

Інформаційна відкритість органів державної влади України

**Київ
2005**

ББК 67.9 (4 УКР) 300.6

I-74

**Інформаційна відкритість органів державної влади України,
I-74 м. Київ, 2005 рік.**

Інформаційна відкритість органів державної влади України. / За загальною редакцією М. Лациби. — К.: Український незалежний центр політичних досліджень, 2005. — 156 с.

ISBN 966-8136-23-3

Автори: І. Л. Білан, О. Ю. Винников, С. А. Горобчишина, М. С. Демкова,
М. В. Лациба, Д. В. Ляпін, Ю. А. Тищенко, М. В. Фігель
Літературний редактор: Н. А. Лисюк
Комп'ютерна верстка, дизайн обкладинки: Ю. В. Алексеева



**Видання здійснене за сприяння
Національного фонду підтримки демократії (США).**

У книзі вміщено аналітичні матеріали, які стосуються проблем правового регулювання доступу до публічної інформації, результати моніторингів за дотриманням центральними органами державної влади права громадян на одержання інформації на основі процедури інформаційного запиту та за функціонуванням веб-сторінок центральних органів державної влади, а також аналіз виконання органами влади норм регуляторного законодавства щодо інформаційної відкритості.

Видання буде корисним керівникам органів державної влади, експертам з питань інформаційної політики, фахівцям у галузі державного управління, активістам громадських організацій.

ББК 67.9 (4 УКР) 300.6

ISBN 966-8136-23-3

- © Агентство «Україна»
- © Білан І. Л.
- © Винников О. Ю.
- © Горобчишина С. А.
- © Демкова М. С.
- © Лациба М. В.
- © Ляпін Д. В.
- © Тищенко Ю. А.
- © УНЦПД
- © Фігель М. В.

Зміст

Вступ	5
Законодавчі стандарти інформаційної відкритості державних органів в Україні <i>Олександр Винников,</i> <i>радник з правових питань,</i> <i>Програма "Мережа громадянської дії в Україні" (UCAN)</i>	11
Моніторинг дотримання центральними органами державної влади права громадян на отримання інформації <i>Максим Лацба,</i> <i>Український незалежний</i> <i>центр політичних досліджень</i>	37
Результати моніторингу функціонування веб-сторінок центральних органів державної влади <i>Юлія Тищенко,</i> <i>Український незалежний</i> <i>центр політичних досліджень</i>	51
Проблема виконання норм регуляторного законодавства щодо інформаційної відкритості органів влади <i>Дмитро Ляпін,</i> <i>віце-президент Інституту конкурентного</i> <i>сусільства, докторант Національної академії</i> <i>державного управління при Президентові України</i>	65
Проблеми доступу до публічної інформації та перспективи їх вирішення в Україні <i>Мар'яна Демкова, Марія Фігель,</i> <i>Центр політико-правових реформ</i>	81
Можливість доступу громадян до інформації <i>Світлана Горобчишина,</i> <i>Фонд "Європа XXI"</i>	91

**Коментар до проекту закону
«Про інформаційну відкритість органів
державної влади та вищих посадових осіб України»**

Ілона Білан, Український незалежний

центр політичних досліджень97

Додатки

Концепція Закону про свободу

(доступ до) інформації105

Законодавчі основи забезпечення доступу до інформації131

Звернення громадян138

Механізми відкритості органів виконавчої влади України144

Використання обмежувальних грифів153

Вступ

Однією з передумов сталого демократичного розвитку суспільства є інформаційна відкритість органів влади. Адже саме прозорість дій влади є головною запорукою здійснення ефективної політики, уможливлення громадського контролю і зміцнення довіри до себе з боку людей. У демократичних країнах влада зобов'язана виконувати чіткі та зрозумілі процедури інформування громадян про свою діяльність і використовувати механізми залучення громадськості до формування державної політики та до оцінювання якості її реалізації.

Натомість інформаційна "закритість" органів влади є однією з ключових причин виникнення корупції, проведення неефективної політики, відчуження можновладців від громадян.

Якщо головним завданням України є інтеграція до Європейського Союзу, то головним завданням органів державної влади має стати інтеграція в побудований на засадах відкритості і прозорості європейський адміністративний простір.

Як відомо, на сьогоднішній день питання інформаційної відкритості органів державної влади України регулює кілька десятків вітчизняних та міжнародних законодавчих актів. Основним документом у цій царині є Конституції України, стаття 34 якої гарантує кожному право мати свободу думки і слова, вільно виражати свої погляди та переконання, а також вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію. Стаття 40 Основного Закону України визначає, що всі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або ж особисто звертатися до органів державної влади і місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, які, своєю чергою, зобов'язані розглядати ці звернення і надавати на них обґрунтовані відповіді в установленій законом строк.

До кола основних законів, що регламентують процедури роботи з державною інформацією, належать закони "Про інформа-

цію", "Про державну таємницю", "Про звернення громадян", "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності" та ін. До основних документів щодо відкритості роботи органів виконавчої влади можна віднести й укази Президента "Про підготовку пропозицій щодо забезпечення гласності та відкритості діяльності органів державної влади" від 27 червня 2002 року і "Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" від 31 липня 2004 року. Велике значення мають також такі постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, як "Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади" від 29 серпня 2002 року, "Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади" від 4 січня 2002 року, "Про роботу центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення відкритості у своїй діяльності, зв'язків з громадськістю та взаємодії із засобами масової інформації" від 18 жовтня 2004 року, "Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" від 15 жовтня 2004 року. Складовою національного законодавства є також Міжнародний пакт про громадянські та політичні права¹, Європейська конвенція з прав людини² та інші міжнародні акти, що визначають принципи доступу громадян до державної інформації.

Та попри достатньо велику кількість законодавчих документів, що мали би забезпечити безперешкодний і легкий доступ громадян до інформації про діяльність органів влади, ситуація в Україні далека від ідеальної. Зумовлено це тим, що, на жаль, далеко не всі органи державної влади виконують норми законодавства щодо надання вчасних і коректних відповідей на інформаційні запити та звернення громадян і дотримуються положень нормативних актів, які регламентують порядок і частоту проведення прес-конференцій, процедури обговорення проектів рішень та вивчення громадської думки. Навпаки, нерідко органи

¹ Прийнятний резолюцією Генеральної Асамблеї ООН № 2200А (XXI) від 16 грудня 1966 р., вступив у силу 23 березня 1976 р.

² Ратифікована Україною у вересні 1997 р.

влади безпідставно закривають доступ до суспільно важливої інформації, ставлячи обмежувальні грифи "Не для друку", "Опублікуванню не підлягає", "Для службового користування". Не повною мірою виконується й вимога законодавства оприлюднювати проекти найважливіших соціально-економічних рішень та безпосередньо самі рішення.

