної Ради і тому не може бути державною таємницею. Тому із ст. 1.1.6 ЗВДТ ці відомості треба вилучити із переліку таємних. Те саме відноситься і до ст. 4.1.11, яка засекречує штатну чисельність, в тому числі у цілому щодо СБУ та УДО. Чому це повинно бути секретом?

Чому вартість постачання озброєння (ст. 1.4.7) щодо ЗС, ДПС, МВС становить державну таємницю? Адже ст. 4. ч. 5 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над воєнною організацією і правоохоронними органами держави» передбачає здійснювання

цивільного контролю на основі «прозорості видатків на національну безпеку і оборону».

Зовсім незрозуміло, чому і в цьому ЗВДТ до таємних відомостей віднесене постачання речового та медичного майна в цілому щодо ЗС (ст. 1.4.8), хоча чисельність військ в цілому не є таємницею.

Дещо застарілими виглядають статті 1.11.5, 1.11.7 і 1.11.8 щодо топографічних даних, бо зйомки з космосу дають можливість скласти умовному противнику дуже якісні і точні карти.

Ст. 3.1.5 забороняє, по суті, будь-які аналітичні прогнози і оцінки діяльності України у міжнародній сфері, бо це так чи інакше може впливати на потенційне співробітництво. Якщо у такому вигляді стаття буде застосовуватись, то Україна знову стане закритою державою з невідомими цілями своїх зовнішніх контактів і співробітництва.

Незрозуміло, чому обсяг надходжень від експорту озброєння створює загрозу національним інтересам і безпеці України (ст. 3.2.4, 3.2.5). Слід зазначити, що ці питання дуже жваво обговорюються у ЗМІ, в тому числі, і на телебаченні, за участю виробників озброєння, науковців та представників влади.

Ст. 4.2.7, яка за поданням всіх відомств – розвідка, служба безпеки, державна охорона, прикордонна служба, податкова служба – визнає державною таємницею «кількість приміщень, які на конфіденційній основі використовуються, готуються до використання або використовувалися раніше» для виконання завдань оперативної діяльності. Незрозуміло, як кількісний показник може негативно вплинути на результати оперативно-розшукової діяльності, але його засекречення дає дуже широкі можливості до махінацій і корупції у майновій сфері в кожній із зазначених служб.

Так само і засекречування статистичних даних розшукової та розвідувальної діяльності за окремими напрямками (ст. 4.4.8) дає дуже широкі можливості до порушення прав людини без будь-якої відповідальності за це. У статті, правда, йдеться про такі відомості, що дають змогу здійснити кількісну оцінку оперативних сил і засобів, які застосовувалися для здійснення цієї діяльності. Але це не може завадити втаємниченню таких даних, наприклад, як кількість санкцій на зняття інформації з каналів зв'язку (телефонів, мобільних телефонів, електронної пошти, Інтернету, тощо), терміни цих оперативно-розшукових дій, та наслідки (скільки таких дій привели

до судового розгляду справи, заради розслідування якої використовувалося прослуховування). Зате можна використовувати прослуховування у будь-яких цілях за розсудом секретних служб, про що вже не раз заявляли вищі посадові особи, політики, журналісти тощо. Ці оперативно-розшукові заходи можна застосовувати, коли йдеться про тяжкі та особливо тяжкі злочини. І просте порівняння кількості засуджених за тяжкі та особливо тяжкі злочини з кількістю дозволів на зняття інформації може характеризувати ефективність роботи оперативних підрозділів: вона є вкрай низькою. Чи не тому засекретили ці статистичні дані? У 2002 році було надано 40 000 дозволів, у 2003 році в найменшій області України — Чернівецькій — 823 дозволи, за перші 9 місяців 2005 року за повідомленням тодішнього Генерального прокурора Святослава Піскуна — 11 000 дозволів, і лише тільки у 40 справах ці дані, за його словами, були використані. З огляду на співставлення різних даних можна стверджувати, що кількість дозволів останні три роки — не менше 12 000 щорічно, на порядок більше, ніж в європейських країнах, де зазвичай кількість дозволів не перевищує 1000 на рік.

Невідомо, про які відомості йдеться у ст.ст. 4.11.16 та 4.12.1, що можуть викликати засекречення державними експертами матеріалів судових справ та дізнання. Якщо розголошення цих відомостей «може завдати шкоди національним інтересам і безпеці», то ці відомості повинні становити державну таємницю і про засекречення в цьому випадку йдеться у ст.ст. 4.12.2 и 4.12.3, якщо ні — то матеріали повинні бути відкритими. Складається враження, що всі силові структури ввели ст.ст. 4.11.16 і 4.12.1 у ЗВДТ, щоби на свій розсуд і в своїх інтересах можна було засекречувати, фактично, будь-які матеріали дізнання та судочинства.

Майже всі перелічені недоліки були притаманні і попередньому ЗВДТ.

На нашу думку, необхідно виключити із ЗВДТ статті, у яких йдеться про «морально-психологічний стан особового складу» — засекречення цих даних є верхом безпринципності і безглуздя. Визначення самого терміну «морально-психологічний стан» або відомостей про нього ЗВДТ не наводить — просто у ст.ст. 1.2.1 та 4.6.4 йдеться про засекречування відомостей про морально-психологічний стан у військах (ЗС та ДПС), які дають змогу встановити боєздатність військових. Навіть із загальних міркувань ясно, що мораль-

но-психологічний стан визначається не тільки бойовою підготовкою (про що експерти подбали окремо), а насамперед відносинами між офіцерами та прапорщиками із солдатами, між самими солдатами, тобто так званими уставними (або неуставними) відносинами, побутовими умовами та медичним обслуговуванням, можливостями спілкування та відвідування частин рідними та близькими солдат, представниками громадських організацій тощо. Таким чином, відомості про «дідівщину», якість харчування, використання солдат не за призначенням та інші негативні особливості строкової служби можуть вважатися державною таємницею. Тоді ясно, що і відомості про психогенні втрати особового складу теж становлять державну таємницю (ст. 1.2.3). Що стосується відомостей про ефективність морально-психологічного забезпечення підготовки чи застосування військ, які дають змогу встановити їх боєздатність (ст. 1.2.1, 4.6.4), то тут зовсім незрозуміло, що саме мається на увазі — може про ефективність впливу тих показників, які перелічені вище, а може йдеться про якісь таємні психологічні або психогенні програми, які можуть впливати на боєздатність. Все це може привести до суттєвих порушень прав людини, але ст. 8 Закону України «Про державну таємницю» забороняє засекречувати інформацію про факти порушень прав і свобод людини і громадянина.

Що стосується ст. 1.2.2, яка засекречує «відомості про морально-психологічну обстановку в районах застосування військ (сил), які дають змогу встановити їх боєздатність», то це яскрава ілюстрація того, наскільки Генштаб, експерти якого внесли до ЗВДТ всі три зазначенні статті (1.2.1, 1.2.2, 1.2.3) бажає закрити, відокремити армію від суспільства, яке армія і повинна захищати. Що ж саме мали на увазі експерти, що треба засекретити — паніку серед населення, ставлення населення до застосування військ, дії військових щодо населення тощо? І як це можна утаємничити — хіба що оточити весь район, де задіяні війська. Тут і стане ясно, що обстановка неблагополучна. Крім того, та ж ст. 8 Закону України «Про державну таємницю» забороняє засекречувати інформацію про надзвичайні явища, стан правопорядку, факти порушення прав людини і громадянина.

Це дуже цинічні і страшні статті, що підтверджується ще і ст. 1.2.3 про психогенні втрати особового складу, які перш за все залежать від морально-психологічного стану у військах та регіонах, де задіяні війська. Правда, психогенні втрати можуть виникнути ще

і внаслідок безпринципної, а іноді непрофесійної роботи медичних комісій, які дають дозвіл на призов явно хворих юнаків, що значно підживляє не тільки авторитет, а й боєздатність армії.

Заради справедливості слід зазначити, що деякі статті попереднього ЗВДТ, що викликали нарікання, вилучені (наприклад, про перспективи співробітництва СБУ із спецслужбами інших країн, про опис під'їздів до великих залізничних вузлів, станцій тощо), деякі, наприклад, стосовно смертної кари, сформульовані більш коректно.

Є також великі негаразди із розсекречуванням. Досі зберігаються під грифом «таємно» архівно-слідчі справи тих жертв політичних репресій в 20-40 роки, які не були реабілітовані. Хіба можна зберігати в таємниці усі відомості про політичні репресії 60-80-річної давнини? Це схоже на абсурд! Усюди в світі термін максимального засекречування становить 30-40 років. Так, ЦРУ в 1997 році розсекретила інформацію про свої ж злочини в Латинській Америці на початку 50-х. Навіщо ж залишати таємними такі давні архівні дані?

Недоліками Закону «Про державну таємницю» є ігнорування принципу «засекречується інформація, а не документ» і можливість продовжувати термін засекречування без обмежень. Необхідно внести відповідні зміни до Закону.

Доступ до захищеної інформації, яка не складає 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 запитами, 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.

До 2005 року державні органи щедро наділяли різні нормативні акти (Укази і розпорядження Президента, постанови, інструкції, накази органів виконавчої влади тощо) грифами «опублікуванню не підлягає», «для службового користування», «не для друку». Ці грифи 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 № 1893 від 27 листопада 1998 р. «Про затвердження Інструкції про порядок обліку, зберігання і ви-

користання 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. Зауважимо, що за наявності такої Інструкції гриф обмеження доступу ДСК залишається незаконним: у статті 34 вказано, що обмеження свободи інформації має бути встановлено законом, а не інструкцією – нормативним актом Кабінету міністрів України.

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.

Щоб перевірити, чи були створені такі переліки, і чи є вони доступними для широкого загалу були надіслані інформаційні запити до 83 центральних та 27 регіональних органів державної влади з метою отримати копії таких переліків. Результати цієї роботи наведені нижче.

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 рішенню 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, вза-

галі 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.

Громадська кампанія, спрямована проти незаконної практики засекречування була цілком успішною: Міністерство юстиції визнало її незаконною і заборонило використовувати грифи обмеження доступу «опублікуванню не підлягає» та «не для друку». У березні 2008 року уряд прийняв рішення про зняття незаконної позначки «не для друку» з 1410 актів, виданих протягом 1991-2005 рр. Міністерство юстиції розсекретило 1015 документів з них, а решті надало гриф ДСК.

А ось Секретаріат Президента так і відмовився розкрити хоча б назви нормативних актів з грифом «опублікуванню не підлягає», ухвалених до 2005 року (35 з 44 актів Президента України з грифом «опублікуванню не підлягає», ухвалених 2005 року, були розсекречені, решті наданий гриф ДСК). Тому одним із завдань громадськості у сфері боротьби з корупцією є – примусити Секретаріат Президента розкрити документи, для яких застосовувався цей незаконний гриф.

КАМПАНІЯ ПРОТИ НЕЗАКОННОГО ЗАСЕКРЕЧУВАННЯ ІНФОРМАЦІЇ

Харківська правозахисна група вже близько десяти років намагалася привернути увагу до незаконного засекречування нормативно-правових актів, яким надавалися грифи обмеження доступу «опублікуванню не підлягає», «не для друку» та «для службового користування». Ми фіксували появу актів з цими грифами, проводили аналіз законодавства і доводили, що ця практика є незаконною, оприлюднювали інформацію про цю практику в численних публікаціях, зокрема, публікували дані про документи з такими грифами, коли становилось відомо щось про їх зміст, провели в червні 2002 року громадські слухання на тему незаконного засекречування спільно з парламентським Комітетом з питань свободи слова та свободи

інформації, підготували законопроект про зміни і доповнення до Закону України «Про інформацію», який вирішували, зокрема, і цю проблему. Проте ця практика виявилася глибоко вкоріненою, і наші дії не мали успіху: державний апарат не бажав її позбавлятися.

Після Помаранчевої революції державний апарат за інерцією продовжував використовувати незаконні грифи: протягом січня-березня 2005 року було видано 42 указа і розпорядження Президента України з грифом «опублікуванню не підлягає». Проте після активної громадської кампанії, проведеної ХПГ спільно з іншими правозахисними організаціями та членами Альянсу «Майдан»⁶ практика застосування грифів «опублікуванню не підлягає» і «не для друку» була публічно визнана незаконною і припинена. Наведемо недавнє повідомлення Міністерства юстиції з цього приводу⁷.

З 2006 року Кабміном та Президентом України припинено практику видання нормативних документів з незаконними грифами «Не для друку» та «Опублікуванню не підлягає»

З 2006 року Кабінет Міністрів та Президент України не видали жодного акту законодавства, які б мали незаконні грифи обмеження доступу «Не для друку» та «Опублікуванню не підлягає». Про це повідомив Міністр юстиції України Микола Оніщук з посиланням на аналіз Міністерства юстиції щодо видання актів законодавства з обмежувальними позначками.

За словами Міністра, аналіз демонструє, що з 2005 року практика надання графів обмеження доступу до актів Кабінету Міністрів та Президент України відчутно зменшилася в цілому.

Зокрема, з 1991 по 2005 рік з грифами обмеження доступу, як незаконними «Не для друку» та «Опублікуванню не підлягає», так і передбаченим законодавством грифом «Для службового користування», було видано 2252 акти законодавства. З них – 679 указів Президента України, 98 розпоряджень Президента України, 478 постанов Кабінету Міністрів та 997 розпоряджень Кабміну.

Зокрема, у 1991 році – було видано 2 акти законодавства з грифами обмеження доступу;

⁶ Детальніше дивись: Євген. Захаров. Кампанія проти незаконного засекречування інформації. <http://www.khpg.org/index.php?id=1129008979>

⁷ <http://www.minjust.gov.ua/0/18527>

* у 1992 році – 27 актів;

* у 1993 році – 43 акти;

* у 1994 році – 57 актів;

* у 1995 році – 99 актів;

* у 1996 році – 104 акти;

* у 1997 році – 226 актів;

* у 1998 році – 320 актів;

* у 1999 році – 403 акти;

* у 2000 році – 185 актів;

* у 2001 році – 161 акт;

* у 2002 році – 185 актів;

* у 2003 році – 194 акти;

* у 2004 році – 178 актів;

Тоді як у 2005 році – було видано лише 68 актів Кабінету Міністрів та Президент України з грифами обмеження доступу «Для службового користування», а також «Не для друку» та «Опублікуванню не підлягає».

При цьому, Міністр юстиції нагадав, що у березні 2008 року Кабінет Міністрів зняв незаконні позначки «Не для друку» та «Опублікуванню не підлягає» з 1015 актів Кабінету Міністрів, виданих у 1991-2005 роках. Крім того, 26 грудня 2008 року Президент України своїм Указом зняв позначки «Опублікуванню не підлягає» з 35 президентських актів, виданих у 2005 році. У 2006 році - 44 документам було присвоєно передбачений законодавством гриф «Для службового користування». Протягом цього ж року було видано один Указ Президента з позначкою «Опублікуванню не підлягає», проте позначку було знято іншим Указом Глави держави.

У 2007 році – 53 актам Кабміну та Президента України було присвоєно гриф «Для службового користування». У 2008 році було видано 74 актів Кабміну та Президента з грифом «Для службового користування».

