

Головне управління юстиції в Івано-Франківській області

Відділ контролю та організаційного забезпечення



Методичні рекомендації

Гарантії забезпечення права на доступ до публічної інформації

(для використання в роботі міськими, районними, міськрайонними управліннями юстиції,
фізичними та юридичними особами)

м.Івано-Франківськ
18 вересня 2014 року

Гарантії забезпечення права на доступ до публічної інформації

Право на доступ до публічної інформації гарантується:

- 1) обов'язком розпорядників інформації надавати та оприлюднювати інформацію, крім випадків, передбачених законом;
- 2) визначенням розпорядником інформації спеціальних структурних підрозділів або посадових осіб, які організують у встановленому порядку доступ до публічної інформації, якою він володіє;
- 3) максимальним спрощенням процедури подання запиту та отримання інформації;
- 4) доступом до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень, крім випадків, передбачених законодавством;
- 5) здійсненням парламентського, громадського та державного контролю за дотриманням прав на доступ до публічної інформації;
- 6) юридичною відповідальністю за порушення законодавства про доступ до публічної інформації.

Для забезпечення реалізації права на доступ до інформації недостатньо його простого декларування. Важливо передбачити його конкретні гарантії. Стаття 3 Закону «Про доступ до публічної інформації» (надалі – Закон) окреслює основні гарантії реалізації права на доступ до публічної інформації, які деталізуються в інших положеннях Закону, а також в інших законодавчих актах.

Реалізація права на доступ до інформації може здійснюватися різними способами. Для всебічної поінформованості недостатньо мати можливість отримувати інформацію лише за інформаційним запитом або мати лише можливість знайомитися з потрібною інформацією на сайті органу державної влади. Саме тому для належного забезпечення права доступу до інформації, суб'єкти владних повноважень повинні гарантувати такий доступ у всі можливі способи, що дозволяють сучасні технології. Доступ до інформації можна умовно поділити на два основні види: «активний» (обов'язок розпорядників інформації надавати інформацію у відповідь на запит) та «пасивний» (обов'язок оприлюднення інформації розпорядником в ініціативному порядку, а не у відповідь на запит).

Обов'язок надавати інформацію може виконуватися, зокрема, шляхом:

- 1) надання відповідей на інформаційні запити;
- 2) вільного доступу на засідання суб'єктів владних повноважень;
- 3) представлення для ознайомлення відкритих архівів суб'єктів владних повноважень;
- 4) проведення «гарячих ліній» для оперативного надання інформації чи фіксації

запитів.

Обов'язок оприлюднювати інформацію означає, що суб'єкт владних повноважень повинен:

- 1) оприлюднювати свою інформацію на офіційному сайті в мережі Інтернет, через ЗМІ;
- 2) оприлюднювати звіти, рішення, плани тощо у спеціальних брошурах і збірниках офіційної інформації;
- 3) розміщувати відповідну інформацію на інформаційних стендах;
- 4) періодично робити публічні виступи тощо.

Для належної організації доступу до інформації Закон передбачає обов'язок розпорядника створити або визначити (з числа вже існуючих) окремий структурний підрозділ або особу, які відповідатимуть за роботу з інформаційними запитами. Це означає, що для невеликих за штатом суб'єктів владних повноважень може бути достатньо покласти ці обов'язки на одну посадову особу. До обов'язків таких структурних підрозділів (чи осіб), зокрема, відносяться: 1) поширення всередині відповідного органу найкращої практики збереження, архівування та розміщення документів; 2) виступати як головна контактна особа (підрозділ) у питаннях отримання та задоволення запитів інформації; 3) надання допомоги особам в отриманні інформації".