Фахівці Українського незалежного центру політичних досліджень, маючи на меті з'ясувати, чи може пересічний громадянин України реально отримати відкриту інформацію про роботу органу влади за допомогою інформаційного запиту та чи можливо ознайомитися з повною інформацією про діяльність цього органу на його офіційному веб-сайті, провели відповідні дослідження.

15 листопада 2004 року співробітники УНЦПД, спираючись на статтю 32 закону "Про інформацію", надіслали рекомендованими листами інформаційні запити 50-ти центральним органам державної влади з проханням надати певну відкриту інформацію про їхню власну діяльність. Станом на 1 лютого 2005 року було отримано відповіді від 36-ти органів влади, що складає 72%. За цього тільки 34% центральних органів державної влади дали відповідь протягом установленого законом строку, тобто місячного терміну. Виклали запитувану інформацію (повністю або частково) 33 владні органи, що становить 66%. За цього в середньому органи державної влади надали відповіді на 87% питань запиту.

Із такої статистики можна зробити невтішний висновок: загалом центральні органи державної влади виконують статтю 32 закону "Про інформацію" неналежним чином, а відтак перешкоджають своєю бездіяльністю реалізації конституційних прав громадян на звертання за інформацією та на отримання її.

На наступному етапі протягом грудня 2004 року — січня 2005 року співробітники УНЦПД проводили моніторинг функціонування веб-сторінок центральних органів державної влади, визначаючи їх відповідність установленому офіційно Порядку оприлюднення інформації. Цей моніторинг наочно продемонстрував, що переважна більшість органів влади фактично ігнорує такі по-

ложення згаданого Порядку, як вимоги щодо розміщення комплексної інформації про регуляторну діяльність органу, зокрема й планів підготовки органом проектів регуляторних актів та змін до них, повідомлень про оприлюднення цих проектів, текстів проектів та аналізу їх регуляторного впливу. Істотною вадою процесу розміщення державними органами суспільно значущої інформації у "світовій павутині" є її недостатня структурованість. Адже сьогодні не існує єдиної, уніфікованої форми веб-сайтів центральних органів влади. Через це конкретні відомості про діяльність певного державного органу влади доводиться шукати в різноманітних рубриках, перелік яких на кожному із сайтів є доконечно різним. Деякі ж органи влади, зокрема Міністерство промислової політики, взагалі не мають власних інтернет-сайтів. За цього слід зауважити, що ведення сайтів належить розглядати лише як один із напрямків діяльності органів влади в контексті інформування громадян та відкритості.

У цьому виданні також проаналізовано практику реалізації інформаційного права в площині регуляторної політики. Так, законом "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності" встановлено чіткі процедури оприлюднення проектів регуляторних актів, їх обговорення та врахування думки громадськості. Фактично регуляторна політика запроваджує нову філософію прийняття управлінських рішень — філософію рівності інтересів держави і громадянина (суб'єкта господарювання), адже віднині кожне управлінське рішення має прийматися виключно шляхом проведення консультацій та аналізу загальних вигод і втрат від його впровадження. Та, на жаль, багато положень цього закону щодо відкритості процесу прийняття рішень органи державної влади не виконують, що порушує права громадян та значно знижує якість регулювання.

У виданні вміщено матеріал, присвячений практиці роботи з інформацією з обмеженим доступом, яка поділяється на конфіденційну і таємну. Хоча процедури роботи з таємною інформацією й урегульовані законом "Про державну таємницю", проте, за оцінками експертів, грифами "Особливо таємно", "Цілком та-

ємно", "Таємно" засекречується завеликий масив суспільно важливої інформації. Але найбільше проблем виникає з доступом до конфіденційної інформації. Підкреслимо, що відповідно до закону "Про інформацію" тільки фізичні і юридичні особи (суб'єкти цивільного права) мають право самостійно визначати належність певної інформації до категорії конфіденційної та встановлювати особливий порядок доступу до неї. Отже, органи державної влади та місцевого самоврядування не вправі присвоювати документам грифи "Не для друку", "Опублікуванню не підлягає", "Для службового користування". Однак протягом 2003 року центральні органи виконавчої влади саме в такий нелегітимний спосіб закрили для широкої громадськості близько 197 своїх рішень, а впродовж 2004 року — вже 220.

Можна резюмувати, що **ключовими причинами інформаційної "закритості" української влади є:**

- ігнорування органами влади вимог законодавства, що запроваджує механізми їх відкритості;
- незнання громадянами своїх законних прав і можливостей щодо отримання державної інформації та впливу на процес прийняття рішень;
- використання органами влади нелегітимних грифів, таких як "Не для друку", "Для службового користування", "Оприлюдненню не підлягає", що обмежують доступ до нетаємної державної інформації.

Однак ситуація не є достоту безнадійною.

17 грудня 2004 року Верховною Радою України був прийнятий у першому читанні **закон "Про інформаційну відкритість органів державної влади та вищих посадових осіб" № 2082**. Наразі при Комітеті ВРУ з питань свободи слова та інформації створено робочу групу з доопрацювання вказаного законопроекту, до складу якої включені представники громадських організацій та експерти.

4 лютого 2005 року була затверджена **Програма діяльності Кабінету Міністрів України "Назустріч людям"**, у якій уряд планує зробити такі кроки в сфері адміністративної реформи:

- забезпечити прозорість діяльності всіх органів державної влади. Всі рішення, зміст яких не стосується безпеки держави, нормативно-правові акти та суспільно значущі судові рішення, а також інформація про витрачання державних коштів повинні бути доступні всім громадянам, у тому числі й через мережу Інтернет;
- започаткувати практику публічного діалогу членів уряду з громадськістю з питань реалізації державної політики у конкретних сферах.

Громадськість теж не залишається осторонь цих процесів. Зокрема, Центром політико-правових реформ розроблений **проект концепції закону України "Про доступ до інформації"**. Харківська правозахисна група підготувала **зміни і доповнення до закону "Про інформацію"**.

Наразі надзвичайно важливо, щоб засади інформаційної відкритості стали невід'ємним чинником формування та реалізації державної політики. Необхідно підвищити рівень виконання чинних законодавчо-нормативних актів, що регламентують механізми відкритості органів влади, та запровадити уніфіковані стандарти і форми висвітлення діяльності органів влади в Інтернеті. Належить покращити законодавство щодо використання обмежувальних грифів. Однак усі ці заходи не справлятимуть достатнього впливу на ситуацію без активної громадянської позиції широких верств населення і конструктивної роботи громадських організацій та аналітичних центрів.

Ми сподіваємося, що представлені у виданні матеріали будуть корисними керівникам органів державної влади, експертам з питань інформаційної політики, активістам громадських організацій для побудови нових відносин та запровадження процедур, що забезпечать прозорість і відкритість діяльності владних структур.