За нашими даними, протягом 2008 року органи державної влади України видали принаймні 96 актів під грифом ДСК, а саме:

КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ:

1. Постанова КМ, від 20.12.2008, № 1112 «(Для службового користування)»
2. Постанова КМ, від 10.12.2008, № 1074 «(Для службового користування)»
3. Розпорядження КМ, від 24.11.2008, № 1483-р «(Для службового користування)»
4. Розпорядження КМ, від 17.10.2008, № 1336-р «(Для службового користування)»
5. Розпорядження КМ, від 30.10.2008, № 1383-р «(Для службового користування)»
6. Розпорядження КМ, від 30.10.2008, № 1382-р «(Для службового користування)»
7. Розпорядження КМ, від 16.01.2008, № 78-р «(Для службового користування)»
8. Розпорядження КМ, від 22.02.2008, № 315-р «(Для службового користування)»
9. Постанова КМ, від 05.03.2008, № 153 «(Для службового користування)»
10. Постанова КМ, від 05.03.2008, № 154 «(Для службового користування)»
11. Розпорядження КМ, від 19.03.2008, № 500-р «(Для службового користування)»
12. Розпорядження КМ, від 02.04.2008, № 560-р «(Для службового користування)»
13. Постанова КМ, від 02.04.2008, № 311 «(Для службового користування)»
14. Постанова КМ, від 17.04.2008, № 370 «(Для службового користування)»
15. Постанова КМ, від 21.05.2008, № 485 «(Для службового користування)»
16. Постанова КМ, від 04.06.2008, № 508 «(Для службового користування)»
17. Розпорядження КМ, від 18.06.2008, № 849-р «(Для службового користування)»
18. Розпорядження КМ, від 25.06.2008, № 869-р «(Для службового користування)»

19. Розпорядження КМ, від 02.07.2008, № 901-р «(Для службового користування)»
20. Розпорядження КМ, від 27.08.2008, № 1138-р «(Для службового користування)»
21. Постанова КМ, від 27.08.2008, № 750 «(Для службового користування)»
22. Постанова КМ, від 03.09.2008, № 773 «(Для службового користування)»
23. Постанова КМ, від 27.08.2008, № 766 «(Для службового користування)»
24. Постанова КМ, від 10.09.2008, № 801 «(Для службового користування)»
25. Постанова КМ, від 24.09.2008, № 855 «(Для службового користування)»
26. Постанова КМ, від 16.10.2008, № 916 «(Для службового користування)»
27. Постанова КМ від 27.12.2008, № 1146 «(Для службового користування)».

СЛУЖБА БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

1. Наказ, від 11.12.2008, № 895/ДСК «(Для службового користування)»
2. Наказ, від 16.12.2008, № 908/ДСК «(Для службового користування)»
3. Наказ, від 10.10.2008, № 766/ДСК «(Для службового користування)»
4. Наказ, від 22.09.2008, № 715/ДСК «(Для службового користування)»
5. Наказ, від 26.07.2008, № 590/ДСК «(Для службового користування)»
6. Наказ|Інструкція, від 26.07.2008, № 590/ДСК «(Для службового користування)»
7. Наказ, від 07.10.2008, № 750/225/ДСК «(Для службового користування)» — спільно з Службою зовнішньої розвідки.
8. Наказ, від 05.09.2008, № 689/ДСК «(Для службового користування)»

9. Наказ, від 04.07.2008, № 522/ДСК «(Для службового користування)»
10. Наказ, від 23.07.2008, № 570/ДСК «(Для службового користування)»
11. Наказ, від 05.07.2008, № 527/ДСК «(Для службового користування)»
12. Наказ, від 02.07.2008, № 501/ДСК «(Для службового користування)»
13. Наказ, від 06.06.2008, № 432/ДСК «(Для службового користування)»
14. Наказ, від 22.05.2008, № 404/ДСК «(Для службового користування)»
15. Наказ, від 03.06.2008, № 422/ДСК «(Для службового користування)»
16. Наказ, від 19.05.2008, № 369/ДСК «(Для службового користування)»
17. Наказ, від 22.05.2008, № 393/ДСК «(Для службового користування)»
18. Наказ, від 22.05.2008, № 394/ДСК «(Для службового користування)»
19. Наказ, від 11.04.2008, № 308/ДСК «(Для службового користування)»
20. Наказ, від 05.02.2008, № 71/ДСК «(Для службового користування)»
21. Наказ, від 22.01.2008, № 30/ДСК «(Для службового користування)»
22. Наказ, від 23.01.2008, № 35/ДСК «(Для службового користування)»
23. Наказ, від 03.12.2008, № 878/ДСК «(Для службового користування)»

НАЦІОНАЛЬНА КОМІСІЯ РЕГУЛЮВАННЯ ЕЛЕКТРОЕНЕРГЕТИКИ

1. Постанова, від 27.11.2008, № 27-дск «(Для службового користування)»
2. Постанова, від 27.03.2008, № 5-дск «(Для службового користування)»

3. Постанова, від 24.10.2008, № 26-дск «(Для службового користування)»
4. Постанова, від 24.10.2008, № 25-дск «(Для службового користування)»
5. Постанова, від 24.10.2008, № 24-дск «(Для службового користування)»
6. Постанова, від 30.09.2008, № 23-дск «(Для службового користування)»
7. Постанова, від 30.09.2008, № 22-дск «(Для службового користування)»
8. Постанова, від 24.09.2008, № 21-дск «(Для службового користування)»
9. Постанова, від 18.09.2008, № 20-дск «(Для службового користування)»
10. Постанова, від 12.09.2008, № 19-дск «(Для службового користування)»
11. Постанова, від 25.01.2008, № 1-дск «(Для службового користування)»
12. Постанова, від 26.01.2008, № 2-дск «(Для службового користування)»
13. Постанова, від 26.02.2008, № 3-дск «(Для службового користування)»
14. Постанова, від 27.03.2008, № 6-дск «(Для службового користування)»
15. Постанова, від 11.04.2008, № 7-дск «(Для службового користування)»
16. Постанова, від 22.04.2008, № 8-дск «(Для службового користування)»
17. Постанова, від 24.04.2008, № 9-дск «(Для службового користування)»
18. Постанова, від 27.06.2008, № 14-дск «(Для службового користування)»
19. Постанова, від 27.06.2008, № 15-дск «(Для службового користування)»
20. Постанова, від 30.07.2008, № 16-дск «(Для службового користування)» (Втратила чинність)
21. Постанова, від 31.07.2008, № 17-дск «(Для службового користування)»

22. Постанова, від 29.08.2008, № 18-дск «(Для службового користування)»

УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЇ ОХОРОНИ

1. Наказ, від 01.08.2008, № 267/дск «(Для службового користування)»

2. Наказ, від 17.06.2008, № 212/ДСК «(Для службового користування)»

3. Наказ, від 03.04.2008, № 95/ДСК «(Для службового користування)»

4. Наказ, від 14.04.2008, № 133/ДСК «(Для службового користування)»

5. Наказ, від 15.02.2008, № 60/ДСК «(Для службового користування)»

6. Наказ, від 28.11.2008, № 407/ДСК «(Для службового користування)»

ДЕРЖАВНИЙ КОМІТЕТ СТАТИСТИКИ

1. Наказ, від 23.06.2008, № 201/ДСК «(Для службового користування)»

2. Наказ, від 23.06.2008, № 201/ДСК «(Для службового користування)»

3. Наказ, від 23.06.2008, № 201/ДСК «(Для службового користування)»

4. Наказ, від 23.06.2008, № 201/ДСК «(Для службового користування)»

5. Наказ, від 23.06.2008, № 201/ДСК «(Для службового користування)»

СЛУЖБА ЗОВНІШНЬОЇ РОЗВІДКИ

1. Наказ, від 02.07.2008, № 146/ДСК «(Для службового користування)»

2. Наказ, від 09.02.2008, № 25/ДСК «(Для службового користування)»

МІНІСТЕРСТВО ТРАНСПОРТУ ТА ЗВ'ЯЗКУ

1. Наказ, від 17.06.2008, № 48/ДСК «(Для службового користування)»
2. Наказ, від 01.10.2008, № 73ДСК/705дск/560дск «(Для службового користування)» — спільно з МНС та МОЗ

АДМІНІСТРАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ

1. Наказ, від 26.08.2008, № 711/ДСК «(Для службового користування)»
2. Наказ, від 02.09.2008, № 153/ДСК «(Для службового користування)»

**АДМІНІСТРАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ СПЕЦІАЛЬНОГО ЗВ'ЯЗКУ
ТА ЗАХИСТУ ІНФОРМАЦІЇ**

1. Наказ, від 22.04.2008, № 82/ДСК «(Для службового користування)»
2. Наказ, від 14.02.2008, № 3ДСК/12ДСК «(Для службового користування)» — спільно з Міністерством транспорту та зв'язку

ПРЕЗИДЕНТ УКРАЇНИ

1. Указ Президента, від 18.06.2008, № 567/2008 «(Для службового користування)»
2. Указ Президента, від 10.10.2008, № 918/2008 «(Для службового користування)»

**МІНІСТЕРСТВО УКРАЇНИ З ПИТАНЬ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ
ТА У СПРАВАХ ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ ВІД НАСЛІДКІВ
ЧОРНОБИЛЬСЬКОЇ КАТАСТРОФИ**

1. Наказ, від 01.07.2008, № 495/ДСК «(Для службового користування)»

ДЕРЖАВНИЙ ДЕПАРТАМЕНТ З ПИТАНЬ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ

1. Наказ, від 25.04.2008, № 105/ДСК «(Для службового користування)»

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ

1. Наказ, від 03.11.2008, № 574 ДСК «(Для службового користування)»

УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЇ ОХОРОНИ

1. Наказ, від 22.12.08, № 447/дск

Зауважимо, що уряд відмовляється повідомити назви актів з грифом ДСК, виданих, починаючи з 2005 року, що унеможливорює належний громадський контроль. В сукупності з відсутністю Зводу відомостей, що становлять конфіденційну інформацію, яка є власністю держави, призводить до непередбачуваності у відповіді на питання: чи належать певні відомості до інформації з обмеженим доступом. Тому було вирішено спробувати отримати переліки відомостей, для яких застосовується гриф ДСК, складені у відповідності з Інструкцією № 1893. З цією метою було надіслано інформаційні запити про надання переліків відомостей, віднесених до конфіденційної інформації: до 27-ми крайових органів державної влади (обласні державні адміністрації, Київська міська державна адміністрація, Севастопольська міська державна адміністрація, уряд Автономної республіки Крим) та до 79-ти державних органів, вказаних у якості «органів виконавчої влади» на офіційному сайті Кабміну, а також до самого Кабінету Міністрів України, до Секретаріату Президента України, до Верховної Ради України та Державного управління справами.

Цікавим був процес отримання переліків конфіденційної інформації. Жоден з адресатів не виконав норми ст. 33 Закону «Про інформацію» щодо надання протягом 10 днів письмового повідомлення про те, що запит буде задоволено, або обґрунтованої відмови від надання інформації. З 27 крайових органів державної влади надіслали переліки 19, решта 8 або взагалі не відповіли, або відмовили під надуманими причинами. Стосовно ненадання інформації цими ОДА було надіслано відповідне звернення до Секретаріату Президента України з проханням сприяти в отриманні інформації. Всі відповіді від цих 8 ОДА отримано після надсилання їм цього звернення від Секретаріату з приміткою «контроль». В результаті з-поміж крайових

вих органів влади не надала інформацію тільки Запорізька обласна державна адміністрація (відмовила в особі заступника голови ОДА Р. Дригинича тричі), котра самому переліку конфіденційної інформації надала гриф «ДСК». До Запорізької ОДА було надіслано звернення з вимогою зняти з нього гриф «ДСК», а у разі неможливості — повідомити причини неможливості (на відміну від всіх інших ОДА) та повідомити дату та номер рішення, котрим переліку було надано гриф ДСК. Запорізька ОДА відповіла відмовою на пропозицію зняти гриф «ДСК» і не надала відповідної інформації.

З 83 центральних органів влади надали переліки у відповідях на перший інформаційний запит тільки 45 міністерств та відомств. 38-ми державним органам був надісланий повторний запит, а в деяких випадках ми зверталися до них тричі. В результаті 69 органів влади надали складені ними переліки, 14 — відмовилися. Це Кабінет міністрів України, Держкомтелебачення, Генеральна прокуратура, Міністерство охорони здоров'я, Державна податкова адміністрація, Рахункова палата, Міністерство аграрної політики, Міністерство транспорту, Міністерство палива та енергетики, Держспоживстандарт, Національне космічне агентство, Національний банк, Державне управління справами (останнє також відмовило у наданні повного і актуального тексту Положення «Про державне управління справами», затвердженого указом Президента Л. Кучми з незаконним грифом «опублікуванню не підлягає», — з цього приводу подано відповідний інформаційний запит про надання вказаного Положення). Водночас слід зауважити, що переліки конфіденційної інформації, які діють в Генеральній прокуратурі, Міністерстві палива та енергетики та Міністерстві аграрної політики доступні в комп'ютерній правовій системі «Ліга: Закон».

Надалі необхідно проаналізувати отримані переліки конфіденційної інформаційної, перевірити обґрунтованість та законність віднесення тих чи інших відомостей цих переліків за допомогою трискладового тесту, скласти загальний перелік відомостей, які органи державної влади відносять до категорії ДСК. Але навіть побіжний огляд отриманих матеріалів дає підстави для таких висновків.

1. Єдиний державний підхід до питання оприлюднення чи неоприлюднення переліків конфіденційної інформації відсутній.

2. Координація щодо питання, до якої інформації необхідно обмежувати доступ, відсутня. Так, кількість позицій в переліках, складених обласними державними адміністраціями коливається від 18 (Івано-Франківська, Київська ОДА) до 136 (Кіровоградська ОДА).

3. Деякі випадки обмеження доступу до інформації є вочевидь незаконними, як, наприклад, внесення до переліку відомостей стосовно порушення Закону «Про інформацію» (Донецька ОДА), можливість голові ОДА волонтаристські відносити до категорії «ДСК» інформацію за межами затвердженого переліку (Тернопільська ОДА, Чернігівська ОДА), тощо.

До всіх 14 «відмовників» подано відповідні позови до Окружного адміністративного суду м. Києва. Поводи щодо захисту права на інформацію подано також до Верховної Ради України (ненадання інформації на запит про суми, виділені на т.зв. «оздоровлення депутатів»), до Секретаріату Президента України (ненадання текстів указів та інших актів, виданих Президентами України до 2005 року з незаконним грифом «опублікуванню не підлягає»), до Кабінету Міністрів України (неповідомлення назв актів під грифом «ДСК», виданих Урядом починаючи з 2005 року). Аналогічного позову щодо визнання протиправною бездіяльності (ненадання інформації про показники діяльності) подано і до Уповноваженого ВРУ з прав людини Н. Карпачової. У разі відсутності належної реакції Президента України на новий запит про надання тексту Положення «Про Державне управління справами» до глави держави також буде подано позову.

Актуальною для подальшого покращення доступу до інформації є вимога створення кожним органом влади реєстру усіх внутрішніх нормативних актів із забезпеченням доступу до відкритих актів в Інтернеті. Актуальність пояснюється тим, що велика кількість діючих нормативно-правових актів не були зареєстровані в Міністерстві юстиції і тому не потрапили до системи «Ліга: Закон», а серед них є багато актів з обмеженим доступом. Взагалі кажучи, лише невеличка частка цих актів доступна в Інтернеті на сайтах органів влади. Наприклад, на сайті МВС викладено 485 внутрішніх нормативних актів, але насправді в МВС діє близько 40 тисяч таких актів. Інший приклад, який наявно доводить необхідність створення такого реєстру, — Генеральна прокуратура України.

ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ, ЯКА ЗНАХОДИТЬСЯ У РОЗПОРЯДЖЕННІ ГЕНЕРАЛЬНОЇ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

Як відомо, Генеральна прокуратура України (далі ГПУ) є одним з найбільш закритих відомств серед органів влади. Водночас вона є органом, який здійснює нагляд за дотриманням прав людини, і тому питання доступу до інформації, якою розпоряджається ГПУ, є важливим. На жаль, ГПУ, як і раніше, не реєструє свої нормативні акти в Міністерстві юстиції України відповідно до Указу Президента України № 493 від 21 травня 1998 року, внаслідок цього багато нормативно-правових актів Генеральної прокуратури взагалі невідомі. Зокрема, закритою є статистика щодо дотримання законності правоохоронними органами. У 2003 році цілком випадково стало відомо, що існує Наказ Генерального прокурора № 89 від 28 грудня 2002 року «Перелік утворюваних в діяльності органів прокуратури України документів, що містять конфіденційну інформацію і яким надається гриф обмеження доступу «Для службового користування». З великими труднощами неофіційним шляхом вдалося здобути текст цього наказу. Він був оприлюднений Харківською правозахисною групою.

У річному звіті «Права людини в Україні — 2004. Доповідь правозахисних організацій» зазначалося, що до цього переліку ГПУ включила відомості, які мають бути обов'язково відкритими. Справа в тому, що після змін до Закону України «Про інформацію», ухвалених 11 травня 2004 року цей наказ ставав незаконним, бо засекречував інформацію, яку втаємничувати прямо заборонялося вказаними змінами, як, наприклад, «Спецповідомлення про катастрофи, аварії та інші надзвичайні події, що спричинили загибель людей чи завдали значних матеріальних збитків».

Щоб дізнатися про долю наказу Генерального прокурора № 89 від 28 грудня 2002 року, Євгеном Захаровим був надісланий запит до Генеральної прокуратури. У відповіді ГПУ зазначалося, що наказ № 89 скасований, і замість нього діє наказ № 18 від 18.3.2005, текст наказу був доданий до листа. Правда, спроба знайти цей наказ в комп'ютерних правових системах була безуспішною. Тому Є.Захаров надіслав текст цього наказу до адміністрації комп'ютерної правової системи «Ліга: Закон», яка вмістила його до бази нормативних документів. Наводимо текст Наказу.

ГЕНЕРАЛЬНА ПРОКУРАТУРА УКРАЇНИ

НАКАЗ

17.03.2005 № 18

З метою подальшого упорядкування роботи з документами, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави та відповідно до постанови Кабінету Міністрів України № 1547 від 17.11.2004 «Про внесення змін до Постанови № 1893 від 27.11.1998 «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»

НАКАЗУЮ:

1. Затвердити розроблений експертною комісією Генеральної прокуратури України перелік утворюваних у діяльності органів прокуратури України документів, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави, і яким надається гриф обмеження доступу «Для службового користування».

2. Пункт другий наказу Генерального прокурора України № 89 від 28.12.2002 «Про організацію роботи з документами, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави» вважати таким, що втратив чинність.

3. З наказом ознайомити працівників Генеральної прокуратури України та надіслати прокурорам Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва, Севастополя, військовим прокурорам регіонів та Військово-Морських Сил України.

Генеральний прокурор України С. Піскун

ЗАТВЕРДЖЕНО

Наказ Генерального
прокурора України
18.03.2005 № 18

ПЕРЕЛІК

утворюваних у діяльності органів прокуратури України документів, що містять конфіденційну інформацію і яким надається гриф обмеження доступу «Для службового користування»

1. Організаційно-розпорядчі документи (накази, вказівки, розпорядження) керівництва Генеральної прокуратури України прокуратур Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, військових прокуратур регіонів та Військово-Морських Сил України, які містять інформацію з обмеженим доступом.

2. Доповідні записки, довідки, інформаційні листи, методичні рекомендації з питань здійснення прокурорського нагляду за дотриманням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави.

3. Узагальнення, аналізи, огляди, документи прокурорського реагування, які містять відомості обмеженого поширення.

4. Спецповідомлення, які містять оперативну інформацію.

5. Документи, які за своїм змістом містять банківську чи комерційну таємницю та інформацію з питань відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом.

6. Облікова картка на особу про надання допуску до державної таємниці (після заповнення).

7. Листування з органами Служби безпеки України щодо оформлення допуску працівників прокуратури до державної таємниці.

8. Накази про надання працівникам прокуратури допусків до державної таємниці.

9. Номенклатури посад працівників, які підлягають оформленню на допуск до державної таємниці (якщо за своїм змістом не розкривають відомості, що становлять державну таємницю).

10. Науково-практичні та інформаційні видання, підготовлені за матеріалами прокурорсько-слідчої практики.

11. Інші документи, для створення яких використовується конфіденційна інформація.

Експертна комісія
Генеральної прокуратури України
Протокол № 1 від 25.02.05

На нашу думку, навіть побіжний аналіз цього наказу засвідчує, що Генеральна прокуратура не керується в питаннях обмеження доступу до інформації відомим принципом свободи інформації «Засекречується інформація, а не документ». Наказ обмежує доступ до

дуже широкого кола інформації, яка може стосуватися прав людини і основоположних свобод. Пунктами 3 та 10 фактично обмежується доступ до будь-яких аналітичних матеріалів щодо прокурорського реагування, пунктом 4 можна охопити практично всі спецповідомлення, зокрема і про аварії і стихійні лиха. Все це веде до порушення насамперед п.5 статті 6 Закону «Про прокуратуру» і загалом порушує принцип прозорості діяльності правоохоронних органів, який є одним з основних стандартів, в тому числі міжнародних, прав людини щодо правоохоронних органів.

Одночасно аналогічний запит про надання переліку відомостей, що містять конфіденційну інформацію і яким надається гриф обмеження доступу ДСК, був надісланий до ГПУ працівником ХПГ Олександром Севериним в межах проекту MSI «Гідна Україна», і йому відмовили в наданні інформації. Виявляється, в ГПУ вибіркового підхід у відповідях на інформаційні запити. Враховуючи це, а також важливий характер засекречуваних даних, Харківська правозахисна група вирішила звернутися до суду з позовом, щоб примусити ГПУ змінити ситуацію з оприлюдненням її нормативно-правових актів.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Верховній Раді України:

Ухвалити новий сучасний закон «Про інформацію» або внести зміни до чинного закону і ухвалити окремий закон «Про доступ до інформації».

Ухвалити зміни до Законів України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про державну таємницю», «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України», «Про Кабінет Міністрів», «Про місцеве самоврядування», «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» і «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи».

Переглянути норми ст. 13, 15-17 Закону України «Про державну таємницю», в яких передбачити засекречування лише текстів, що

містять державну таємницю, а не документів в цілому, і введення максимального терміну засекречування.

Врегулювати у законі процедуру доступу захисника до державної таємниці у випадку здійснення ним захисту від кримінального обвинувачення.

Передбачити контрольні функції Уповноваженого Верховної Ради України за дотриманням права особи на доступ до інформації з метою унеможливити протиправне приховування інформації. Рішення Уповноваженого з прав людини про розсекречування інформації мають бути обов'язковими до виконання.

Висновки Комітетів Верховної Ради України щодо законопроектів мають оприлюднюватися на веб-сторінці Верховної Ради України. Інформація про діяльність всіх комітетів Верховної Ради України має бути доступною на веб-сайті Верховної Ради України.

Висновки щодо законопроектів, які були офіційно спрямовані на міжнародну експертизу, мають оприлюднюватися.

Розглянути можливості внесення змін до Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини».

Рахунковій Палаті України:

Своєчасно розмішувати на своєму веб-сайті інформацію про наслідки всіх перевірок, що вона здійснює. Має бути доступною інформація про реагування органів влади на оприлюднені звіти.

Уповноваженому Верховної Ради України:

Розмістити на веб-сайті електронну форму для звернення громадян. Постійно розмішувати статистичну інформацію про реагування Уповноваженого з прав людини на звернення.

Кабінету Міністрів України:

Підготувати та внести на розгляд Верховної Ради України нову редакцію Закону України «Про інформацію». В ньому зокрема:

Передбачити окремий вид інформації із обмеженим доступом — службова таємниця (замість «конфіденційна інформація, що є власністю держави»), на яку поширити гриф «ДСК», створити відкритий реєстр всіх таких документів. Встановити пряму заборону

використання обмежувальних грифів, не передбачених законом. Усі питання, що пов'язані із застосуванням даного обмежувального грифу врегулювати у законопроекті «Про службу таємниці».

Встановити граничний термін часу на перегляд всіх інформаційних матеріалів, що містять службу таємниці. Сформувати повний перелік таких відомостей (окрім проектів рішень), що має знаходитися у відкритому доступі для громадськості. По закінченні цього терміну вважати всю інформацію, що не включена до переліку відомостей, що містять службу інформацію, відкритою.

Передбачити створення державних реєстрів всіх документів із відкритим доступом, що знаходяться у розпорядженні органів державної влади та місцевого самоврядування. Визначити обсяг інформації, що надається органами державної влади на безоплатній основі та такої, що може передбачати компенсацію з боку суб'єкту запиту або звернення коштів із копіювання матеріалів.

Проаналізувати міжнародний досвід, зокрема країн-членів ЄС та Ради Європи щодо забезпечення доступу громадськості до інформації.

Здійснити навчальні програми для державних службовців про положення Організації Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля.

Провести навчальні заходи для працівників прес-служб та відділів по зв'язках із громадськістю щодо належної реалізації права громадян на доступ до інформації та своєчасному наданню якісних інформаційних послуг.

Державній податковій адміністрації:

Забезпечувати оприлюднення всіх офіційних роз'яснень.

Державній Судовій Адміністрації:

У Державній програмі комп'ютеризації судів передбачити вдосконалення судового менеджменту із автоматизованим призначенням справ до розгляду, створення веб-сайтів судів України із інформацією про призначені до розгляду справи.

Конституційному Суду України:

Своєчасно розмішувати на веб-сайті не лише є рішення, але також процесуальні та відмовні ухвали.

Президентові України:

Зняти з усіх нормативних актів та рішень не передбачені законом обмежувальні грифи «не для друку» і «опублікуванню не підлягає», оприлюднити ці нормативні акти.

Скасувати Указ Президента України № 493 від 21.05.1998 р. «Про внесення змін до деяких указів Президента України з питань державної реєстрації нормативно-правових актів».

Генеральній Прокуратурі України:

Зареєструвати усі нормативно-правові акти прокуратури у Міністерстві юстиції України.

Створити відкритий реєстр усіх нормативних актів прокуратури та відкрити базу даних нормативних актів, що стосуються прав та обов'язків громадян.

Місцева влада та самоврядування:

Створити умови для ознайомлення членів територіальної громади із усіма рішеннями органів місцевого самоврядування (в залежності від умов найбільш ефективним способом). Там, де це можливо, створити веб-сайти органів місцевого самоврядування із обов'язковим розміщенням повного реєстру та текстів усіх ухвалених рішень.

Забезпечити опублікування і доступ у відкритому режимі до всіх рішень державних адміністрацій (АРК, обласних та міст Києва і Севастополя).

**ПЕРЕЛІК НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ, ЯКІ ПОТРЕБУЮТЬ ЗМІН,
І ЗАПРОПОНОВАНІ РЕДАКЦІЇ СТАТЕЙ¹**

№	Назва нормативно-правового акту	Редакція запропонованих змін
1.	Закон України «Про інформацію»	Проект нової редакції Закону «Про інформацію» див. в окремому додатку.
2.	Закон України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні»	п. 1 ч. 2 ст. 26 закону необхідно викласти в такій редакції: «журналіст має право на вільне одержання, використання, поширення та зберігання інформації»
3.	Закон України «Про державну таємницю»	1. Частину третю статті 13 викласти у такій редакції: Максимальний термін засекречування інформації не може перевищувати 30 років. 2. Ст. 15 закону необхідно викласти в такій редакції: Стаття 15. Доступ до матеріальних носіїв інформації (документу), які містять інформацію, що становить державну таємницю. Засекречуванню підлягають відомості, а не матеріальний носій інформації (документ), який містить відомості, що становлять державну таємницю. У разі якщо у документі міститься інформація, що становить державну таємницю, то орган державної влади, влади автономії, місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації повинні, тим не менш, надати всю іншу інформацію, що міститься в документі. Кожен випадок не відкриття інформації має бути чітко визначений.

¹ Автори розділу: Євген Захаров, Оксана Нестеренко.

Обґрунтування необхідності змін
Закон ухвалено в 1992 р. в доінтернетівську еру, за 6 років він безнадійно застарів. Необхідне створення нової редакції закону.
Оскільки чинна редакція п. 1 ч. 2 ст. 26 Закону України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» від 11.05.2004, згідно з яким «журналіст має право на вільне одержання, використання, поширення та зберігання тільки <i>відкритої за режимом доступу</i> інформації» фактично нівелювало дію ч. 11 ст. 30 та ч. 3 ст. 47-1 Закону України «Про інформацію», яка передбачає звільнення громадянина від відповідальності за розголошення інформації з обмеженим доступом, якщо суд встановить, що ця інформація є суспільно значимою», оскільки застосувати трискладовий тест тут просто неможливо.
1. Частина 3 статті 13 Закону надає можливість Президенту України з власної ініціативи або на підставі пропозицій державних експертів з питань державних таємниць подовжити строк дії рішення про засекречення. На практиці це призводить до втаємничення відомостей 40-, 50- і більшої давнини. Необхідно встановити законом максимальний термін засекречування — не більше 30 років. 2. У ст. 15 зазначеного закону, згідно з якою «засекречування матеріальних носіїв інформації здійснюється шляхом надання відповідному документу, виробу або іншому матеріальному носію інформації грифа секретності» необхідно внести зміни, передбачивши засекречування лише текстів, що містять державну таємницю, а не документів у цілому. Оскільки відповідно до міжнародного стандарту в сфері свободи інформації обмеженню підлягає інформація, а не документ в цілому, зокрема відповідно до п. 2 Рекомендації Rec (2002) 2 Комітету міністрів Ради Європи від 21.02.2002 «Про доступ до офіційних документів», «якщо до певної частини вміщеної в офіційному документі інформації застосовується обмеження, то орган державної влади повинен, попри все, надати всю іншу інформацію, що міститься в документі». Крім того, можна припустити, що акти, в яких буде міститися інформація з обмеженим доступом, одночасно будуть визначати права або обов'язки громадян, а відповідно до ч. 3 ст. 57 Конституції «Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, не доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, є нечинними».

