

# Пропозиції законодавчих ЗМІН

*Врегулювання питань доступу до публічної  
інформації, що незаконно обмежується  
органами місцевого самоврядування та  
комунальними підприємствами*

Марина Ніколаєва  
Людмила Арахамія



Цей проект фінансується  
Європейським союзом



Цей проект реалізується Фондом  
Інновацій та Розвитку

*Пропозиції законодавчих змін (policy paper) підготовлені на основі громадських розслідувань та моніторингу відповідей на запити до публічної інформації, які були проведені громадськими детективами Проекту “Підтримка запобігання корупції та проведення розслідувань шляхом залучення громадськості на місцевому рівні” (WikiInvestigation), що фінансується програмою Європейського Союзу “Підтримка громадянського суспільства, місцевої влади та прав людини в Україні”.*

*Базисом для написання пропозицій стала реальна практика подання запитів на доступ до публічної інформації та отримання відмов через заперечення того, що запитувана інформація є публічною.*

*Ці пропозиції націлені на вирішення проблеми корупційних ризиків в роботі державних, комунальних установ та органів місцевого самоврядування, вільного доступу громадськості до відкритої публічної інформації, контролю громадськості за бюджетним сектором.*

*Основним адресатом цього дослідження є Верховна Рада України.*



Цей проект фінансується  
Європейським союзом



Цей проект реалізується Фондом  
Інновацій та Розвитку

## 1. Визначення проблеми та аналіз конкретних кейсів

У 2011 році в Україні був прийнятий закон «Про доступ до публічної інформації», який мав на меті врегулювати, спростити та зробити прозорішим механізм інформування громад та окремих громадян державними установами, місцевим самоврядуванням, комунальними підприємствами. Зокрема, в статті 2 цього Закону сказано: метою цього Закону є забезпечення прозорості та відкритості суб'єктів владних повноважень і створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації.

Більш того, у статті 3 Закону зазначається, що «надавати та оприлюднювати інформацію» є не право, а обов'язок розпорядників інформації; крім випадків, передбачених законом.

Ці випадки – це інформація з особливим статусом, така як конфіденційна, таємна та службова, про що йдеться у статті 6 цього Закону:

“1. Інформацією з обмеженим доступом є:

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

2. Обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до закону 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.

3. Інформація з обмеженим доступом має надаватися розпорядником інформації, якщо він правомірно оприлюднив її раніше.

4. Інформація з обмеженим доступом має надаватися розпорядником інформації, якщо



Цей проект фінансується  
Європейським союзом



Цей проект реалізується Фондом  
Інновацій та Розвитку

немає законних підстав для обмеження у доступі до такої інформації, які існували раніше.”

При цьому законодавець зазначає, що не може бути обмежено доступ до інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, у тому числі до копій відповідних документів, умови отримання цих коштів чи майна, прізвиська, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно. При дотриманні вимог, передбачених частиною другою цієї статті, зазначене положення не поширюється на випадки, коли оприлюднення або надання такої інформації може завдати шкоди інтересам національної безпеки, оборони, розслідуванню чи запобіганню злочину.

Не належать до інформації з обмеженим доступом відомості, зазначені у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, поданій відповідно до Закону України "Про запобігання корупції."

Але на практиці розпорядники інформації вигадали четверту категорію: «непублічна інформація», та на основі цього висновку відмовляють в отриманні інформації.

Так, під час розслідування Wikiinvestigation «Як в Харкові загубили букет вартістю у 2,5 млн» керівництво КП «Жилкомсервіс» відмовило громадським детективам в отриманні копій актів приймання/передачі квітів, які були закуплені за бюджетні кошти через те, що, на їх думку, інформація була не публічною. Хоча вона не мала жодних грифів та стосувалась бюджетних витрат. Комунальники при цьому зазначили, що на їх думку, не вся інформація, яка не є обмеженою, є публічною, а лише та, що була «створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків». А акти до цього начебто не відносяться.

Інший приклад. Під час розслідування Wikiinvestigation «Тиха крадіжка на додаткових угодах» керівники КП «Харківські теплові мережі» відмовили громадському детективу у наданні довідок, на основі яких підписувались додаткові угоди щодо підвищення цін на бензин, так як вирішили, що ця інформація не відноситься ані до інформації про бюджетні кошти, ані до суспільно необхідної.

Ще один приклад. Під час багатоетапного розслідування Wikiinvestigation щодо голосування депутатами місцевих рад у стані конфлікту інтересів громадські детективи отримали чимало відмов в отриманні публічної інформації – протоколів сесій, порядків денних, рішень. Зокрема, сільський голова Теплівської сільради Пирятинського району Полтавської області відмовив у наданні документів сесії, через те що вважав це порушенням ст. 19 Конституції України, а тобто примусом по відношенні до нього.