*Максим Лацуба,
Український незалежний центр
політичних досліджень*

Законодавчі стандарти інформаційної відкритості державних органів в Україні

*Олександр Винников,
радник з правових питань,
Програма "Мережа громадянської
дії в Україні" (UCAN), Київ*

1. Предмет правового регулювання

Дві глобальні тенденції — до стандартизації процесів та якості управління, в тому числі в державних органах, та до офіційного визнання інформаційного права як окремої галузі права — сприяють активнішій участі громадськості у формуванні законодавчих стандартів інформаційної відкритості державних органів в Україні.

Інформаційна відкритість державних органів включає чимало складних аспектів, яким досі не приділяли уваги і які виходять далеко за рамки цієї статті (до таких аспектів варто зарахувати доволі широке коло питань починаючи від "електронного врядування" і права власності на публічну інформацію і закінчуючи гармонізацією міжнародно-правових норм та судової практики¹). Однак у будь-якому разі визначити міру інформаційної відкритості неможливо без застосування певних стандартів.

Стандарти інформаційної відкритості, як і будь-які інші норми, можуть набувати принципово різних форм. "Стандартами" визнають не систематизовані переліки "рекомендованих практик", не декларації принципів і не офіційно затверджені правила щодо перебігу окремих процесів управління та систем оціню-

¹Аналіз та оцінку багатьох з указаних аспектів подано, наприклад, у дослідженні Центру політико-правових реформ, див.: Доступ до інформації та електронне урядування. / Авторі-упорядники М. Демкова, М. Фігель. К.: Факт, 2004.

вання конкретних показників за певний період. Деякі організації ретельно **планують стандарти** у рамках загальної управління якістю, чітко визначаючи в єдиному акті загальну схему для кожного з них: принцип — практика — заходи — ресурси¹.

По суті, форми стандартів не залежать від форми документів-носіїв цих стандартів. Стандарти щодо інформаційної відкритості державних органів як публічні норми мають установлювати насамперед закони, а не Міжнародна організація стандартизації, Article XIX, органи професійного саморегулювання, ділові звичаї окремих відомств, етичні кодекси без позовної сили, колективні договори тощо. Проте закони іноді встановлюють жорсткі персоналізовані вимоги, скажімо, до подання звітів, а відомчі акти можуть залишатися деклараціями принципів, себто припущень щодо діяльності нечітко визначеного колективу чи групи осіб.

Утім, удосконалення законодавчої техніки не повинне заступати головні питання: які відносини, на яких підставах і якою мірою підлягають стандартизації.

Як на мене, стандарти інформаційної відкритості державних органів мають значно вужчий предмет правового регулювання, ніж загальні норми про свободу доступу та поширення інформації, про право власності на інформацію і на участь в управлінні державними справами чи навіть норми про доступ до офіційних документів та персональних даних. Тобто правовою підставою цих стандартів лише в другу чергу є гарантоване статтею 34 Конституції та міжнародними договорами України право вільно збирати, зберігати, використовувати та поширювати інформацію, а в першу чергу — це норми статті 19, у якій встановлено, що "органи державної влади і місцевого самоврядування, їх посадові особи повинні діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України".

Незалежно від складу і мотивів потенційних користувачів, нюансів права власності на інформацію або умоглядних класифікацій її видів розпорядниками інформації державного органу завжди виступають конкретні державні службовці, а не орган за-

¹ *Шецюв А.* Методичні основи організації реабілітації дітей з інвалідністю. К: Інститут соціальної політики, 2004. С. 136–145.

галом чи навіть його технічні працівники. Це означає, що **засади інформаційної відкритості державних органів має регулювати закон "Про державну службу"**, а не закони "Про інформацію" чи "Про звернення громадян", дія яких поширюється на всіх осіб, не обмежуючись державними органами та службовцями.

Загальним методологічним засновком є також те, що законодавчі стандарти інформаційної відкритості державних органів, якщо вони зачіпають права та основні свободи осіб, повинні задовольняти певним базовим вимогам, а саме:

- а) визначатися безпосередньо в Конституції, законах та міжнародних договорах України;
- б) підлягати збалансованому попередньому і наступному незалежному контролю, що включає контроль із боку судових органів, але не обмежується ним;
- в) прямо передбачати підстави і форми відповідальності за їх порушення.

Прийняття цих засновків обмежує предмет стандартизації щодо інформаційної відкритості державних органів трьома простими питаннями:

- 1) Яку інформацію державні службовці зобов'язані оприлюднювати (публікувати) безвідносно до запиту особи?
- 2) Яку інформацію державні службовці не мають права надавати на запит особи?
- 3) Які основні процедури державні службовці мають виконувати з метою оприлюднення чи надання інформації?

Останнє питання потребує найдетальніших уточнень у законах, зокрема в тих моментах, коли йдеться про певні терміни, носіїв інформації, коло суб'єктів, а також про відшкодування витрат за оприлюднення (опублікування) або надання інформації на запит особи.

2. Цілі та функції інформаційної відкритості державних органів

На початок 2005 року в Україні набули чинності кількадесят законодавчих актів, які з різним ступенем логічної та норматив-

ної впорядкованості регулюють питання інформаційної відкритості державних органів.

Насамперед, недостатньо врегульовано закладену в базовому законі "Про інформацію" № 2657 від 2 жовтня 1992 р. та в багатьох інших актах законодавства колізію між принципами "інформаційного суверенітету" держави і правом осіб на вільний доступ до публічної інформації, тобто такої інформації, що перебуває в державній або комунальній власності.

Метою законодавчих стандартів інформаційної відкритості визнається, як правило, реалізація конституційних гарантій права громадян **на участь в управлінні державними справами і на інформацію про діяльність державних органів** у контексті формування та здійснення державної політики. Зокрема, в указах Президента № 325/2001 і № 683/2002 заходи для забезпечення інформаційної відкритості державних органів спрямовані на забезпечення саме цих прав, передбачених у статті 38 Конституції, а також права громадян **знати свої права та обов'язки** (стаття 57).

До цілей інформаційної відкритості державних органів прямо віднесено й обов'язок підтримання **екологічної безпеки** та екологічної рівноваги і забезпечення доступу до інформації про **стан довкілля**, яка не може бути засекреченою (статті 16 і 50 Конституції).

Втім, з огляду на вказані вище ключові положення статті 19 Конституції дотримання принципу інформаційного суверенітету (в поміркованій редакції — "інформаційної безпеки") держави у відносинах з приватними особами, а не з іншими суб'єктами міжнародного права, часто призводить до неправомірного обмеження доступу фізичних та юридичних осіб до публічної інформації, необхідної для здійснення їхніх конституційних прав, котрі є нормами прямої дії і підлягають судовому захисту (статті 8 та 55 Конституції).