		3. Скасувати статтю 16 Закону України «Про державну таємницю» 4. Статтю 17 викласти в такій редакції: Стаття 17. Оскарження рішення щодо засекречування інформації Рішення про відмову надати матеріальний носій інформації (документ), який містить інформацію, що становить державну таємницю може бути оскаржено запитувачем в порядку підлеглості вищому органу або посадовій особі чи до суду.
4.	Закон України «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України»	Державні інформаційні ресурси – інформація, про діяльність органів державної влади, органи влади автономії та місцеве самоврядування та необхідність захисту якої визначено законом.
5.	Закон України «Про Кабінет Міністрів»	Із п. 4 ст. 3 Закону України «Про Кабінет Міністрів» вилучити слова: «крім актів, що містять інформацію з обмеженим доступом»

Одним з основних завдань Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України є: «участь у формуванні та реалізація державної політики в сфері захисту державних інформаційних ресурсів». А відповідно до ст. 1 Закону під державними інформаційними ресурсами треба розуміти – «інформацію, яка є власністю держави та необхідність захисту, якої визначено законодавством». Проте вже не одноразово ми звертали увагу на те, що обмеження доступу до інформації відповідно до ч. 3 ст. 34 Конституції можуть встановлюватися законом, а не законодавством, а власниками конфіденційної інформації, можуть бути тільки фізичні або недержавні юридичні особи, оскільки, згідно зі статтею 19 Конституції, «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України», тобто не можуть поширювати інформацію «за їх бажанням відповідно до передбачених ними умов». Отже, дане положення ст. 1 цього закону, є індульгенцією для незаконного обмеження доступу до інформації про діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, а тому його необхідно вилучити.

П. 4 ст. 3 Закону України «Про Кабінет Міністрів» не відповідає міжнародному стандарту в сфері свободи інформації, адже як вже наголошувалось відповідно до п. 2 **Рекомендації Rec (2002) 2** Комітету міністрів Ради Європи від 21.02.2002 **«Про доступ до офіційних документів»** обмеженню підлягає інформація, а не документ в цілому. Тому дана норма повинна бути вилучена із закону

6.	Закон України «Про місцеве самоврядування»	Необхідно доповнити нормою такого змісту: «кожен має право бути присутнім на засіданні місцевих рад»
7.	Закон України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруд- нення внаслідок Черно- бильської катастрофи» та Закон України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чернобильської катастрофи»	Слова «один раз на три роки» Ч. 6 ст. 2 змінити на слова «раз на півроку» та доповнити нормою такого змісту: «оприлюднення таких даних не позбавляє обов'язку Кабінету Міністрів надавати відповідну інформацію за запитами»

Право бути присутнім на засіданні місцевих рад лише впливає із системного тлумачення закону, однак воно прямо не закріплено в законі. Тобто сьогодні законодавство не гарантує вільного доступу громадськості на місцевих рад. Саме тому в даному Законі або в законі, який буде визначати реалізацію права на доступ до інформації необхідно передбачити норму, що гарантувала б права особам бути присутніми за засіданнях місцевих рад.

Частини 6 статті 2 зазначених законів, відповідно до яких: перелік населених пунктів, віднесених до зон радіоактивного забруднення, та дані щорічних дозиметричних паспортизацій із зазначенням очікуваних доз опромінення населення оприлюднюються Кабінетом Міністрів України один раз на три роки, починаючи з 2009 року» фактично обмежують права на доступ до інформації про стан довкілля, адже передбачають оприлюднення суспільно важливої інформації лише раз на три роки, що є безумовно не припустимим.

ЗАКОН УКРАЇНИ ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ІНФОРМАЦІЮ»¹

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; 2004 р., № 11, ст. 141; № 32, ст. 394; 2005 р., № 33, ст. 429), виклавши його в такій редакції:

ЗАКОН УКРАЇНИ «ПРО ІНФОРМАЦІЮ»

Цей Закон регулює право громадян України, іноземців, осіб без громадянства, інших суб'єктів інформаційних відносин на свободу інформації, закладає правові основи державної інформаційної політики.

Грунтуючись на статтях 17, 31-32, 34, 50, 57 Конституції України, а також нормах міжнародних договорів, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою 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 форми діяльності та міжнародного співробітництва України в інформаційній сфері.

Розділ І. 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

¹ Автор — Всеволод Речицький, конституційний експерт Харківської правозахисної групи.

збережений на зовнішніх по відношенню до людської свідомості матеріальних носіях.

2. Офіційною інформацією за цим Законом вважаються зафіксовані на матеріальних носіях, внесені до облікових реєстрів (документовані) або публічно оголошені суб'єктами владних повноважень, іншими розпорядниками інформації відомості про події та явища, що відбуваються у світі, суспільстві, державі та навколишньому природному середовищі (довкіллі).

3. Публічною інформацією за цим Законом є відкрита офіційна інформація, інформація, що становить суспільний інтерес, а також інші, передбачені Законом України «Про доступ до публічної інформації» відомості.

Стаття 2. Мета Закону

1. Закон встановлює правові основи створення, збирання, зберігання, використання та поширення інформації, закріплює право фізичних та юридичних осіб на свободу інформації в усіх сферах життя і діяльності особи, суспільства і держави, а також види інформації, її джерела, визначає статус суб'єктів інформаційних відносин, регулює основи доступу до інформації та забезпечує її охорону, захищає особу та суспільство від 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) розпорядники інформації — особи, які надають користувачам інформації відомості, що знаходяться в їхній власності, розпорядженні чи володінні;

2) користувачі інформації — особи, які використовують інформацію для задоволення своїх різноманітних потреб.

3) запитувачі інформації — особи, які звертаються до розпорядників інформації з інформаційними запитами.

2. Розпорядниками і користувачами інформації за цим законом є:

1) фізичні особи — громадяни України, іноземці, особи без громадянства;

2) організації, що не мають статусу юридичної особи (релігійні громади тощо);

3) засоби масової інформації (в тому числі зарубіжні);

4) органи влади Автономної Республіки Крим, інші органи місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи;

5) органи державної влади, їх посадові та службові особи;

6) інші суб'єкти владних повноважень, їх посадові та службові особи;

7) інші передбачені законом юридичні особи (в тому числі зарубіжні);

8) держава Україна, іноземні держави.

3. Запитувачами інформації за цим Законом є:

1) фізичні особи — громадяни України, іноземці, особи без громадянства;

2) юридичні особи (в тому числі зарубіжні), за винятком суб'єктів владних повноважень;

3) організації, що не мають статусу юридичної особи (релігійні громади тощо);

4) засоби масової інформації (в тому числі зарубіжні);

Стаття 5. Об'єкт інформаційних відносин

1. Об'єктом інформаційних відносин є передбачена частинами першою-третьою статті 1 цього Закону інформація.

Стаття 6. Законодавство про інформацію

1. Законодавство України про інформацію складають Конституція України, цей Закон, Закон України «Про доступ до публічної інформації», Закон України «Про захист персональних даних», 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», міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України тощо.

Стаття 7. Принципи інформаційних відносин

1. Принципами інформаційних відносин є:

- 1) визнання права на свободу інформації одним із основних прав людини;
- 2) відкритість, доступність інформації та свобода її обміну;
- 3) достовірність, повнота (цілісність) і точність інформації;
- 4) законність;
- 5) своєчасність надання інформації.

Стаття 8. Функції держави в інформаційній сфері

1. Функціями держави в інформаційній сфері є:

- 1) забезпечення вільного доступу користувачів інформації до національних та міжнародних інформаційних джерел;
- 2) створення загальнодоступних державних інформаційних ресурсів, систем і мереж;
- 3) охорона і захист інформації з обмеженим доступом;
- 4) контроль за дотриманням Конституції України і законів в інформаційній сфері;
- 5) сприяння міжнародному інформаційному обміну.

Стаття 9. Засади державної інформаційної політики

1. Інформаційна політика Української держави ґрунтується на засадах:

- 1) віднесення інформації про діяльність суб'єктів владних повноважень до публічної (відкритої) інформації, за винятком випадків, передбачених законом;
- 2) визначення режимів доступу до інформації законом;
- 3) встановлення передбачених законом обмежень в доступі до відомостей, а не до їх матеріальних носіїв (документів);
- 4) гарантування академічної свободи;

5) гарантування вільного доступу до мережі Інтернет та інших комп'ютерних мереж загального користування;

6) визнання конфіденційної інформації власністю виключно приватних (фізичних і юридичних) осіб;

7) оприлюднення назв категорій та видів інформації з обмеженим доступом;

8) заборони засекречування інформації більше ніж на тридцять років;

9) віднесення відомостей про виборних посадових, а також інших публічних осіб до інформації, що становить суспільний інтерес.

Стаття 10. Право на свободу інформації

1. Кожен має право на свободу інформації, що передбачає можливість створювати, збирати, використовувати, поширювати та зберігати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від державних кордонів. Ця стаття не перешкоджає державі впроваджувати ліцензування діяльності радіомовних чи телевізійних підприємств.

2. Здійснення права на свободу інформації, оскільки воно пов'язане з обов'язками і відповідальністю, може підлягати лише таким формальностям, умовам, обмеженням або санкціям, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі населення, захисту репутації чи прав інших осіб, для запобігання розголошенню інформації з обмеженим доступом або для підтримання авторитету і безсторонності суду.

3. Оскільки право на свободу інформації є передумовою будь-якої політики і права, плюралізм засобів масової інформації гарантується за будь-яких обставин.

Стаття 11. Право на доступ до публічної інформації

1. Кожен має право на доступ до публічної інформації. Здійснення цього права передбачає можливість подання запиту до розпо-

рядників інформації або одержання інформації в інший спосіб — на вибір запитувача.

2. Розпорядники інформації зобов'язані надавати належну їм публічну інформацію за запитами, оприлюднювати інформацію про свою діяльність.

Стаття 12. Юридичні гарантії права на доступ до публічної інформації

1. Право на доступ до публічної інформації забезпечується:

1) обов'язком органів державної влади, органів влади автономії, інших органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб регулярно інформувати громадськість через електронні та інші засоби інформації про свою діяльність та прийняті рішення;

2) обов'язком всіх суб'єктів владних повноважень вести реєстри (переліки) документів, що знаходяться в їх власності, розпорядженні чи володінні;

3) обов'язком органів державної влади, органів влади автономії, інших органів місцевого самоврядування вести підшивки копій офіційних документів для громадського ознайомлення;

4) обов'язком органів державної влади, органів влади автономії, інших органів місцевого самоврядування виділяти спеціальні приміщення (місця) для роботи запитувачів з інформацією (документами);

5) обов'язком суб'єктів владних повноважень, установ, підприємств і організацій всіх форм власності створювати необхідні для задоволення потреб користувачів (запитувачів) інформації спеціальні інформаційні служби або посади;

6) вільним доступом користувачів до статистичних даних, архівних, бібліотечних і музейних фондів, інших інформаційних банків і баз даних, обмеженням доступу до них лише з огляду на специфіку фондів, категорії цінностей та особливі умови їх збереження, визначені законом;

7) обов'язком законодавчих, представницьких та інших виборних чи призначених колегіальних органів державної влади, органів влади автономії, інших органів місцевого самоврядування оприлюднювати плани та порядок денний своїх засідань;

8) обов'язком законодавчих, представницьких та інших виборних чи призначених колегіальних органів державної влади, органів влади автономії, інших органів місцевого самоврядування надавати безперешкодний доступ громадськості на свої засідання;

9) встановленням парламентського, громадського та державного контролю за додержанням законодавства в інформаційній сфері;

10) встановленням юридичної відповідальності за порушення законодавства в інформаційній сфері.

Стаття 13. Організаційні гарантії права на доступ до публічної інформації

1. Органи державної влади, органи влади автономії, інші органи місцевого самоврядування зобов'язані мати у своїй структурі громадські приймальні або спеціально відведені місця для ознайомлення користувачів (запитувачів) з публічною інформацією, що знаходиться у їх власності, розпорядженні чи володінні.

2. Органи державної влади, органи влади автономії, інші органи місцевого самоврядування зобов'язані інформувати населення про характер і напрямки своєї роботи, про своє місцезнаходження, адміністративну структуру та робочі години.

3. Для задоволення потреб користувачів (запитувачів) інформації державні органи, органи влади автономії, інші органи місцевого самоврядування, їх посадові і службові особи зобов'язані оприлюднювати у загальнодоступних місцях та через електронні інформаційні системи:

- 1) перелік послуг, які вони надають населенню;
- 2) опис своєї внутрішньої адміністративної структури та місцезнаходження окремих підрозділів;
- 3) загальні вимоги щодо процедур роботи з відвідувачами;
- 4) зразки належного заповнення документів;
- 5) місцезнаходження форм (бланків) необхідних документів;
- 6) правила внутрішнього трудового розпорядку;
- 7) тексти нормативно-правових актів, на підставі яких вони були утворені і працюють;
- 8) службові розпорядження та інструкції, зміст яких значною мірою стосується забезпечення громадських інтересів;
- 9) зміни і доповнення до наведених вище документів (даних).

Розділ II. ІНФОРМАЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ

Стаття 14. Визначення інформаційної діяльності

1. Інформаційна діяльність за цим Законом — це сукупність юридично значимих дій, спрямованих на задоволення потреб суб'єктів інформаційних відносин.

2. Інформаційна діяльність у сфері доступу до публічної інформації регулюється Законом України «Про доступ до публічної інформації».

3. Інформаційна діяльність у сфері доступу до інформації з обмеженим доступом регулюється законодавством України про окремі види цієї інформації.

4. Інформаційна діяльність у сфері доступу до іншої інформації регулюється цивільним законодавством України.

5. Формами інформаційної діяльності за цим Законом є:

- 1) створення інформації (інформаційної продукції);
- 2) надання інформаційних послуг.

Стаття 15. Свобода інформаційної діяльності

1. Держава гарантує свободу інформаційної діяльності всім суб'єктам інформаційних відносин в межах Конституції України та закону.

2. Свобода інформаційної діяльності означає режим невтручання держави, її органів, а також їх посадових і службових осіб в діяльність суб'єктів інформаційних відносин, за винятком випадків, передбачених Конституцією України і законом.

3. Створення, збирання, зберігання, використання та поширення інформації, за винятком випадків, передбачених законом, є вільним.

Стаття 16. Види інформаційної діяльності

1. Видами інформаційної діяльності за цим Законом є створення, збирання, зберігання, використання та поширення інформації.

2. Створення інформації — це вироблення, синтез, компонування окремих фрагментів інформації, в результаті чого зміст інформаційного повідомлення стає новим по відношенню до його джерел.

3. Збирання інформації — це набуття, придбання, накопичення інформації суб'єктами інформаційних відносин.

4. Використання інформації — це експлуатація корисних якостей інформації та її матеріальних носіїв суб'єктами інформаційних відносин.

5. Поширення інформації — це оприлюднення, розповсюдження, реалізація у встановленому законом порядку інформації, передбаченої цим Законом.

6. Зберігання інформації — це забезпечення стану готовності інформації та її матеріальних носіїв до їх використання суб'єктами інформаційних відносин.

Стаття 17. Право власності на інформацію

1. Право власності на інформацію — це врегульовані законом суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження інформацією, що належить суб'єктам інформаційних відносин.

2. Право інтелектуальної власності на інформаційний продукт та право власності на матеріальний носій інформації є незалежними одне від одного.

3. Перехід права власності на матеріальний носій інформації не означає переходу права на об'єкт права інтелектуальної власності.

4. Інформація може бути об'єктом права власності як у повному обсязі, так і об'єктом лише володіння, користування чи розпорядження.

5. Розпорядник (користувач) інформації, за винятком суб'єктів владних повноважень, має право здійснювати щодо об'єктів своєї власності будь-які не заборонені законом дії.