Варто наголосити, що обов'язок визначати спеціальні структурні підрозділи або посадових осіб, які організують у встановленому порядку доступ до публічної інформації, поширюється **лише на суб'єктів владних повноважень** і не поширюється на інших розпорядників інформації. Це випливає з норми ч. 3 ст. 13 Закону, відповідно до якої на таких інших розпорядників публічної інформації (тобто тих, які не є суб'єктами владних повноважень) вимоги Закону поширюються лише в частині оприлюднення та надання інформації за запитами. Хоча для окремих таких розпорядників інформації (наприклад, бюджетні заклади, природні монополії) через великий обсяг суспільно важливої інформації, що знаходиться у їхньому володінні, виглядає доцільним також призначити спеціальну посадову особу (чи навіть визначити відповідний структурний підрозділ), в обов'язки якої будуть входити питання забезпечення доступу до публічної інформації.

Відповідно до цього положення Закону, процедура доступу до інформації шляхом подання інформаційного запиту повинна супроводжуватися мінімальними формальностями і бути зрозумілою для запитувача. Цей принцип є визначальним для регулювання процедурних моментів реалізації права на доступ до інформації («запит подається в довільній формі»). Він також повинен застосовуватися при тлумаченні і застосуванні положень Закону, зокрема, проблемних. Це, наприклад, означає, відповідь на запит повинна надаватися у найбільш зручній формі для запитувача (якщо це практично можливо).

Цей принцип також означає, що суб'єкт владних повноважень не має права встановлювати додаткові вимоги до форми запиту, окрім тих, що вже визначені

Законом (ч. 5 ст. 19 Закону). У разі, якщо суб'єкт владних повноважень затверджує форму запиту на інформацію відповідно до ч. 6 ст. 19 Закону, ця форма не повинна містити вимог, додаткових до тих, що передбачені у ч. 5 ст. 19, і повинна спрощувати доступ для особи, а не ускладнювати його додатковими вимогами. Так само відмова в наданні інформації через недотримання форми запиту, яка була затверджена розпорядником, є порушенням гарантії щодо максимально спрощеної процедури подання запиту та отримання інформації, а також інших положень Закону.

Важливою гарантією забезпечення можливості отримувати інформацію про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування є надання громадськості права вільного доступу на їхні засідання.

Пункт 4 статті 3 Закону поширює цю гарантію на засідання **«колегіальних суб'єктів владних повноважень»**, під якими слід розуміти:

- законодавчий орган (Верховна Рада України);
- інші представницькі колегіальні органи публічної влади (місцеві ради);
- інші колегіальні суб'єкти владних повноважень (зокрема, Кабінет Міністрів України, Вища рада юстиції, Вища кваліфікаційна комісія суддів України, Центральна виборча комісія, Національна рада з питань телебачення та радіомовлення, Національні комісії, що здійснюють державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, енергетики, ринків фінансових послуг, комунальних послуг, цінних паперів та фондового ринку).

До «колегіальних суб'єктів владних повноважень» не можна віднести робочі органи суб'єктів владних повноважень, наприклад, постійні комісії місцевих рад чи комітети, тимчасові комісії Верховної Ради України, а також консультативно-дорадчі органи, що створюються при суб'єктах владних повноважень. Такі органи не є суб'єктами владних повноважень. Водночас це не означає, що доступ до засідань цих колегіальних утворень не може гарантуватися іншими законами чи підзаконними актами. Наприклад, відповідно до ч. 2 ст. 44 Закону «Про комітети Верховної Ради України», засідання комітетів проводяться відкрито і гласно, крім випадків, коли за рішенням комітету проводиться закрите засідання.

За загальним правилом, засідання колегіальних суб'єктів владних повноважень є відкритими для вільного відвідування громадянами, журналістами, представниками громадських організацій. Закон передбачає можливість обмеження доступу громадськості на такі засідання у випадках, передбачених законодавством. Відповідно до рішення Конституційного Суду України... 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.... Таким чином порядок доступу до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень може регулюватися законами (наприклад, Регламент Верховної Ради, закони «Про

Кабінет Міністрів України», «Про Центральну виборчу комісію», «Про місцеве самоврядування», «Про Раду Міністрів Автономної Республіки Крим», «Про Національну раду України з питань телебачення та радіомовлення», «Про Вищу раду юстиції», «Про судоустрій та статус суддів»), а також окремими підзаконними актами (наприклад, Регламент Кабінету Міністрів України, схвалений постановою Кабінету Міністрів).