Так, права осіб на **отримання відшкодування** за незаконні рішення, дії чи бездіяльність державних органів та їх посадових осіб, за безпідставне засудження, а також за акти чи дії, визнані неконституційними (статті 56, 62 і 152 Конституції), можуть

ефективно здійснюватися лише за мінімальних обмежень права знайомитися в державних органах з інформацією про себе, яка не є державною або іншою захищеною законом таємницею (стаття 32), та одержувати обґрунтовані відповіді на індивідуальні або письмові звернення до державних органів (стаття 40).

Адже щоб здійснити своє право на доступ до інформації, яка стосується виключно певної особи, ця особа має знати про факт чи правову презумпцію наявності такої інформації. Так, орган податкової служби, в якого особа при заповненні річної декларації запитує інформацію про власні доходи, що є власністю держави, має повідомити про наявність цієї інформації, а не "захищати" її від самого громадянина, тим більше на підставі забезпечення інформаційного суверенітету держави.

Отже, цілі інформаційної відкритості органів державної влади наразі не сформульовано в законодавстві України як системне забезпечення конституційних гарантій прав та основних свобод.

Функції інформаційної відкритості, державну інформаційну політику, її принципи та гарантії визначено в статтях 5, 6 та 10 закону "Про інформацію". Вони включають, зокрема, створення механізму здійснення права на інформацію та на доступ до інформації про діяльність і рішення державних органів, що загалом узгоджується з нормами Конституції та принципом верховенства права.

Впровадження стандартів інформаційної відкритості державних органів має і більш прагматичне обґрунтування: такі стандарти уможливають ефективний та незалежний, зокрема громадський контроль за тим, щоб розбіжності між цілями і фактичними процесами та/або результатами діяльності державних органів залишались у прийнятних рамках у періоди між виборами, під час актів прямої демократії (від референдумів до масових протестів) або в періоди діяльності міжнародних гуманітарних місій. Стандарти інформаційної відкритості сприяють захисту окремих осіб від порушення їхніх прав, зниженню рівня корупції, як це ми побачимо далі, підвищенню легітимності та стабільності системи державних органів і зростанню інвестиційної привабливості країни загалом або її окремих громад.

3. Форми доступу до інформації

Узагальнений аналіз законодавчих актів України щодо оприлюднення інформації державними органами дозволяє визначити такі основні форми доступу:

- а) офіційні сайти державних органів, включаючи інформацію у форматі сайту на електронних носіях — дискетах чи інших електронних повідомленнях, що їх видають державні службовці;
- б) офіційні повідомлення власних інформаційних служб державних органів, включаючи прес-конференції та публічні виступи уповноважених посадових осіб;
- в) офіційні засоби масової інформації (друковані та електронні ЗМІ та інші видання, наприклад бюлетені та збірники, визначені законом або регулюючим органом);
- г) повідомлення безпосередньо зацікавленим особам або їх представникам (усні, письмові, надані засобами зв'язку чи за допомогою спеціальних засобів, як-от криптографії чи сурдоперекладу);
- д) державні архіви та власні архіви державних органів;
- е) повідомлення в інших друкованих та електронних засобах масової інформації, а також у мережі Інтернет.

Доступ до інформації, що підлягає обов'язковому оприлюдненню, здійснюється через офіційні повідомлення, сайти державних органів та офіційні засоби масової інформації. Як правило, в інших формах надається інформація на запит особи або додаткова інформація (як-от роз'яснення або консультації щодо правових актів чи планів діяльності державного органу), надання якої безпосередньо державними службовцями і через офіційні ЗМІ технічно та економічно неефективне.

До того ж навіть за непропорційно великої частки офіційних друкованих та електронних ЗМІ в Україні вони навряд чи забезпечують своєчасний доступ до інформації, що підлягає оприлюдненню. Про це свідчить, наприклад, велика кількість штрафів, накладених на підприємців за порушення строків застосу-

вання мінімальних чи граничних цін, що пов'язано з доставкою офіційних видань на наступний день чи й пізніше після опублікування відповідних регуляторних актів.

Розширенню доступу до інформації можуть сприяти такі заходи, як обов'язкове опублікування проектів певних актів державних органів та повідомлень про плани діяльності державних органів у засобах масової інформації, які не є офіційними. Але це потребує змін не лише в правових актах.

Показники розвитку приватних електронних засобів комунікації в Україні попри їх динамічне зростання й досі низькі: користувачами мережі Інтернет і власниками персональних комп'ютерів є лише 5–7% населення. За даними Міжнародного союзу телекомунікацій, у 2002 році їх було 3%. Подібні показники в Європі мали лише Боснія, Молдова і Сербія; Туреччина і Росія випереджали Україну в 2–5 разів, Польща та Словаччина — у 6–15, а Нідерланди — у 25–30!

Якщо порівняти ці дані з оцінками інших міжнародних організацій, мимоволі спадає на думку теза про певну **зворотну кореляцію між рівнем корупції і кількістю користувачів приватних електронних засобів комунікації**: так, в останньому рейтингу організації "Transparency International" Україна за рівнем некорупційності посіла 122-е місце серед 145 країн.

Вірогідно, брак матеріальних чи фінансових ресурсів у масштабах країни не є основною проблемою¹: скажімо, за таким важливим показником, як душеве сукупне споживання енергоносіїв (2750 кг умовного палива на рік), Україна випереджає згадані Польщу і Туреччину і лише вдвічі відстає від Нідерландів.

Уже давно справжню **проблему і водночас загрозу для інформаційної безпеки України становить саме неефективність процесів комунікації між громадянами і державними органами**.

Тому без упровадження цілісної і послідовної державної політики щодо їх пріоритетного розвитку і зокрема щодо викорис-

¹ Так, експеримент із забезпечення цілодобового безкоштовного доступу всіх семи тисяч мешканців до мережі Інтернет коштує мерії бразильського міста Суд-Менуссі 1250 доларів США на місяць (www.tiwy.com, 2 лютого 2005 р.). Це було б еквівалентно витратам у розмірі 11 грн. на особу або близько 500 млн. грн. для всіх жителів України протягом одного року.

тання приватних засобів електронної комунікації для забезпечення інформаційної відкритості замість підвищення бюджетних витрат на суцільний (і так само суцільно неефективний) контроль над ними, оприлюднення інформації на численних сайтах та в окремих виданнях державних органів забезпечуватиме доступ до неї громадян, як правило, лише формально.

Це стосується і виконання норми закону "Про висвітлення діяльності державних органів..." про обов'язкове включення до бюджетів і кошторисів державних органів окремих витрат на оприлюднення інформації в засобах масової інформації, умов позик Світового банку про фінансування електронного документообігу та вимог подібних міждержавних угод про технічну допомогу, а також положень Національної програми інформатизації, метою якої проголошено забезпечення громадян і суспільства повною, своєчасною та достовірною інформацією шляхом широкого використання інформаційних технологій, забезпечення інформаційної безпеки держави (ст. 5 Закону України № 74 від 4 лютого 1998 р.).