6. Підставами виникнення права власності на інформацію є:

- 1) створення інформації своїми силами;
- 2) договір на створення інформації;
- 3) договір, що містить умови переходу права власності на інформацію до іншої особи.

7. За винятком передбачених законом випадків, право власності на інформацію регулюється нормами цивільного законодавства України.

8. У передбачених законом випадках інформація може бути віднесена до державної власності у разі передачі її власником на зберігання у державні банки даних, фонди або архіви на договірній або іншій законній основі.

9. Власник інформації, за винятком суб'єктів владних повноважень, має право призначати особу, яка здійснює володіння, використання і розпорядження інформацією, і визначати правила обробки інформації та доступ до неї, а також встановлювати інші умови щодо належної йому інформації.

10. Суб'єкти владних повноважень здійснюють право власності на інформацію лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законом.

Стаття 18. Інформація як об'єкт права інтелектуальної власності

1. За винятком передбачених законом випадків, інформаційна продукція та інформаційні послуги є об'єктами права інтелектуальної власності, авторського права та суміжних прав, які регулюються нормами цивільного законодавства України.

2. Ціни і ціноутворення на інформаційну продукцію та інформаційні послуги встановлюються договором, якщо законом не передбачено інше.

3. Не є об'єктами права інтелектуальної власності (авторського права):

1) акти органів державної влади, органів влади автономії, органів місцевого самоврядування (закони, укази, постанови, рішення тощо), а також їх офіційні переклади;

2) державні символи України, грошові знаки, емблеми тощо, затверджені органами державної влади;

3) повідомлення про новини дня або інші факти, що мають характер звичайної прес-інформації;

4) інша інформаційна продукція, передбачена законом.

Стаття 19. Інформаційна продукція

1. Інформаційна продукція — це матеріалізований результат інформаційної діяльності призначений для задоволення потреб суб'єктів інформаційних відносин.

Стаття 20. Інформаційна послуга

1. Інформаційна послуга — це здійснення у визначеній законом формі інформаційної діяльності по доведенню інформаційної

продукції до користувачів (споживачів) з метою задоволення їхніх потреб.

Розділ III. ВИДИ ТА ДЖЕРЕЛА ІНФОРМАЦІЇ

Стаття 21. Визначення видів інформації

1. Види інформації за цим законом — це окремі сукупності документованих або публічно оголошених відомостей про відносно самостійні сфери життя і діяльності особи, суспільства та держави.

2. Належність інформації до певного виду впливає на визначення правового режиму доступу до неї.

Стаття 22. Основні види інформації

1. Основними видами інформації за цим Законом є:

- 1) екологічна інформація;
- 2) статистична інформація;
- 3) службова (адміністративна) інформація;
- 4) масова інформація;
- 5) інформація про діяльність органів державної влади, органів влади автономії, інших органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб;
- 6) правова інформація;
- 7) інформація про особу (персональні дані);
- 8) інформація довідково-енциклопедичного характеру;
- 9) соціологічна інформація.

Стаття 23. Екологічна інформація

1. Екологічна інформація — це інформація про стан навколишнього природного середовища (довкілля), його складових, а також фактори, що впливають на нього; про стан здоров'я та безпеки людей; про якість харчових продуктів і предметів побуту; про розробку, прийняття та зміст рішень, що стосуються питань навколишнього середовища (довкілля) тощо.

2. Екологічна інформація, за винятком передбачених законом випадків, є відкритою за режимом доступу і надається за інформаційними запитами.

3. Система екологічної інформації, її джерела та режим доступу до неї визначається також іншими законами та міжнародними договорами України.

Стаття 24. Статистична інформація

1. Статистична інформація — це інформація, що дає кількісну характеристику явищ та процесів, що відбуваються в економічній, соціальній, культурній та інших сферах життя людини і суспільства.

2. Державна статистична інформація підлягає регулярному оприлюдненню. Доступ користувачів інформації до неопублікованих відкритих статистичних даних є, за винятком випадків, передбачених законом, вільним.

3. Система статистичної інформації, її джерела і режим доступу визначаються Законом України «Про державну статистику».

Стаття 25. Службова (адміністративна) інформація

1. Службова (адміністративна) інформація — це відомості, що стосуються внутрішньої організаційної роботи та поточного документообігу розпорядників і користувачів інформації з метою належного виконання ними своїх завдань і функцій.

2. Службова (адміністративна) інформація, за винятком випадків, передбачених законом, є публічною й підлягає внесенню до облікових реєстрів.

Стаття 26. Масова інформація

1. Масова інформація — це публічно поширювана друкована та аудіовізуальна інформація.

2. Друкованими засобами масової інформації є періодичні друковані видання (преса) — газети, журнали, бюлетені тощо, а також разові видання з визначеним тиражем.

3. Аудіовізуальними засобами масової інформації є: радіомовлення, телебачення тощо.

4. Порядок створення (заснування) та організація діяльності окремих засобів масової інформації визначається законом.

5. Засобам масової інформації (телерадіоорганізаціям, редакційним колективам, журналістам тощо) дозволяється самостійно створювати й ухвалювати статuti (кодекси) професійної етики, які не суперечать вимогам закону.

6. Не вважаються засобами масової інформації, що підлягають обов'язковій державній реєстрації Інтернет та інші комп'ютерні інформаційні мережі загального користування.

Стаття 27. Інформація про діяльність органів державної влади, органів влади автономії, інших органів місцевого самоврядування

1. Інформація про діяльність органів державної влади, органів влади автономії, інших органів місцевого самоврядування — це одержана в процесі їх поточної діяльності офіційна інформація.

2. Інформацією про діяльність органів державної влади, органів влади автономії, інших органів місцевого самоврядування є також належна їм службова інформація у формі стенограм, протоколів, аудіовізуальних (електронних) записів засідань, в яких відображаються зміст і деталі обговорення питань порядку денного.

3. Інформація про діяльність органів державної влади, органів влади автономії, інших органів місцевого самоврядування, за винятком випадків, передбачених законом, є публічною.

6. Не вважаються інформацією про діяльність державних органів, органів влади автономії, інших органів місцевого самоврядування відомості й документи, які було створено або одержано їх посадовими і службовими особами поза межами здійснення своїх професійних завдань і функцій.

Стаття 28. Правова інформація

1. Правова інформація — це сукупність документованих або публічно оголошених відомостей про діяльність судових та правоохоронних органів, про право, його систему, принципи, джерела, реалізацію, юридичні факти, правовідносини, правопорядок, правопорушення і боротьбу з ними та їх профілактику тощо.

2. Правова інформація, за винятком випадків, передбачених законом, є відкритою і надається за інформаційними запитами.

3. Судові рішення, за винятком фрагментів інформації з обмеженим доступом, є відкритими і надаються за інформаційними запитами.

4. З метою забезпечення доступу користувачів інформації до законодавчих та інших нормативно-правових актів держава забезпечує видання цих актів масовими тиражами у найкоротші строки після їх підписання.

Стаття 29. Інформація про особу (персональні дані)

1. Інформація про особу — це сукупність документованих або публічно оголошених відомостей про особу.

2. Основною (відкритою) інформацією про особу (персональними даними) є: прізвище, ім'я та по-батькові, громадянство, освіта, сімейний стан, адреса, дата і місце народження.

3. До конфіденційної інформації про особу належать відомості (дані):

- 1) про загальні біометричні показники та стан здоров'я;
- 2) про расову та етнічну належність (національність);
- 3) про ставлення до релігії, належність до громадських об'єднань;
- 4) про присвоєні (надані) ідентифікаційні номери (коди);
- 5) особистий підпис, відбитки пальців, запис голосу чи зображення;
- 6) про розмір зарплати, доходи, кредитну історію, зміст податкової декларації;
- 7) про притягнення до юридичної відповідальності;
- 8) про результати професійного чи іншого тестування тощо.

4. Не вважаються конфіденційною інформацією про особу відомості про активну публічну (громадську) діяльність особи.

5. Джерелами інформації про особу є видані на її ім'я документи, підписані нею документи, а також персональні дані, зібрані суб'єктами владних повноважень, іншими розпорядниками інформації в межах їх компетенції.

6. Інформація про особу, передбачена частиною третьою цієї статті, за винятком відомостей про особу, яка висувається для об-

рання на посаду в органах державної влади, органах влади автономії, інших органах місцевого самоврядування або на іншу значущу публічну посаду, займає або займала таку посаду раніше, відноситься до інформації з обмеженим доступом.

7. Забороняється збирання, використання і поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, за винятком випадків, передбачених законом.

Стаття 30. Інформація довідково-енциклопедичного характеру

1. Інформація довідково-енциклопедичного характеру — це систематизовані й документовані відомості про людину, світ, суспільство, державу, навколишнє природне середовище (довкілля) тощо.

2. Основними джерелами цієї інформації є: енциклопедії, словники, довідники, рекламні повідомлення та оголошення, путівники, картографічні матеріали, електронні бази та банки даних, архіви, довідки різноманітних інформаційних служб, мереж та систем.

3. Інформація довідково-енциклопедичного характеру є відкритою за режимом доступу. В окремих визначених законом випадках доступ до неї регулюються бібліотечним, архівним та іншим спеціальним законодавством.

Стаття 31. Соціологічна інформація

1. Соціологічна інформація — це документовані або публічно оголошені відомості про ставлення окремих соціальних груп до суспільних або інших подій та явищ, процесів, фактів.

2. Основними джерелами соціологічної інформації є документовані або публічно оголошені відомості, в яких відображено результати соціологічних опитувань, спостережень та інших соціологічних досліджень.

3. При оприлюдненні результатів соціологічних опитувань зазначається організація, що проводила опитування, час його проведення, кількість опитуваних, метод оцінки відповідей та статистичне значення можливої похибки.

4. Соціологічна інформація, за винятком випадків, передбачених законом, є відкритою і надається за інформаційними запитами.

Стаття 32. Джерела інформації

1. Джерелами інформації є передбачені законом носії та пос-
тачальники інформації: фізичні та юридичні особи, документи,
комп'ютерні файли, інші матеріальні об'єкти, що зберігають або на-
копичують інформацію, повідомлення засобів масової інформації,
публічні виступи, інтерв'ю тощо.

2. У випадках, передбачених законом, окремим джерелам інфор-
мації надаються гарантії щодо їх нерозголошення.

Стаття 33. Документ в інформаційних відносинах

1. Документ — це передбачена законом матеріальна форма ство-
рення, зберігання, використання та поширення інформації шляхом
її фіксації на папері, в комп'ютерному файлі, на магнітній стрічці,
фотоплівці чи на будь-якому іншому матеріальному носіїві.

2. Первинний документ — це документ, що містить в собі вис-
хідну оригінальну інформацію.

3. Вторинний документ — це документ, що являє собою резуль-
тат аналітико-синтетичної та іншої переробки одного або кількох
первинних документів.

Розділ IV. ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ

Стаття 34. Режими доступу до інформації

1. Режим доступу до інформації — це передбачений законом по-
рядок створення, збирання, використання, поширення та зберіган-
ня інформації.

2. За режимом доступу інформація поділяється на відкриту ін-
формацію та інформацію з обмеженим доступом.

3. Інформація з обмеженим доступом поділяється на:

- 1) конфіденційну інформацію;
- 2) інформацію, що становить державну таємницю;
- 3) інформацію, що становить іншу передбачену законом таєм-
ницю;
- 4) інформацію про особу (персональні дані).

4. Доступ користувачів (запитувачів) до інформації може підлягати таким формальностям, умовам, обмеженням або санкціям, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі населення, захисту репутації чи прав інших осіб, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і безсторонності суду за умови, якщо шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

Стаття 35. Доступ до відкритої інформації

1. Доступ до відкритої інформації для всіх користувачів і запитувачів є вільним. Забороняється будь-яке обмеження доступу до відкритої інформації.

2. Доступ до публічної інформації регулюється Законом України «Про доступ до публічної інформації».

Стаття 36. Доступ до конфіденційної інформації

1. Конфіденційною інформацією за цим Законом є відомості з обмеженим доступом, що знаходяться у власності, володінні, користуванні або розпорядженні окремих фізичних або юридичних осіб, за винятком суб'єктів владних повноважень, і поширюються за їх бажанням відповідно до передбачених ними умов.

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

3. Не є конфіденційною інформація, що становить суспільний інтерес, а також інформація комерційного та банківського характеру, правовий режим якої встановлено Верховною Радою України за поданням Кабінету Міністрів України (з питань статистики, екології,

банківських операцій, податків тощо), та інформація, приховування якої становить загрозу життю і здоров'ю людей.

4. Передача конфіденційної інформації в розпорядження суб'єктів владних повноважень не змінює режиму її конфіденційності.

5. Користувачі можуть розпоряджатися наданою їм конфіденційною інформацією лише у межах своїх повноважень і за згодою осіб, від яких вони її одержали, за винятком випадків, передбачених законом.

Стаття 37. Доступ до державної, іншої передбаченої законом таємниці

1. Віднесення інформації до категорії державної таємниці і порядок доступу до неї визначається Законом України «Про державну таємницю» та «Зводом відомостей, що становлять державну таємницю» (ЗВДТ).

2. Віднесення інформації до категорії іншої передбаченої законом таємниці і порядок доступу до неї здійснюється законом з метою:

1) забезпечення стабільності економічної, монетарної та міжнародної політики держави;

2) охорони громадського порядку, запобігання масовим заворушенням і злочинам;

3) захисту природи і охорони довкілля;

4) охорони здоров'я людей;

5) підтримання авторитету і безсторонності суду, забезпечення інтересів сторін в судовому процесі;

6) забезпечення таємниці вкладів та інших об'єктів банківського зберігання;

7) забезпечення таємниці усиновлення (удочеріння);

8) нерозголошення інформації про особу (персональних даних);

9) нерозголошення даних оперативно-розшукової та слідчої роботи органів прокуратури, МВС, СБУ тощо;

10) нерозголошення інформації суб'єктів владних повноважень, яка становить предмет їх внутрішньої службової кореспонденції, доповідних записок, рекомендацій, листування між підрозділами, пов'язаних з розробкою напрямку діяльності органу чи установи, процесом прийняття в них рішень і передують їх публічному обговоренню та/або прийняттю;

11) нерозголошення інформації, зібраної в процесі здійснення контрольних функцій органами державної влади — до прийняття рішення з цих питань;

12) забезпечення таємниці сповіді, адвокатської таємниці, іншої інформації, одержаної конфіденційно.

3. Інформація, передбачена пунктами 10-11 частини другої цієї статті, є службовою таємницею.

4. Документам, що містять службову таємницю, може бути присвоєний гриф «Для службового користування».

5. Загальний перелік відомостей, що становлять зміст службової таємниці та порядок присвоєння їй грифу «Для службового користування» затверджується Кабінетом Міністрів України.

6. Прийняття, а також внесення змін до «Зводу відомостей, що становлять державну таємницю» (ЗВДТ) покладається на Кабінет Міністрів України.

Стаття 38. Доступ до інформації про особу

1. Доступ користувачів і запитувачів до інформації про особу, передбаченої частиною другою статті 29 цього Закону, є вільним.

2. Доступ до інформації про особу, передбаченої частиною третьою статті 29 цього Закону, надається лише особам — запитувачам власних персональних даних (інформації про себе).

3. Доступ користувачів і запитувачів до інформації, передбаченої пунктами 1-3, 5-8 частини третьої статті 29 цього Закону, якщо ця інформація стосується особи, яка висувається для обрання на посаду в органах державної влади, органах влади автономії, інших органах місцевого самоврядування або на іншу значущу публічну посаду, займає або займала таку посаду раніше, є вільним.