Й це лише декілька прикладів на тлі масових відмов в отриманні публічної інформації, які виникають в Україні через різночитання Закону України «Про доступ до публічної інформації», небажання розпорядників оприлюднювати всю інформації, зокрема ту, що підтверджує корупційні дії, та довгий спосіб оскарження отримання інформації.



Цей проект фінансується  
Європейським союзом



Цей проект реалізується Фондом  
Інновацій та Розвитку

## 2. Міжнародний досвід

Більшість європейських країн та США регулюють доступ/не доступ до інформації за допомогою національного законодавства, а також стандартів НАТО (якщо йдеться про державну таємницю та безпеку) та нормами ЄСПЛ (якщо йдеться про конфлікт між суспільним інтересом та комерційною таємницею, відкриттям персональних даних). Найчастіше, національний законодавець ухвалює закон щодо процедури доступу до публічної інформації, та закон який визначає перелік інформації з обмеженим доступом. Наприклад, Порядок доступу до інформації // Акт про класифікацію інформації (Чехія); Акт про суспільну інформацію // Акт про державні таємниці (Естонія), Закон про умови передання інформації громадськості// Закон про державну таємницю (Литва) Закон про свободу інформації// Закон про державну таємницю (Латвія) Про доступ до інформації // Акт про захист інформації, яка класифікується (Польща).

У всіх цих випадках, під інформацію з обмеженим доступом підпадають три категорії:

- відомості, віднесені до державної таємниці;
- конфіденційно документовані відомості (комерційні, адвокатські таємниці, тощо)
- персональні дані

Випадків, коли б інформація мала невизначений статус, тобто не захищена, але й не відкрита не існує. Більш того, у деяких законодавчих актах окремо зазначено, що не може бути обмежений доступ до будь-якої інформації, яка стосується безпечного функціонування громад та населених пунктів.

В той час як в Україні лише під тиском громади у 2011-2013 рр. сталась інформаційна кампанія щодо відкриття доступу до генеральних планів міст, які до того часу також мали гриф «ДСК» та громадяни не мали інформації щодо майбутньої забудови їх територій.



Цей проект фінансується  
Європейським союзом



Цей проект реалізується Фондом  
Інновацій та Розвитку

### 3. Шляхи вирішення проблеми

Більшість відмов в отриманні інформації громадяни отримують від представників місцевого самоврядування, комунальних підприємств, зокрема регіональних монополістів, чиновників середньої ланки. Зокрема, це пов'язано з бажанням прикрити корупційні дії та розтрату бюджетних коштів, яку можна довести шляхом отримання тих чи інших фінансових документів або документів, які стосуються діяльності цих установ.

Тому, хоча стаття 6 містить такі зауваження *«Не може бути обмежено доступ до інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, у тому числі до копій відповідних документів, умов отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно»*, доповнити словами *«а також, будь яка інформація, яка стосується безпечного функціонування громад та населених пунктів, діяльності органів місцевого самоврядування та комунальних підприємств, які функціонують при тій чи іншій громаді»*

Зазначити, що не оприлюднюється виключно інформація, яка має офіційні статуси «конфіденційна», «таємна» або «службова», обов'язково це зазначити у відмовах, а також зобов'язати всіх розпорядників інформації оприлюднити на своїх сайтах перелік інформації з обмеженим доступом, як це вже зроблено у частинах установ.

Це не лише позбавить установ зайвих запитів, але й дасть можливість представникам громади оскаржити у суді незаконні обмеження у отриманні інформації, як це сталося з генпланами міст.



Цей проект фінансується  
Європейським союзом



Цей проект реалізується Фондом  
Інновацій та Розвитку

## 4. Комунікаційна стратегія

Комунікаційна стратегія може включати наступні елементи:

- Створення груп стейкхолдерів відповідно до запропонованих альтернатив
- Просування ідей законодавчих змін щодо доступу до публічної інформації, яка через медіа (новини, публікації, пости в соцмережах, експертні думки);
- Проведення консультацій і переговорів із низкою громадських організацій, які займаються темою прозорості даних;
- Проведення “круглого столу”.



Цей проект фінансується  
Європейським союзом



Цей проект реалізується Фондом  
Інновацій та Розвитку

## Перелік використаної літератури:

1. Закон України «Про інформацію».
2. Закон України «Про захист персональних даних».
3. Закон «Про доступ до публічної інформації».
4. Регламент Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2016/679.
5. Костенко О.В. Європейські стандарти правового регулювання обігу інформації.
6. Довган О.Д. Солодка О.М. Особливості захисту інформації у процесі взаємодії між Україною, ЄС та НАТО.
7. Василенко Д.П. Маслак В.І Законодавство провідних країн світу у сфері захисту інформації.



Цей проект фінансується  
Європейським союзом



Цей проект реалізується Фондом  
Інновацій та Розвитку