Не менш важливим складником інформаційної відкритості є стандартизація повідомлень зацікавленим особам або їх представникам.

Зазвичай запити до державних органів спричинені тим, що доступ до інформації, яка підлягає оприлюдненню державним органом, є обмеженим, вона надається не своєчасно або в такій формі, що допускає неоднозначне тлумачення її змісту стосовно невизначеного кола осіб. Отже, ефективна стандартизація офіційних повідомлень державних органів та їх подальше поширення через приватні засоби комунікації дозволить скоротити витрати робочого часу державних службовців та бюджетних коштів, пов'язані із задоволенням інформаційних запитів громадян (прийоми, додаткове листування, надання консультацій тощо).

Друга причина запитів — надання доступу до інформації, що стосується або може стосуватися лише окремих громадян чи юридичних осіб. Як правило, звернення громадян пов'язані з обмеженим колом питань, і дані моніторингу цих звернень у 2003–2004 рр. свідчать, що лише 10–15 державних органів

(очевидно, разом із територіальними) реєструють більше десяти таких звернень щодня¹. І в Україні, і в інших державах добре зарекомендували себе заходи із стандартизації подібної діяльності державних органів, а саме розробка уніфікованих облікових документів (заяв, скарг, запитів тощо з окремих питань), доступ до яких і заповнення яких особою та обробка державними органами потребують мінімуму часу і зусиль. Уніфіковані облікові документи також полегшують ведення та аналіз статистичних даних з окремих тем звернень чи інформаційних запитів, особливо коли їх одержують різні державні органи.

Хоча це питання виходить за рамки цієї статті, слід наголосити, що подібна стандартизація дозволить нарешті врегулювати і доступ до інформації державних органів на платній основі. Адже громадянам регулярно відмовляють у наданні інформації у відповідь на їхні запити чи звернення на підставі відсутності можливостей щодо копіювання якоїсь інформації або додаткової її обробки (складання аналітичних довідок, пошуку додаткових даних тощо).

У яких випадках доступ до інформації державних органів може надаватись у формі "державної", адміністративної чи просто платної послуги? Стаття 41 Конституції гарантує право громадян **користуватися для задоволення своїх потреб та відповідно до закону об'єктами державної і комунальної власності**. В законі "Про інформацію" та в інших законах інформацію визначено як нематеріальний актив, товар, відтак як об'єкт державної та комунальної власності вона перебуває в правовому режимі майна. Тому користування інформацією державних органів у випадках, коли її створення державними органами передбачено правовими актами, не може вважатись результатом послуги окремим особам, а отже, зазнавати обмежень на підставах, не передбачених законом. Платні послуги можуть стосуватись виключно створення інформації спеціально на замовлення приватної особи, що, відповідно, передбачає перехід до цієї особи майнових прав на таку інформацію (однак це є предметом регулювання інших законодавчих актів).

¹ Розрахунок наводиться на підставі даних Українського незалежного центру політичних досліджень, див.: Інформаційна відкритість державної влади як запорука ефективної політики. К.: УНЦПД, 2005.

4. Обмеження доступу до інформації

Доступ до інформації державних органів не є абсолютним суб'єктивним правом, і закони та міжнародні договори України передбачають численні підстави для обмеження доступу до певної інформації, включаючи секретну. Втім, якщо говорити про стандарти інформаційної відкритості, цілями та функціями яких є комплексне забезпечення конституційних прав та основних свобод, то тут необхідно брати до уваги саме обмеження та винятки, передбачені Конституцією України.

Адже, як встановлено в статтях 8 та 9 Конституції, її норми мають пряму дію, а закони, міжнародні договори та інші нормативно-правові акти не повинні суперечити цим нормам. Винятки з конституційних прав можуть установлюватися самою Конституцією, а не іншими нормативними актами, як це зазначено в рішенні Конституційного суду № 5—зп від 30 жовтня 1997 року якраз у справі стосовно тлумачення закону "Про інформацію". Нарешті, в п. 1 Перехідних положень Конституції вказано, що закони та інші нормативні акти, прийняті до набуття нею чинності, застосовуються в частині, яка не суперечить Конституції. Статті ж закону "Про інформацію" щодо інформаційної відкритості державних органів та її обмежень майже не зазнали змін з 1992 року і тому потребують додаткового аналізу на предмет їх конституційності.

Якщо стаття 32 Конституції визначає винятки щодо права на приватність, зокрема стосовно збирання, зберігання, використання і поширення державними органами конфіденційної або недостовірної інформації про осіб, то стаття 34 дозволяє обмежувати законом здійснення права осіб на доступ до інформації державних органів 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 та неупередженості правосуддя". Ці достатньо коректні формулювання відтворюють, по суті, зміст статті 10 Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод, тому аналіз тонших колізій конституційних і міжнародно-правових стандартів становить суто академічний інтерес.

Набагато практичніше проаналізувати відповідність законів, які мають обмежувати доступ до інформації державних органів, передбаченим Конституцією виняткам із метою визначення критеріїв обмеження доступу до неї стосовно його строків, суб'єктів і форм, а також здійснення незалежного контролю за додержанням цих критеріїв.

Отже, інформація, розпорядниками якої є державні службовці, може мати обмежений доступ як конфіденційна чи таємна (ст. 30–37 та 46 закону "Про інформацію").

Спеціальний закон "Про державну таємницю", що діє з 1994 року, потребує переважно уточнення окремих процедур. Так, віднесення інформації до державної таємниці має ґрунтуватися на висновках державних експертів, але порядок складання, оприлюднення й оскарження цих висновків цим законом не визначено, що може безпідставно обмежити доступ до великого масиву інформації.

Строк конфіденційності державної таємниці встановлено у 5–30 років, однак на підставі висновку державних експертів чи Президента України цей строк можна необмежено подовжувати. Навіть дані про запаси іноземної валюти та обіг грошових знаків віднесено до державної таємниці (стаття 8 закону), тож формально вони не підлягають оприлюдненню протягом п'ятих років. Утім, закон не вимагає обов'язкового оприлюднення чи хоча б надання цієї інформації на запит особи після закінчення строку конфіденційності державної таємниці. Закони "Про міліцію", "Про Службу безпеки України" та деякі інші встановлюють безстрокові обмеження на оприлюднення інформації, що становить не лише державну, а й військову, службову, комерційну таємницю, та інших конфіденційних відомостей.

Для порівняння: за законом США "Про свободу доступу до інформації" 1996 року всі державні органи, включаючи військові та розвідувальні служби, зобов'язані публікувати на спеціальних офіційних сайтах будь-які документи, що містять секретну інформацію, за винятком даних про осіб, після закінчення строку її конфіденційності.