Разом з тим, оскільки право бути присутніми на засіданні колегіальних суб'єктів владних повноважень є однією з гарантій права на доступ до публічної інформації, а сам доступ до засідань є не менш важливим способом отримання інформації про діяльність влади, ніж доступ через інформаційний запит, обмеження доступу до таких засідань в кожному конкретному випадку повинно бути обґрунтовано відповідно до вимог, передбачених статтею 6 Закону для обмеження доступу до інформації («трискладовий тест»). Так, засідання може бути закритим при дотриманні сукупності таких вимог:

- 1) 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;
- 2) розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам;
- 3) шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні. Для прикладу, винятком із загального правила можуть бути засідання, під час яких обговорюються конкретні заходи у сфері оборони країни.

Прийняття Закону потребує приведення іншого законодавства у відповідність до наведених положень. Наприклад, відповідно до ст. 3 Закону України «Про Регламент Верховної Ради» засідання Верховної Ради є відкритими і гласними, крім випадків, установлених Конституцією України та цим Регламентом. При цьому «відкритість засідань» Верховної Ради забезпечується « шляхом допуску на них у встановленому порядку представників засобів масової інформації». Іншими словами, громадяни, які не є представниками засобів масової інформації, позбавлені Регламентом можливості потрапити на засідання єдиного органу законодавчої влади країни. Це суперечить статті 84 Конституції України («Засідання Верховної Ради України проводяться відкрито. Закрите засідання проводиться за рішенням більшості від конституційного складу Верховної Ради України») та зазначеному положенню статті 3 Закону «Про доступ до публічної інформації».

З гарантії доступу на засідання колегіальних суб'єктів владних повноважень також випливає, що відповідний суб'єкт повинен заздалегідь повідомляти про свої засідання, вхід на такі засідання повинен бути вільним, без будь-якої попередньої реєстрації, засідання повинні проводитися у приміщенні, що дозволяє доступ найбільшій можливої кількості осіб. Доступ може бути лімітовано лише фізичними обмеженнями приміщення, які не дозволяють вмістити всіх бажаючих. При цьому,

у разі великого інтересу до конкретного засідання, слід подбати, наприклад, про додаткові місця в залі або організацію прямої відео- чи аудіотрансляції засідання.

Ця гарантія забезпечення доступу до інформації деталізована в ст. 17 Закону. Зокрема, парламентський контроль за дотриманням права людини на доступ до інформації здійснюється Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, тимчасовими слідчими комісіями Верховної Ради України, народними депутатами України. Громадський контроль за забезпеченням розпорядниками інформації доступу до публічної інформації здійснюється депутатами місцевих рад, громадськими організаціями, громадськими радами, громадянами особисто шляхом проведення відповідних громадських слухань, громадської експертизи тощо. Державний контроль за забезпеченням розпорядниками інформації доступу до інформації здійснюється відповідно до закону.

Однією з гарантій забезпечення права на доступ до публічної інформації є встановлення відповідальності за порушення цього права. Детальніше це питання регулюється в статті 24 Закону. Зазначимо, що у п. 6 ст. 3 Закону йдеться про відповідальність за «порушення законодавства». Водночас, відповідно до п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України виключно законами України встановлюються діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями.

Таким чином, зазначені питання не можуть бути предметом регулювання підзаконних нормативно-правових актів. Отже, підстави юридичної відповідальності за порушення права на доступ до інформації можуть бути передбачені виключно законами. Такими підставами, зокрема, є стаття 24 Закону та стаття 212-3 Кодексу про адміністративні правопорушення.