4. Інформація про особу, передбачена частиною третьою цієї статті, надається за інформаційними запитами.

Стаття 39. Доступ до інформації, що становить суспільний інтерес

1. Будь-яка інформація може бути поширена без згоди її власника (розпорядника), якщо ця інформація становить суспільний інтерес і право громадськості знати цю інформацію переважає шкоду від її оприлюднення.

2. Інформацією, що становить суспільний інтерес, є інформація, яка свідчить про загрозу державному суверенітету та територіальній цілісності України, про порушення інтересів територіальних громад і права власності народу України; дозволяє здійснити обґрунтований політичний вибір; гарантує обізнаність з подіями і фактами, що безпосередньо впливають на стан і характер життя людини; забезпечує реалізацію конституційних прав, основоположних свобод і обов'язків; запобігає правопорушенням, введенню громадськості в оману, а також шкідливим екологічним та іншим наслідкам від діяльності (бездіяльності) суб'єктів господарювання тощо.

3. Перелік інформації, передбаченої частиною другою цієї статті, не є вичерпним.

Розділ V. ГАРАНТІЇ ПРАВА НА ІНФОРМАЦІЮ

Стаття 40. Режим інформаційної безпеки

1. Інформаційна діяльність суб'єктів інформаційних відносин в Україні перебуває в режимі інформаційної безпеки.

2. Інформаційна безпека України полягає в забезпеченні (гарантуванні) вільного доступу кожного до відкритої інформації та в охороні і захисті державної та іншої передбаченої законом таємниці.

3. Забезпечення інформаційної безпеки України є однією з найважливіших функцій держави, справою всього Українського народу.

Стаття 41. Охорона права на свободу інформації

1. Право на свободу інформації діє в обсязі, передбаченому статтями 17, 22, 31-32, 34 Конституції України, його зміст та обсяг не може бути звужений законом чи договором.

3. Забороняється обмеження користувачів і запитувачів у виборі форм і джерел одержання інформації, за винятком випадків, передбачених законом.

Стаття 42. Заборона знищення інформації

1. Забороняється вилучення інформації та її матеріальних носіїв (документів) з архівних, бібліотечних, музейних і інших фондів та знищення їх з ідеологічних чи політичних міркувань.

2. Інформація про геноцид, інші злочини або репресії, що були вчинені державою, її органами, органами влади автономії, іншими органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами не підлягає обмеженню в доступі. Така інформація ніким не може бути засекречена.

3. Примусове вилучення або конфіскація будь-якої інформації та її матеріальних носіїв може здійснюватися лише на основі закону за рішенням суду.

Стаття 43. Гарантії діяльності засобів масової інформації та журналістів

1. Повідомлення засобів масової інформації мають бути, по можливості, достовірними, повними і точними, прояви особистої позиції журналіста (репортера) в інформаційному повідомленні повинні застерігатися всюди, де це можливо; реклама, аналітичні матеріали та репортажі мають бути структурно відокремленими один від одного.

2. Розкриття конфіденційних джерел інформації журналістом (репортером) може мати місце лише за рішенням суду на основі закону.

3. Всім засобам масової інформації гарантується обмін повідомленнями незалежно від державних чи адміністративних кордонів; забороняється впровадження будь-яких технічних, митних, тарифних та інших норм і правил, що перешкоджають вільному розповсюдженню масової інформації.

4. Запити журналістів (репортерів) на одержання віз, акредитацій, професійних посвідчень та інших необхідних їм документів повинні задовольнятися у найкоротші строки.

5. Журналіст (репортер) має право безперешкодно відвідувати органи державної влади, органи влади автономії та інші органи місцевого самоврядування, а також підприємства, установи і організації всіх форм власності та бути особисто прийнятим в розумні строки їх посадовими і службовими особами.

6. При виконанні професійних обов'язків журналіст (репортер) має право здійснювати письмові, аудіо та відеозаписи із застосуванням необхідних технічних засобів, за винятком випадків, передбачених законом.

7. По пред'явленні документа, який засвідчує його професійну належність, журналіст (репортер) має право збирати інформацію в районах стихійного лиха, катастроф, в місцях аварій, масових безпорядків, воєнних дій, на мітингах і демонстраціях, а також на території, де оголошено надзвичайний або воєнний стан.

8. Журналіст (репортер) має право поширювати підготовлені ним інформаційні матеріали (фонограми, відеозаписи, письмові тексти тощо) за власним підписом (авторством), під умовним ім'ям (псевдонімом) або анонімно.

9. Журналіст (репортер) засобів масової інформації має право відмовитися від авторства (підпису) на інформаційний матеріал, якщо його зміст після редакційного редагування (правки) буде суперечити його переконанням.

10. Журналіст (репортер) має право відмовитися від доручення редактора (редакції) засобу масової інформації, якщо таке доручення не може бути виконане без порушення закону.

11. Акредитація журналіста (репортера) може бути припинена лише за рішенням органу (посадової особи), який раніше надав йому акредитацію; припинення акредитації не означає позбавлення журналіста (репортера) професійних прав.

12. Журналіст (репортер) при виконанні своїх обов'язків перебуває під правовим і соціальним захистом засобу масової інформації (телебачення, радіомовлення, преси тощо), для якого він працює.

13. Честь, гідність і недоторканість журналіста (репортера) охороняється законом.

14. Забороняється будь-яка монополізація засобів масової інформації.

Стаття 44. Заборона цензури

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 влади автономії, інших органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових 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 влади автономії, інших 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 засобами масової інформації окремих осіб або поширення інформації про них, заборони критикувати органи державної влади, органи влади автономії, інші органи місцевого самоврядування або їх посадових і службових осіб.

3. Незалежність друкованих та інших засобів масової інформації від прямого чи опосередкованого незаконного втручання держави, інших осіб в їх діяльність гарантується. Тимчасове обмеження їх діяльності допускається виключно на основі закону за рішенням суду.

4. Забороняється створення будь-яких органів державної влади, установ, введення посад, надання доручень особам, на які покладаються повноваження щодо здійснення контролю за змістом інформації, що поширюється засобами масової інформації.

5. Умисне перешкоджання законній професійній діяльності журналістів та/або переслідування журналіста за критику, здійснювані посадовою особою або групою осіб за попередньою змовою, тягне за собою кримінальну відповідальність відповідно до Кримінального кодексу України.

6. Повноваження органів державної влади, органів влади автономії, інших органів місцевого самоврядування з питань діяльності засобів масової інформації визначаються виключно Конституцією та законами України.

Стаття 45. Відповідальність за порушення законодавства про інформацію

1. Порушення законодавства України про інформацію тягне за собою відповідну дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну або кримінальну відповідальність.

2. Передбачена частиною першою цієї статті відповідальність покладається на осіб, винних у вчиненні таких порушень, як:

1) відмова повідомити про наявність (відсутність) запитуваної інформації;

2) необґрунтована відмова від надання інформації;

3) несвоєчасне надання інформації;

4) порушення форми відповіді на інформаційний запит;

5) вимога оплати за надання інформаційних послуг, що надаються безкоштовно;

6) невжиття заходів за актами реагування Уповноваженого Верховної Ради з прав людини;

7) незаконне або необґрунтоване віднесення відомостей до категорії інформації з обмеженим доступом;

8) надання інформації, яка не відповідає дійсності;

9) поширення відомостей, що безпідставно ганьблять честь і гідність особи;

10) використання чи поширення передбаченої частиною третьою статті 29 цього Закону конфіденційної інформації про особу без її згоди;

11) перешкоджання поширенню чи безпідставна відмова від поширення відкритої інформації;

12) запровадження або фактичне здійснення цензури;

13) розголошення державної або іншої передбаченої законом таємниці особою, на яку покладено обов'язок охороняти цю таємницю.

Стаття 46. Звільнення від відповідальності

1. Ніхто не може бути притягнутий до відповідальності за висловлення оціночних суджень.

2. Оціночними судженнями, за винятком образи чи клепу, 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 чи доведенню їх правдивості.

3. Особа звільняється від відповідальності за розголошення (поширення) інформації з обмеженим доступом, якщо суд встановить, що ця інформація становить суспільний інтерес (є суспільно значущою) і право громадськості знати цю інформацію переважає шкоду від її оприлюднення.

4. Посадові та службові особи суб'єктів владних повноважень, які, порушуючи свої обов'язки щодо нерозголошення інформації з обмеженим доступом, викривають факти неправомірної поведінки, корупційні діяння, які вчиняються посадовими або службовими особами органів державної влади, органів влади автономії, інших органів місцевого самоврядування, якщо вони керувалися добрими намірами і були переконані в тому, що розголошення такої інформації відповідає суспільним інтересам, звільняються від юридичної відповідальності.

5. Законом можуть бути встановлені також інші підстави звільнення від юридичної відповідальності суб'єктів інформаційних відносин.

Стаття 47. Оскарження протиправних діянь

1. В разі вчинення суб'єктами інформаційних відносин протиправних діянь, передбачених цим Законом, їх дії (бездіяльність) підлягають оскарженню до органу вищого рівня, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або до суду.

2. У разі незадоволення скарги, поданої до передбачених частиною першою цієї статті суб'єктів, особа має право звернутися за захистом свого права на свободу інформації до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна.

Стаття 48. Відшкодування матеріальної та моральної шкоди

1. У випадках, коли порушенням права на свободу інформації особі завдано матеріальної чи моральної шкоди, вона має право на її відшкодування за рішенням суду.

2. Суб'єкти владних повноважень, їх посадові та службові особи як позивачі у справах про захист честі, гідності та ділової репутації вправі вимагати по суду лише спростування недостовірної інформації.

ції про себе та не мають права вимагати відшкодування моральної шкоди. Це не позбавляє посадових і службових осіб, а також інших суб'єктів владних повноважень права на захист честі, гідності та ділової репутації в суді.

Розділ VI. МІЖНАРОДНА ІНФОРМАЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ

Стаття 49. Міжнародна інформаційна діяльність

1. Міжнародна інформаційна діяльність полягає в забезпеченні користувачів інформації відомостями про зовнішньополітичну діяльність України, про події та явища в інших країнах, а також у поширенні закордоном всебічної інформації про Україну.

2. Забороняється встановлення державної монополії на міжнародну інформаційну діяльність.

3. Користувачі інформації мають право на вільний і безперешкодний доступ до інформації через зарубіжні інформаційні джерела, зокрема Інтернет, пряме (в тому числі супутникове) телевізійне мовлення, радіомовлення, пресу тощо.

4. Держава заохочує створення і діяльність спільних організацій в галузі інформації за участю вітчизняних та іноземних фізичних і юридичних осіб.

5. Якщо міжнародним договором встановлені інші правила, ніж ті, які містяться в законодавстві України про інформацію, то застосовуються норми міжнародного договору, згуду на обов'язковість якого було надано Верховною Радою України.

6. Експорт та імпорт інформаційної продукції (послуг) в Україні є вільним і здійснюються згідно із законодавством України про зовнішньоекономічну діяльність.

ЗАКЛЮЧНІ ПОЛОЖЕННЯ

1. Органи державної влади України, органи влади автономії, інші органи місцевого самоврядування протягом трьох місяців після офіційного опублікування цього Закону зобов'язані привести у відповідність до його вимог правові та організаційні засади своєї діяль-

ності, прийняти (скасувати) відповідні акти, запровадити необхідні інформаційні реєстри і процедури діловодства.

2. Установи, підприємства й організації всіх форм власності протягом трьох місяців після офіційного опублікування цього Закону зобов'язані привести у відповідність з його вимогами правові та організаційні засади своєї діяльності.

3. Цей Закон вступає в силу з наступного бюджетного року після його прийняття, але не раніше, ніж через три місяці після його офіційного опублікування.

Президент України

.....

м. Київ

дата.....

№.....

ЗАКОН УКРАЇНИ **«ПРО ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ»²**

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

Розділ І. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття 1. Публічна інформація

1. Під публічною інформацією цей Закон розуміє:

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

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

¹ Джерело: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=33015

² Підготовлено Мар'яною Демковою, експертом Центру політико-правових реформ.

екологічним та іншим наслідкам діяльності (бездіяльності) суб'єктів господарювання тощо.

Стаття 2. Мета і сфера дії Закону

1. Метою цього Закону є забезпечення прозорості і відкритості суб'єктів владних повноважень та створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації.

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

Стаття 3. Гарантії забезпечення права на доступ до публічної інформації

1. Право на доступ до публічної інформації гарантується:

1) обов'язком розпорядників інформації надавати і оприлюднювати інформацію;

2) створенням у розпорядників інформації спеціальних інформаційних служб та/або систем, що забезпечують у встановленому порядку доступ до публічної інформації;

3) максимальним спрощенням процедури подання запиту і отримання інформації;

4) вільним доступом до відкритих засідань суб'єктів владних повноважень;

5) здійсненням парламентського, громадського та державного контролю за дотриманням прав на доступ до публічної інформації та режиму доступу до інформації;

6) юридичною відповідальністю за порушенням законодавства про доступ до публічної інформації.

Стаття 4. Принципи забезпечення доступу до публічної інформації

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

1) прозорості та відкритості діяльності суб'єктів владних повноважень;

2) вільного отримання та поширення інформації, крім обмежень, встановлених законом;

3) рівного права кожного на доступ до публічної інформації, незалежно від ознак раси, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками;

4) безперешкодного та оперативного надання повної, достовірної, точної інформації розпорядниками інформації запитувачу.

Розділ II. РЕЖИМ ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ

Стаття 5. Види інформації за режимом доступу до неї

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

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

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

Стаття 6. Відкрита інформація

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

2. Доступ до відкритої інформації забезпечується шляхом:

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

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

Стаття 7. Інформація з обмеженим доступом

1. До інформації з обмеженим доступом відноситься:

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

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

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

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

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

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

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

Стаття 8. Доступ фізичної особи до інформації про себе

1. Кожна фізична особа має право:

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

2) доступу до інформації, яка збирається та зберігається про неї, заперечувати її правильність, повноту тощо, за винятком випадків, встановлених законом;

3) вимагати виправлення неточних, застарілих персональних даних, знищення персональних даних, збирання, використання чи зберігання яких здійснюється з порушенням вимог законодавства;

4) ознайомлення, за рішенням суду, з персональними даними інших осіб, якщо це необхідно для реалізації та захисту прав та законних інтересів;

5) відшкодування шкоди у випадку розкриття інформації про неї з порушенням вимог визначених законом.

2. Обсяг персональних даних, що збирається, зберігається і використовується розпорядниками інформації, має бути максимально обмеженим і використовуватися лише з метою та у спосіб, визначений законом.

3. Розпорядники інформації, реєстри яких містять інформацію про фізичних осіб, зобов'язані:

1) надавати її безперешкодно і безкоштовно на вимогу осіб, яких вона стосується, за винятком випадків, передбачених законом;

2) використовувати її лише з метою та у спосіб, визначений законом;

3) вживати заходів щодо унеможливлення несанкціонованому доступу до неї інших осіб;

4) виправляти невірні і застарілі персональні дані самостійно або на вимогу осіб, яких вони стосуються.

4. Зберігання інформації про фізичних осіб не повинно тривати довше, ніж це необхідно для досягнення мети, задля якої ця інформація збиралась.