Чинні норми законів щодо обмеження доступу до ширшої категорії конфіденційної інформації, що є власністю держави і не становить державної таємниці, дуже суттєво перевищують конституційні винятки.

По-перше, в статті 34 Конституції йдеться про інформацію, **одержану конфіденційно**, тобто якщо її конфіденційність визначають особи, від яких одержано певну інформацію, або закони в тих випадках, коли державним органам дозволяється **самостійно одержувати конфіденційну інформацію**, в тому числі про особу (під час оперативно-розшукової діяльності, фінансового контролю тощо), як це передбачено в статті 32 Конституції.

Чимало експертів заперечують саме право державних органів — на відміну від приватних осіб — бути власником чи розпорядником конфіденційної інформації, за винятком державної таємниці.

У цьому контексті **створення конфіденційної інформації** на бюджетні кошти у випадках, не передбачених законом, чи віднесення державними органами до конфіденційної будь-якої інформації, яка є власністю держави, за винятком державної таємниці, що дозволено законом "Про інформацію", містить ознаки нецільового використання бюджетних коштів і має підлягати регулярному контролю з боку КРУ та інших фінансових органів. Закони також не уточнюють, що комерційна таємниця може стосуватися виключно тієї інформації, яку державні органи конфіденційно **одержали** від підприємств або інших осіб, а не тої, що **створена** цими органами під час виконання державних функцій.

По-друге, законами не встановлено жодних граничних **строків конфіденційності** для інформації, що не становить держав-

ної таємниці. В принципі, крім даних про конкретних осіб, такі обмеження не повинні діяти довше, ніж це потрібно для дозволених у статті 34 винятків, як-от для запобігання злочинам чи для неупередженого здійснення правосуддя, але в будь-якому разі не довше мінімального строку, передбаченого для державної таємниці, тобто не більше п'яти років.

Нарешті, чинні закони не вказують, хто саме зобов'язаний доводити, що оприлюднення конфіденційної інформації, розпорядниками якої внаслідок будь-яких причин є державні службовці, може завдати шкоди в розумінні статей 32 і 34 Конституції або що суспільна значущість такої інформації непропорційна шкоді, яку може завдати її оприлюднення.

Якщо закони не містять прямих норм чи презумпцій щодо певних видів конфіденційної інформації, ці обов'язки в демократичному суспільстві можуть виконувати лише три категорії осіб: спеціальні експерти, як у випадку державної таємниці, судді та власне особи, від яких одержано певну конфіденційну інформацію. За цього рішення про строки конфіденційності інформації, за винятком державної таємниці, також обов'язково підлягають періодичному перегляду з ініціативи незалежних органів або осіб, від яких одержано таку інформацію. В законах України подібні норми наразі просто відсутні.

Закон "Про інформацію" делегує функцію з визначення порядку обліку і використання будь-якої конфіденційної інформації, що є власністю держави чи державних органів, Кабінету Міністрів, а прямий дозвіл вимагати від державних органів звіти про режим доступу до інформації (в тому числі й про кількість відмов у її наданні) надає лише Верховній Раді.

Своєю чергою, з листопада 2004 року контроль за обігом документів, які містять будь-яку конфіденційну інформацію, що є власністю державі, доручено... одноосібно СБУ (п. 4 постанови КМУ № 1893 від 27 листопада 1998 р.). Навіть якщо не зважати на загрозу виникнення конфлікту інтересів, бо закон дозволяє СБУ й одержувати, і створювати конфіденційну інформацію в ході здійснення оперативно-розшукової діяльності стосовно де-

ржавних службовців-розпорядників конфіденційної інформації, подібне делегування без додаткового незалежного контролю є вочевидь неконституційним. Адже в статті 17 Конституції прямо передбачено, що військові формування, до яких, за законом, належать СБУ та військова контррозвідка, ніким не можуть бути використані для обмеження прав та свобод громадян, включаючи право на доступ до інформації, крім випадків, передбачених законом.

Утім, у лютому 2005 року ухвалено зміни до статті 19 закону "Про звернення громадян", які зобов'язують державних службовців надавати відповіді на запити громадян та юридичних осіб стосовно інформації з обмеженим доступом. Адже й раніше не передбачені законом грифи "Не для друку", "Не для опублікування" тощо не встановлювали формальних правових обмежень на доступ до конфіденційної інформації осіб, які правомірно і належним чином звертаються до державних органів.

Закон "Про інформацію" також містить численні обмеження доступу до інформації, яка не є конфіденційною, і вони далеко не завжди відповідають змісту передбачених Конституцією винятків щодо державних органів.

Так, закон не відносить до офіційних документів, які підлягають оприлюдненню чи наданню у відповідь на запит осіб, проекти документів державних органів і повідомлення щодо перебігу їх поточної інформаційної діяльності. Це обмеження потребує значних уточнень, адже в багатьох сферах, зокрема у сфері регуляторної політики, відсутність обов'язку державних органів надавати інформацію, яка ще не є офіційним документом, означає, по суті, умисне порушення права осіб на своєчасний і повний доступ до інформації про свої права та обов'язки.

Закон надає державним органам право відстрочувати термін надання інформації поза строк в один місяць, не встановлюючи граничних термінів відстрочення, а перелік "підстав" для відмови в наданні інформації є, по суті, відкритим.

Порядок акредитації журналістів та технічних працівників ЗМІ державні органи можуть визначати на власний розсуд, від-

так його порушення дозволяє припинити акредитацію шляхом простого письмового повідомлення цих осіб та ЗМІ.

Доступ до інформації обмежується також відмовою державних органів надавати її на запит третіх осіб, як-от громадських організацій, якщо їхні повноваження не "оформлено відповідно до діючого законодавства" (ст. 5 Закону України "Про звернення громадян"), що означає, як правило, додаткові витрати на нотаріальне посвідчення довіреностей тощо.

Отже, чинні підстави для обмеження доступу до інформації державних органів не можна визнати такими, що відповідають цілям та функціям інформаційної відкритості державних органів, зокрема конституційним гарантіям щодо реалізації прав та основних свобод громадян і виняткам щодо їх здійснення.

5. Відповідальність за правопорушення

5.1. Види відповідальності

За правопорушення у сфері інформаційної відкритості державних органів чинне законодавство України передбачає цивільну, дисциплінарну, адміністративну і кримінальну відповідальність. Оскільки суб'єктами таких правопорушень можуть бути лише державні службовці або особи, які виконують функції держави, то доцільно зосередити увагу на конкретних складах правопорушень і санкціях, визначених законом саме для державних службовців.

Цивільно-правова відповідальність державних службовців за порушення стандартів інформаційної відкритості, наприклад у справах про відшкодування збитків або немайнової (моральної) шкоди, спричиненої обмеженням доступу до інформації, можлива на загальних підставах і, як правило, не є самостійною формою відповідальності. Дисциплінарна відповідальність визначається на розсуд керівників державних органів і практично не надається до збалансованого незалежного контролю, особливо в разі виникнення спорів про інформацію з обмеженим доступом.

Важливим свідченням того, що цивільна і дисциплінарна відповідальність за правопорушення щодо інформаційної відкритості державних органів можуть мати лише допоміжне значення, є несподівана поява серед заходів для усунення причин та умов, які сприяють зростанню злочинності і корупції, вказівок КМУ підготувати до 1 червня 2004 року "пропозиції про внесення змін до законодавства про державну службу, службу в органах місцевого самоврядування, боротьбу з корупцією щодо запровадження громадського контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування, удосконалення засад притягнення до відповідальності за корупційні діяння або інші правопорушення, пов'язані з корупцією, передбачивши, зокрема, **виключення дій чи бездіяльності, які не становлять суспільної небезпеки, з числа правопорушень, за які передбачено адміністративну, кримінальну відповідальність**" (абзац е) п. 4 указу Президента № 175 від 9 лютого 2004 р. за підписом глави Адміністрації Президента).

Варто проаналізувати, про які саме правопорушення йдеться, які з них не становлять суспільної небезпеки, що її в Україні традиційно розглядають як небезпеку для самих державних органів, і яких санкцій ці органи воліли б уникнути.

5.2. Кримінальна відповідальність

Кримінальну відповідальність установлюють за діяння, що, за визначенням, становлять суспільну небезпеку, і тому санкції за кримінальні злочини можуть бути найтяжчими порівняно з іншими видами відповідальності державних службовців. Спеціальні санкції за правопорушення щодо стандартів інформаційної відкритості в кримінальному праві України можна класифікувати за трьома основними видами правопорушень: розголошення державними службовцями інформації з обмеженим доступом; незаконні обмеження ними доступу до інформації інших уповноважених розпорядників, а також незаконні обмеження доступу до інформації про екологічну безпеку.

Найсуровіше караються умисні дії на шкоду інформаційній безпеці України, як-от розголошення державної таємниці або втрата документів, що містять державну таємницю, передача та збирання з метою передання іноземцям конфіденційної інформації, зокрема економічних і науково-технічних відомостей, що є власністю держави, — державним службовцям загрожує за це позбавлення волі на строк від двох до восьми років (ст. 328–330 та 422 КК), а в разі визнання таких дій державною зрадою — від восьми до п'ятнадцяти років (ст. 111 КК).

До правопорушень стосовно конфіденційної інформації належить також розголошення державними службовцями даних досудового слідства, якщо ці дані принижують честь і гідність людини, — за ці дії передбачено значно м'якші санкції, такі як штраф у 100–300 нмдг, виправні роботи строком до двох років чи арешт на строк до шести місяців, позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років (ст. 351 КК).

Перешкоджання діяльності народних депутатів, депутатів місцевих рад, а також представників комітетів та тимчасових слідчих комісій Верховної Ради, зокрема у формі невиконання законних вимог, як-от задоволення інформаційних запитів, та подання завідомо неправдивої інформації, може каратися штрафами в розмірі відповідно 100–1000 і 500–2000 нмдг та обмеженням волі на строк до трьох та до п'яти років (ст. 351 КК). Утім, ця і подібні норми справляють лише опосередкований вплив на стандарти інформаційної відкритості, адже громадяни чи інші особи спочатку мають ініціювати депутатський запит.

Пряму дію мають санкції за приховування або перекручення службовою особою відомостей про екологічний стан або захворюваність у районах з підвищеною екологічною небезпекою — доступ до цих даних не підлягає обмеженням, а отже, відмова надати такий доступ будь-якій особі може каратися штрафом до 100 нмдг, позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років або обмеженням волі терміном до трьох років (ст. 238 КК).

Натомість справи про такі злочини, як умисне перешкоджання професійній діяльності журналістів (ст. 171 КК) або порушення недоторканності приватного життя (ст. 182 КК), тобто незаконне збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, мають, на мою думку, дуже обмежений вплив на стандарти інформаційної відкритості через недостатню конкретизацію складу таких злочинів, відсутність спеціальних санкцій щодо державних службовців та обтяжливості для громадян належного доведення неправомірності дій саме цих осіб, особливо у сфері фінансового контролю та оперативно-розшукової діяльності.

Так само злочини у сфері службової діяльності, як-от службове підроблення у формі внесення в офіційні документи заздалегідь неправдивих відомостей (ст. 366 КК) чи службова недбалість через неналежне виконання службових обов'язків, як, скажімо, невчасна відповідь на інформаційний запит (ст. 367 КК), не становлять практичного інтересу для цієї статті: адже громадяни в кожному випадку мають доводити самотужки наявність збитків або умислу в діях службових осіб.

5.3. Підстави звільнення від кримінальної відповідальності

У ст. 41 КК серед обставин, які виключають злочинний характер порушень, зокрема і щодо інформаційної відкритості державних органів, зазначено законний наказ або розпорядження. Тут чітко визначено відмінність між законним і незаконним наказом чи розпорядженням: "...дія або бездіяльність, що заподіяла шкоду, є правомірною, якщо її спрямовано на виконання законного наказу чи розпорядження, тобто такого, що віддано належним чином відповідною посадовою особою в межах її повноважень, а також **за змістом не суперечать чинному законодавству і не обмежують конституційних прав людини та громадянина**. Якщо виконавець наказу чи розпорядження не міг усвідомлювати його незаконність, то відповідальність за протиправні наслідки несе лише особа, яка віддала такий наказ". Інші закони не містять за-

гальних критеріїв установлення незаконності наказів та розпоряджень, тому це положення дуже важливе для визначення стандартів інформаційної відкритості державних органів.

Звільнення від кримінальної відповідальності передбачене також на підставі строку давності, який поширюється на правопорушення щодо інформаційної відкритості, а саме якщо від моменту вчинення правопорушення до моменту набуття вироком законної сили минуло від двох до п'яти років залежно від того, чи є злочин тяжким (ст. 49 КК).

Суперечливим виглядає застосування до державних службовців норми про звільнення від відповідальності за розголошення ними інформації з обмеженим доступом, якщо суд установить її суспільну значущість (стаття 47—1 закону "Про інформацію"). Так, інформацію про майно і доходи державних діячів визнано суспільно значущою безпосередньо на підставі законів про вибори, а не окремого рішення суду; втім, розголошення керівниками правоохоронних органів даних досудового слідства чи оперативно-розшукової діяльності про те, що ці доходи одержано внаслідок здійснення корупційних діянь або скоєння інших тяжких злочинів, становитиме склад злочину, передбаченого в статті 351 КК.