5. Відмова фізичній особі у доступі до інформації про неї, приховування інформації, незаконне збирання, використання, зберігання чи поширення можуть бути оскаржені.

Стаття 9. Таємна інформація

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

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

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

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

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

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

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

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

Стаття 10. Захист інформаторів

1. Посадові та службові особи суб'єктів владних повноважень (інформатори), які, порушуючи свої обов'язки щодо розголошення

інформації з обмеженим доступом, викривають факти неправомірної поведінки, корупційні діяння, які вчиняються вищими посадовими особами органів державної влади та органів місцевого самоврядування, якщо вони в своїх діях керуються добрими намірами і переконані в тому, що розголошення такої інформації відповідає суспільним інтересам, звільняються від юридичної відповідальності.

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

Стаття 11. Визначення та перелік суб'єктів

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

Стаття 12. Розпорядники інформації

1. Розпорядниками інформації для цілей цього Закону визнаються:
 - 1) суб'єкти владних повноважень;
 - 2) юридичні особи, що фінансуються з державного або місцевих бюджетів, - стосовно інформації щодо використання бюджетних коштів;
 - 3) юридичні особи, якщо вони виконують делеговані повноваження держави або органів місцевого самоврядування згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг, — стосовно інформації, пов'язаної з виконанням їх обов'язків;

4) суб'єкти господарювання, що займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями, - стосовно інформації щодо умов та цін постачання товарів, послуг та цін на них.

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

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

Стаття 13. Обов'язки розпорядників інформації

1. Розпорядники і запитувачі інформації зобов'язані:

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

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

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

Стаття 14. Обов'язок оприлюднювати інформацію.

Строки оприлюднення

1. Розпорядники інформації зобов'язані оприлюднювати інформацію про:

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

9) загальні правила (правила внутрішнього трудового розпорядку) роботи установи;

10) звіти, в тому числі щодо задоволення запитів на інформацію тощо.

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

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

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

Стаття 15. Службові особи з питань запитів на інформацію

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

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

Стаття 16. Контроль за забезпеченням доступу до публічної інформації

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

2. Громадський контроль за забезпеченням розпорядниками інформації доступу до публічної інформації здійснюється народ-

ними депутатами України, депутатами місцевих рад, громадськими організаціями, громадськими радами, громадянами особисто шляхом проведення громадських слухань, громадської експертизи тощо.

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

Стаття 17. Порядок здійснення контролю Уповноваженням з прав людини

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

1) бере участь у формуванні та реалізації державної політики щодо забезпечення реалізації права на доступ до інформації;

2) проводить інформаційно-роз'яснювальну роботу в засобах масової інформації, організовує проведення просвітницьких заходів з питань забезпечення доступу до інформації;

3) здійснює відповідні заходи, спрямовані на забезпечення доступу до інформації;

4) організовує навчання публічних службовців з питань забезпечення доступу до інформації;

5) організовує наукові та експертні дослідження з питань забезпечення доступу до інформації;

6) здійснює моніторинг та узагальнює результати забезпечення доступу до інформації;

7) здійснює контрольні перевірки діяльності розпорядників інформації у процесі задоволення запитів на інформацію та її розкриття на підставі скарг чи з власної ініціативи;

8) розглядає скарги громадян про порушення їх прав та законних інтересів розпорядниками інформації;

9) веде облік та узагальнює випадки порушення права на доступ до інформації та вносить пропозиції щодо їх усунення;

10) здійснює співпрацю з міжнародними організаціями, відповідними органами зарубіжних країн з питань дотримання міжнародних стандартів забезпечення доступу до інформації.

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

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

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

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

Стаття 18. Реєстр документів розпорядника інформації

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

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

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

4. Реєстри містять наступну інформацію:

- 1) назва документа,
- 2) дата створення документа,
- 3) дата надходження документа,
- 4) джерело інформації (автор, відповідний підрозділ),
- 5) класифікація інформації за режимом доступу,
- 6) причина занесення інформації до категорії з обмеженим доступом,
- 7) підстави, строк обмеження доступу до інформації,
- 8) галузь,
- 9) ключові слова,
- 10) тип, носій (текстовий документ; плівки; відеозаписи, аудіо-записи тощо)
- 11) вид (нормативні акти, угоди, рішення, протоколи, звіти, прес-релізи, проекти рішень, доповідні записки, звернення, заяви, подання, пропозиції, листи тощо),
- 12) форма та місце зберігання документа, та інше.

5. Реєстри документів не можуть бути віднесені до категорії інформації з обмеженим доступом.

6. Розпорядники інформації несуть відповідальність за забезпечення доступності до інформації реєстру документів у порядку, визначеному Законом.

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

Стаття 19. Оформлення запитів на інформацію

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

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

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

4. Письмовий запит подається у довільній формі.

5. З метою полегшення оформлення письмових запитів на інформацію, особа може подавати запит на інформацію шляхом заповнення відповідних бланків запитів на інформацію, які можна отримати у розпорядника інформації та на офіційній веб-сторінці відповідного розпорядника. Зазначені бланки повинні містити стислу інструкцію щодо процедури подання запиту на інформацію, її отримання тощо.

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

Стаття 20. Вимоги до запиту на інформацію

1. Запит на інформацію повинен містити:

1) ім'я (найменування) запитувача, поштову адресу або адресу електронної пошти, а також номер засобу зв'язку якщо такий є;

2) загальний опис інформації або вид, назва та реквізити документа, щодо якого зроблено запит;

3) спосіб задоволення запиту на інформацію;

4) графи для підпису і дати — за умови подання запиту у письмовій формі.

Стаття 21. Строк розгляду запитів на інформацію

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

2. Якщо запит на інформацію стосується інформації, яка необхідна для захисту життя чи свободи особи, щодо стану довкілля,

якості харчових продуктів і предметів побуту, аварій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних подій, які сталися або можуть статися і загрожують безпеці громадян, то відповідь повинна бути надана негайно, але не пізніше, ніж протягом 48 годин з моменту отримання запиту.

3. Клопотання про термінове опрацювання запиту повинно бути обґрунтованим.

4. Якщо запит стосується надання великого обсягу інформації або вимагає пошуку інформації серед значної кількості даних, розпорядник інформації може продовжити строк розгляду запиту до 20 робочих днів з обґрунтуванням такого продовження. Про продовження строку розпорядник інформації повідомляє запитувача негайно у письмовій формі, але не пізніше 5 робочих днів, з одночасним інформуванням про це Уповноваженого з прав людини.

Стаття 22. Плата за надання інформації

1. Інформація на запит надається безкоштовно.

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

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

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

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

Стаття 23. Відмова та відстрочка у задоволенні запиту на інформацію

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

1) інформація, яка запитується, віднесена до категорії інформації з обмеженим доступом і не становить суспільного інтересу;

2) розпорядник інформації не володіє і не повинен володіти інформацією, щодо якої зроблено запит;

3) задоволення запиту на інформацію є неможливим, оскільки зі змісту запиту не зрозуміло, яка саме інформація необхідна особі, яка подала запит;

4) особа, яка подала запит на інформацію, не оплатила витрати, пов'язані із задоволенням запиту на інформацію, якщо плата передбачена законом, а запитувач не клопотав про звільнення від плати;

5) необхідна інформація уже була надана особі, яка подала запит, і запитувач не дає пояснень про необхідність одержання інформації повторно.

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

3. Переадресування запиту, направлено за неправильною адресою, здійснюється первісним одержувачем запиту, якщо він за статусом або характером своєї діяльності володіє або повинен володіти інформацією про місцезнаходження запитуваної інформації.

4. У відмові повинно бути зазначено:

1) посадову чи службову особу розпорядника інформації, відповідальну за розгляд запиту на інформацію;

2) дату відмови;

3) мотивовану підставу відмови;

4) порядок оскарження відмови.

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

6. У рішенні про відстрочку повинно бути зазначено:

1) посадову особу розпорядника інформації, відповідальну за розгляд запиту на інформацію;

2) дату надсилання або видачі повідомлення про відстрочку;

3) причини, з яких запитуваний документ не може бути видано у встановлений цим Законом строк;

4) строк, у який буде задоволено запит.

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

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

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

2. Оскарженню підлягають:

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

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

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

2. У скарзі зазначаються:

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

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

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

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

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

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

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

1. Уповноважений з прав людини, встановивши, що скарга оформлена з порушенням вимог, визначених у частині першій, другій статті 2, може відмовити у розгляді скарги чи залишити її без руху до моменту усунення скаржником відповідних недоліків.

2. Скарга не підлягає задоволенню, якщо:

1) вона не стосується діяльності відповідного розпорядника інформації;

2) набуло чинності рішення суду у тій самій справі;

3) рішення, дії чи бездіяльність розпорядника інформації були правомірними.

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

Стаття 27. Акти реагування Уповноваженого з прав людини

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

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

1) приведення розпорядниками інформації своїх дій у відповідність до цього Закону, зокрема надання ними інформації, яка не була надана у процесі розгляду запиту на інформацію, надання достовірної інформації тощо;

2) притягнення до дисциплінарної відповідальності службових та посадових осіб за порушення ними законодавства про доступ до публічної інформації.

Стаття 28. Реагування на подання Уповноваженого з прав людини

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

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

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

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

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

- 1) незаконна відмова у наданні інформації;
- 2) надання недостовірної інформації;
- 3) порушення строків надання інформації;
- 4) навмисне приховування інформації;

- 5) безпідставна відмова від оприлюднення інформації;
- 6) необґрунтоване віднесення окремих видів інформації до категорії інформації з обмеженим доступом;
- 7) інші порушення прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері доступу до інформації.

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

Розділ VI. ПРИКІНЦЕВІ ПОЛОЖЕННЯ

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Визнати такими, що втратили чинність:

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

ПРАВО ГРОМАДСЬКОСТІ ЗНАТИ

ПРИНЦИПИ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО СВОБОДУ ІНФОРМАЦІЇ

СТАТТЯ 19*

МІЖНАРОДНИЙ ЦЕНТР ПРОТИ ЦЕНЗУРИ

СТАТТЯ 19 — неурядова організація, повністю залежна від пожертв (UK Charity No. 327421)

СТАТТЯ 19 бере своє ім'я і мету від Статті 19 Загальної декларації прав людини

Кожна людина має право на свободу переконань і на вільний їх вияв; це право передбачає свободу безперешкодно дотримуватися власних переконань і свободу шукати, одержувати і поширювати інформацію та ідеї будь-якими засобами і незалежно від державних кордонів.

СТАТТЯ 19 працює неупереджено і систематично для того, щоб якомога ширше протистояти цензурі в усьому світі. Ми працюємо від імені жертв цензури — осіб, на яких було здійснено фізичний напад, убитих, несправедливо ув'язнених, обмежених в їхньому праві на пересування чи звільнених з їхньої роботи; друкованих ЗМІ та теле- і радіокомпаній, які підпали під цензуру, які було заборонено чи яким

* © СТАТТЯ 19, Лондон, ISBN 1 902598 10 5, червень 1999

загрожували; організації, в тому числі політичні групи і профспілки, яких переслідували, забороняли, чи примушували мовчати.

Програма досліджень, публікації, кампанії і юридичне втручання **СТАТТИ 19** спрямоване проти цензури в її різних формах. Ми розглядаємо індивідуальну відповідність країн міжнародним стандартам захисту права на свободу висловлювань і роботи на урядовому і міжурядовому рівнях для сприяння більшій повазі до цього фундаментального права.

СТАТТЯ 19 заснувала широку міжнародну мережу зацікавлених осіб і організацій, які сприяють обізнаності з випадками цензури і беруть участь в окремих справах.

ПОДЯКИ

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

ною, 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 ор-

гану; 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, сліпоти.

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, чиї 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 спрямувати 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 пев-

ним 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 перешкоджання 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 перешкоджали 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 причини 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 публічного 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).

НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА, СВОБОДА ВИСЛОВЛЮВАНЬ І ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ

Цей документ було вперше видано в жовтні 1995 року після міжнародної наради, скликаної ARTICLE 19, Міжнародним центром проти цензури у співпраці з Центром прикладних правових дослідів Університету Вітватерсранд у Йоганесбурзі, як один з випусків про право і діяльність засобів масової інформації в країнах-учасниках Південноафриканської угоди про спільний розвиток (ПУСР). Конференцію з цього питання було скликано в Занзибарі у жовтні 1995 року, ARTICLE 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 Абід 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 ARTICLE 19. Цей документ було перевидано пані Ліз Скофілд та оформлено Сью Йорк.

ARTICLE 19 висловлює свою подяку Шведському агенству міжнародного розвитку за щире підтримку.

ПЕРЕДМОВА

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

ною ARTICLE 19, Міжнародним центром проти цензури, 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.^[1]

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 накладання 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 накладатися, якщо уряд неспроможний довести, що таке обмеження приписано зако-

ном 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 накласти 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, сумніння 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 організа-

цією 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 свободі 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 накидати 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 інформацією матиме пріоритет щодо будь-якого обґрунтування спроб зупинити далі 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 заборонених 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 дотриманням 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.

IV. 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, презюмується 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, Сантьяго, 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 Дановські, Дановські і партнери, Стокгольм, Швеція
Еманюель Дерйо, професор права засобів масової інформації, Університет Париж-2, співредактор «Лежіпрес», Париж, Франція,
Френсіс Д'Соуза, виконавчий директор, ARTICLE 19, Лондон, Великобританія

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

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

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

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

Річард Карвер, консультант програм для Африки, ARTICLE 19, Лондон, Великобританія

Сандра Колівер, директор правничої програми, ARTICLE 19, Вашингтон, США

Лоренс Ластгартен, професор права, Університет Саутгемптона, Великобританія

Раймонд Лоув, голова, Інститут свободи висловлювань, Йоганесбург, Південна Африка

Джілберт Маркус, адвокат Верховного Суду Південної Африки, Йоганесбург, Південна Африка

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

Пол Мегоні, заступник архіваріуса, Європейський суд з прав людини, Рада Європи^[6]

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, Йоганесбург, Південна Африка

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

Ендрю Ніколь, королевський адвокат, корпорація Доті-стріт, Лондон, Великобританія

Енн Ноутон, директор з видавничих справ, ARTICLE 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, «Сімеза, Сангва і партнери», Лусака, викладач, юридичний факультет, Університет Замбії

Сергій Сироткін, Комісія з прав людини, Москва, Росія

Малкольм Смарт, заступник виконавчого директора, ARTICLE 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

^[1] Сіракузькі Принципи ухвалено у травні 1984 року групою експертів, скликаною Міжнародною комісією юристів, Міжнародною асоціацією з кримінального права, Американською асоціацією на підтримку Міжнародної комісії юристів, Інститутом прав людини Урбана Моргана, а також Міжнародним інститутом вищих студій у кримінальних науках. Паризькі мінімальні стандарти було ухвалено у квітні 1984 року групою експертів під егідою Асоціації міжнародного права.

^[2] В цих Принципах «демократичним суспільством» визнається таке, в якому уряд є справді підзвітним іншій установі або органу; вільні періодичні вибори здійснюються на підставі загального і рівного виборчого права таємним голосуванням, що гарантує вільне волевиявлення виборців; політичні групи вільно організують опозицію уряду; дійові правові гарантії основних прав забезпечуються незалежною судовою системою. Це формулювання ґрунтується на дефініції конституційного правління, яку подав професор С.А. де Сміт у праці «Британська Співдружність та її конституція» (Лондон: Stevens & Sons, 1964), стор. 106, що містить посилання на статтю 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права.

^[3] У цих Принципах «урядовцями» визнаються глава держави, глава уряду, всі службовці уряду, серед них міністри, всі офіцери збройних сил, служб безпеки і поліції, а також всі особи, які посідають виборні посади.

^[4] Додаткові підстави для одержання і виправлення інформації про особу в інформаційних системах такою особою, як-от право на недоторканність особистого життя, не охоплюються цими Принципами.

^[5] В цих Принципах «злочин проти національної безпеки» становить дію або недогляд, які уряд вимагає покарати задля захисту національної безпеки або споріднених інтересів.

^[6] Оскільки пан Мегоні посідає посаду міжнародного цивільного службовця, він ані ухвалював, ані заперечував цим Принципам

**РАДА ЄВРОПИ. КОМІТЕТ МІНІСТРІВ.
РЕКОМЕНДАЦІЯ REC (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 сформулювати 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.

3 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.

XI. 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 році [На 613-ому засіданні (18, 19 та 23 грудня 1997 року) заступників міністрів], 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 вміщували 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 Європи [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 отримують повноваження ухвалювати рішення або вживати заходів, які є адміністративною дією». (Див. «Адміністрація і ти — підручник», Рада Європи, 1997, стор. 11).] немає визначення терміну «органи державної влади». В цілях цієї рекомендації 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.

10. Окрім цього, важливо чітко розрізняти документи, які були отримані представниками органів державної влади в рамках ви-

конання 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)[ETS: European Treaty Series (Серія європейських угод)] 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 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 ін-

тереси. 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 Рекомендації № 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 якийсь 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 довкілля[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».]

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 визначене 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 співробітництва 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 документа 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 зробить 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 технічне 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 носіїві, 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.

IX. 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 vi. 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 ор-

гани 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 цього, 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

**РАДА ЄВРОПИ. КОМІТЕТ МІНІСТРІВ.
РЕКОМЕНДАЦІЯ № R(2000)13 КОМІТЕТУ МІНІСТРІВ
КРАЇНАМ-ЧЛЕНАМ СТОСОВНО ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ПОЛІТИКИ
ДОСТУПУ ДО АРХІВІВ**

**КОМІТЕТУ МІНІСТРІВ КРАЇНАМ-ЧЛЕНАМ СТОСОВНО
ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ПОЛІТИКИ ДОСТУПУ ДО АРХІВІВ**

*(прийнятий Комітетом Міністрів 13 липня 2000 року
на 717 зустрічі членів Комітету Міністрів Ради Європи)*

Комітет Міністрів у відповідності до термінів статті 15.b Статуту Ради Європи,

Зважаючи на те, що метою Ради Європи є встановлення більш тісного союзу між її членами і що цей намір може бути досягнуто спільними діями в галузі культури;

Беручи до уваги Конвенцію про захист прав людини і основних свобод, в особливості статті 8 і 10, і Конвенцію про захист осіб стосовно автоматичної обробки персональних даних. (ETS № 108);

Беручи до уваги Рекомендацію Комітету Міністрів країнам-членам (81) 19 стосовно доступу до інформації, що перебуває у володінні державної влади і Рекомендацію Комітету Міністрів країнам-членам (91) 10 стосовно передачі персональних даних, що перебувають у володінні державних органів, третім особам;

Зважаючи на те, що архіви визнаються невід'ємним і незамінним елементом культури;

Зважаючи на те, що вони гарантують тяглість людської пам'яті;

Враховуючи підвищення інтересу суспільства до історії, інституційні реформи, які нині проходять в нових демократіях і виключний рівень змін, які мають місце в створенні документів;

Зважаючи на те, що країни ще не стали повністю демократичними аж до того, щоб кожний з жителів мав можливість дізнатися об'єктивно про елементи своєї історії;

Враховуючи складність проблем, що пов'язані з доступом до архівів як на національному, так і на міжнаціональному рівні, зумовлених конституційними і юридичними рамками, конфліктуючими вимогами прозорості і секретності, захистом права на приватність і необхідністю доступу до історичної інформації, кожне з яких порізному сприймається суспільною думкою в кожній країні;

Знаючи бажання істориків досліджувати і громадянського суспільства краще розуміти складність історичного процесу, взагалі, і двадцятого століття, зокрема;

Усвідомлюючи, що краще розуміння недавньої європейської історії може сприяти запобіганню конфліктів;

Зважаючи на те, що з огляду на складність публікацій, пов'язаних з відкритістю архівів, необхідне прийняття європейської політики стосовно доступу до архівів, яке повинно базуватися на спільних принципах, сумісних з демократичними цінностями,

Рекомендує всім урядам країн-членів вжити всі необхідні заходи і кроки для того, щоб:

i. Прийняти законодавство про доступ до архівів, натхненне принципами, окресленими в цій рекомендації чи привести чинне законодавство у відповідність з цими принципами;

ii. Поширити цю рекомендацію настільки широко, наскільки можливо, для всіх органи і для всіх осіб, яких це стосується.

ДОДАТОК ДО РЕКОМЕНДАЦІЇ
№ R (2000) 13

ВИЗНАЧЕННЯ

1. В цілях цієї рекомендації:

a. Слово «архіви» має наступне значення:

i. Коли воно написане через маленьку літеру «а»: сукупність документів незалежно від дати, форми чи носіїв, вироблені чи набуті будь-якою фізичною чи юридичною особою протягом часу їхньої діяльності і переданих до Архівів для постійного зберігання; якщо інше не вказано, ця рекомендація стосується «державних архівів», тобто тих, які створені офіційними органами влади;

ii. Коли воно написане через велику літеру «А»: державні установи, на які покладено обов'язки по зберіганню архівів;

b. Слово «доступ» має наступні значення:

i. Функція, приналежна Архівам, що полягає в наданні сховищ, які перебувають під їхньою опікою, в розпорядження користувачів;

ii. Виконання цієї функції;

c. «доступ до архівів» значить можливість звертатися до архівних документів у відповідності до національного права. Ця точка зору на доступ не охоплює використання документів, що веде до створення вторинних матеріалів, які будуть суб'єктами особливих угод

d. «користувач» означає особу, яка звертається до архівів, за виключенням персоналу, який працює з архівами;

e. «захищені персональні дані» означає будь-яку інформацію, пов'язану з визначенням чи можливістю визначення особи (суб'єкта даних), яка у відповідності до законів, текстів підзаконних актів чи рішення суду не може бути суб'єктом повідомлення громадськості без ризику заподіяти шкоду інтересам цієї особи.

ТЕКСТИ ЗАКОНОДАВЧИХ І ПІДЗАКОННИХ АКТІВ

2. В європейських країнах відповідальність за викладення загальних принципів, які керують доступом до архівів, покладено на законодавство і саме тому повинно регулюватися законами парламенту. Практичне врегулювання буде розподілятися між законами і постановами, у відповідності до права кожної країни.

3. Закони і постанови, що стосуються доступу до державних архівів, повинні бути скоординованими і приведеними в гармонію з законами, що стосуються споріднених сфер, в особливості з тими, які стосуються доступу до інформації, що перебуває у володінні державних органів влади і тими, які стосуються захисту даних.

4. Критерії доступу до публічних архівів, визначені в законі, повинні застосовуватися до всіх архівів цілком на всій національній території, незалежно від Архівів, відповідальних за їхнє збереження.

ЗАХОДИ, СПРЯМОВАНІ НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНИХ АРХІВІВ

5. Доступ до публічних архівів є правом. В політичній системі, яка поважає демократичні цінності, це право повинно надаватися всім користувачам, незалежно від їхньої національності, статусу чи функції.

6. Доступ до архівів є частиною функцій служб державних архівів, за яку, як таку, плата не повинна вноситися.

7. Законодавство повинно забезпечувати:

а. чи то відкриття державних архівів без особливих обмежень,

б. чи загальний період закриття.

7.1. Виключення з цього загального правила, необхідні в демократичному суспільстві, можуть, якщо настають вказані випадки, бути передбаченими для того, щоб гарантувати захист:

а. важливих суспільних інтересів, що вимагають захисту (таких, як національна оборона, зовнішня політика і громадський порядок);

б. приватних осіб від поширення інформації, що стосується їхнього особистого життя;

7.2. Всі виключення з загального періоду закриття, пов'язані зі зменшенням чи продовженням цього періоду, повинні мати юридичну основу. Відповідальність за будь-яке закриття чи розголошення лежить на агентстві, яке створило документи чи на адміністрації, яка здійснює нагляд за ним, якщо тільки національне законодавство не покладає цю відповідальність на окремий Архів. Будь-яке закриття понад звичайний термін повинно здійснюватися наперед визначений період, в кінці якого дані повинні бути відкритими для запитів.

8. Допомога з пошуку повинна охоплювати весь об'єм архівів і робити посилання та повинна піднімати справи, ті, які могли бути прихованими від опису. Навіть коли допомога з пошуку виявляє існування закритих документів і поки вони самі не містять інформації, яку захищає сила законодавства, вони повинні бути легко доступними, так, щоб користувачі могли попросити спеціальний дозвіл для доступу.

9. Відповідні норми повинні дозволяти можливість звернення за спеціальним дозволом компетентних органів влади для доступу до документів, які відкрито не доступні. Спеціальний дозвіл для доступу повинен надаватися згідно однакових умов усім користувачам, які його попросять.

10. Якщо архіви, щодо яких надходить запит не є відкрито доступними з причин передбачених ст. 7.1, може бути надано спеціальний дозвіл для доступу до витягів документів чи з частковими вилученнями. Користувач повинен бути повідомленим про те, що може бути надано лише частковий доступ.

11. Будь-яка відмова в доступі чи в спеціальному дозволі на доступ повинна повідомлятися в письмовій формі і особа, яка подавала запит повинна мати можливість подати апеляцію проти негативного рішення і в останню чергу звернутися до суду.

ДОСТУП ДО ПРИВАТНИХ АРХІВІВ

12. Там де це можливо, *mutatis mutandis*, варто робити спроби внести ті ж умови доступу до приватних архівів, що передбачені і для державних архівів.

Переклад Харківської правозахисної групи

ЗМІСТ

ВСТУП	3
АНАЛІЗ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО СВОБОДУ ІНФОРМАЦІЇ ТА ПРАКТИКИ ЙОГО ЗАСТОСУВАННЯ	5
Конституційні положення.....	5
Законодавство України про свободу інформації.....	12
Класифікація інформації. Обмеження свободи інформації	30
Кампанія проти незаконного засекречування інформації	45
Доступ до інформації, яка знаходиться у розпорядженні Генеральної прокуратури України	57
Рекомендації.....	60
ПЕРЕЛІК НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ, ЯКІ ПОТРЕБУЮТЬ ЗМІН, І ЗАПРОПОНОВАНІ РЕДАКЦІЇ СТАТЕЙ	64
ЗАКОН УКРАЇНИ ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ІНФОРМАЦІЮ» (Проект)	70
Розділ I. Загальні положення.....	70
Розділ II. Інформаційна діяльність	77
Розділ III. Види та джерела інформації.....	80
Розділ IV. Доступ до інформації.....	85
Розділ V. Гарантії права на інформацію.....	89
Розділ VI. Міжнародна інформаційна діяльність.....	95
Заключні положення.....	95
ЗАКОН УКРАЇНИ ПРО ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ (Проект).....	97
Розділ I. Загальні положення.....	97
Розділ II. Режим доступу до інформації	99

Розділ III. Суб'єкти відносин у сфері доступу до публічної інформації.....	103
Розділ IV. Реалізація права на доступ до інформації через інформаційний запит	109
Розділ V. Процедура оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації.....	113
Розділ VI. Прикінцеві положення.....	116
ПРИНЦИПИ ЗАКОНОДАВСТВА	
ПРО СВОБОДУ ІНФОРМАЦІЇ. <i>Стаття 19</i>	117
Вступ	118
Передумови	119
Принцип 1. Максимальне оприлюднення	120
Принцип 2. Обов'язок публікувати	122
Принцип 3. Стимулювання відкритого уряду.....	123
Принцип 4. Обмежена сфера виключень	124
Принцип 5. Процедура отримання доступу	126
Принцип 6. Кошти.....	129
Принцип 7. Відкриті засідання	129
Принцип 8. Оприлюднення створює прецедент	131
Принцип 9. Захист інформаторів	131
НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА, СВОБОДА ВИСЛОВЛЮВАНЬ І ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ. <i>Йоганесбурзькі принципи</i>.....	
I. Загальні принципи	135
II. Обмеження свободи слова.....	137
III. Обмеження свободи інформації.....	139
IV. Верховенство права та інші питання.....	141
Додаток А.....	143
РАДА ЄВРОПИ. КОМІТЕТ МІНІСТРІВ. РЕКОМЕНДАЦІЯ REC(2002)2	
I. Дефініції	149
II. Поле застосування	149
III. Загальні принципи доступу до офіційних документів	150
IV. Можливі обмеження у доступі до офіційних документів	150
V. Запити про доступ до офіційних документів	151

VI. Процедура розгляду заяв про доступ до офіційних документів	151
VII. Форми доступу до офіційних документів	152
VIII. Оплата за доступ до офіційних документів	152
IX. Процедура перегляду	152
X. Додаткові заходи	153
XI. Інформація, яка оприлюднюється з ініціативи органів державної влади	153
ПОЯСНЮВАЛЬНИЙ МЕМОРАНДУМ	
ДО РЕКОМЕНДАЦІЇ REC(2002)2	154
Історія питання	154
I. Дефініції	155
II. Поле застосування	157
III. Загальний принцип доступу до офіційних документів	158
IV. Можливі обмеження у доступі до офіційних документів	158
V. Запити про доступ до офіційних документів	163
VI. Процедура розгляду заяв про доступ до офіційних документів.....	163
VII. Форми доступу до офіційних документів.....	165
VIII. Оплата за доступ до офіційних документів	167
IX. Процедура перегляду.....	167
X. Додаткові заходи	168
XI. Інформація, яка оприлюднюється з ініціативи органів державної влади	169
РАДА ЄВРОПИ. КОМІТЕТ МІНІСТРІВ. РЕКОМЕНДАЦІЯ № R(2000)13	
КОМІТЕТУ МІНІСТРІВ КРАЇНАМ-ЧЛЕНАМ СТОСОВНО ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ПОЛІТИКИ ДОСТУПУ ДО АРХІВІВ.....	171
Додаток до рекомендації № R(2000)13	173

Наукове видання

**СВОБОДА ІНФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ.
УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА І ПРАКТИКИ**

Відповідальний за випуск та редактор *Євген Захаров*
Комп'ютерна верстка *Олег Мірошниченко*

Підписано до друку 16.02.2009
Формат 60 x 84 1/16. Папір офсетний. Гарнітура Тип Таймс
Друк офсетний. Умов. друк. арк. 10,11 Умов. фарб.-від. 10,94
Умов.- вид. арк. 11,16. Наклад 1000 прим.

Харківська правозахисна група
61002, Харків, а/с 10430
<http://www.khpg.org>

Видавництво «Права людини»
61112, Харків, вул. Р. Ейдемана, 10, кв. 37
Свідоцтво Державного комітету телебачення і радіомовлення України
серія ДК № 3065 від 19.12.2007 р.