Отже, в Україні кримінальна відповідальність за правопорушення щодо стандартів інформаційної відкритості наразі може ефективно їм запобігати лише в сфері екологічної безпеки, адже інші правопорушення підпадають, як правило, під передбачені законом обмеження доступу до інформації в інтересах захисту національної безпеки, забезпечення неупередженості правосуддя або реалізації конституційних прав інших осіб.

5.4. Адміністративна відповідальність

У Кодексі про адміністративні правопорушення в редакції від 28 січня 2005 року передбачено кілька порушень, які прямо стосуються стандартів інформаційної відкритості державних органів. Класифікація основних видів правопорушень здебіль-

шого збігається з указаною вище для Кримінального кодексу: розголошення державними службовцями інформації з обмеженим доступом, незаконні обмеження ними доступу до інформації інших уповноважених розпорядників, а також незаконні обмеження доступу до інформації про екологічну безпеку.

Так, приховування, перекручення або відмова від надання повної та достовірної інформації за запитами посадових осіб і зверненнями громадян та їх об'єднань щодо безпеки утворення відходів та поводження з ними, в тому числі про їх аварійні скиди та відповідні наслідки, карається накладанням на посадових осіб штрафу в розмірі від 3 до 5 нмдг (ст. 82—3 КпАП).

Відмова від надання чи несвоєчасне надання за запитами повної та достовірної екологічної інформації, передбаченої законодавством, тягне за собою накладення на службових та посадових осіб штрафу в розмірі від 3 до 10 нмдг (ст. 91—4 КпАП). Як видно, екологічна інформація в адміністративному праві становить окремий вид інформації, хоча санкції за обмеження доступу до неї не надто суворі.

Традиційно жорсткіше карається надання неправдивої інформації або порушення строків надання інформації при здійсненні парламентського контролю, тобто народним депутатам, Рахунковій палаті та Уповноваженому Верховної Ради з прав людини, — посадову особу можуть оштрафувати на суму від 10 до 25 нмдг (ст. 188—19 КпАП).

Специфічною формою відповідальності за обмеження уповноваженими розпорядниками доступу до інформації є діючі з січня 2005 року санкції за порушення законодавства про закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти. Зокрема, такі дії державних службовців, як неоприлюднення інформації про такі закупівлі, в тому числі в мережі Інтернет, та неподання звітів про результати закупівель відповідно до вимог законодавства караються доволі суворо: штрафом у розмірі від 30 до 70 нмдг, а за повторні порушення протягом року — від 70 до 100 нмдг (ст. 164—14 КпАП).

Доволі поблажливі покарання встановлено за розголошення інформації з обмеженим доступом: порушення посадовою осо-

бою порядку обліку, зберігання і використання документів та інших носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави, якщо це призвело до розголошення такої інформації, карається штрафом у розмірі від 3 до 8 нмдг, а за повторне порушення протягом року — від 8 до 13 нмдг (ст. 212—5 КпАП).

Порушення порядку використання конфіденційної інформації, приховування або перекручення даних державних статистичних спостережень та оприлюднення їх без посилань на джерело караються штрафом у розмірі від 10 до 20 нмдг (ст. 186—3 КпАП).

Серед численних порушень законодавства про державну таємницю, обумовлених у статті 212—2 КпАП, треба зазначити й неприйнятне для стандартів інформаційної відкритості безпідставне засекречування інформації та надання грифу секретності носіям конфіденційної або іншої таємної інформації, яка не становить державної таємниці. Такі порушення караються штрафом у розмірі від 5 до 10 нмдг, а повторні протягом року порушення — від 5 до 15 нмдг.

Виглядає так, що адміністративна відповідальність є лише більш м'якою формою санкцій, передбачених Кримінальним кодексом за правопорушення щодо інформаційної відкритості державних органів, а порушення порядку державних закупівель аж ніяк не можна виключити з кола суспільно небезпечних дій державних службовців бодай для запобігання корупції в цій сфері.

Взагалі ж в указі № 175/04 зовсім не випадково тричі згадано законодавство про боротьбу з корупцією: ці ключові слова вказують на відносно ефективні засоби забезпечення стандартів інформаційної відкритості державних органів, якими українські громадяни та юридичні особи досі практично не користувалися. Адже на необхідність застосування до державних службовців саме норм закону "Про боротьбу з корупцією" в разі порушення ними права громадян на інформацію вказано в примітці до статті 212—3 КпАП. Ця стаття встановлює розміри штрафів, що їх

належить накладати на посадових осіб за неправомірну відмову громадянам і юридичним особам у наданні інформації, несвоєчасне або неповне надання інформації, а також надання інформації, що не відповідає дійсності, якщо запит надано відповідно до законів "Про інформацію" та "Про звернення громадян". Тому до розпорядників інформації-державних службовців мають застосовуватися положення саме цього закону, а не Кодексу про адміністративні правопорушення.

5.5. Спеціальні обмеження, спрямовані на запобігання корупції

Закон "Про боротьбу з корупцією" № 356 від 5 жовтня 1995 року встановлює для всіх державних службовців, а також для народних депутатів, депутатів місцевих рад та посадових осіб місцевого самоврядування спеціальні обмеження, спрямовані на запобігання корупції і визначеним у законі конкретним корупційним діями.

Зокрема, державні службовці не мають права відмовляти фізичним та юридичним особам у наданні інформації, надання якої передбачено правовими актами, умисно затримувати її, надавати недостовірну чи неповну інформацію (абзац г) частини першої ст. 5 закону). Порушення цих обмежень, якщо воно не має складу злочину, підлягає адміністративному стягненню у формі штрафу в розмірі 15–25 нмдг, а повторне протягом року порушення — в розмірі 25–50 нмдг та звільнення з посади або усунення від виконання функцій держави в інший спосіб (ст. 8 закону).

Тепер зрозуміло, чому таку гарантію бажано вилучити в цілях посилення боротьби з корупцією: якщо журналіст чи інша особа повторно протягом року не одержить відповіді на запит, скажімо, про кількість зареєстрованих звернень громадян до певного міністерства, то неповна чи невчасна відповідь без обґрунтування причин цієї неповноти чи затримки має каратися без подальшого доведення наявності в державного службовця умислу — і штрафом не менше 425 грн., й усуненням із посади.

Чинний закон не дає змоги посилатися на недбалість секретарок, системних адміністраторів (що наочно продемонстрували події в Центральній виборчій комісії в листопаді 2004 р.) та іншого технічного персоналу. Адже, за законом, персональну відповідальність за належне функціонування офіційних сайтів, прийом громадян та дієвість інших засобів забезпечення інформаційної відкритості несуть керівники державних органів або їхні заступники.

Понад те, "керівники державних органів і структурних підрозділів, у яких працюють такі державні службовці, у разі виявлення чи отримання інформації про порушення спеціальних обмежень, установлених у статті 5 закону, зобов'язані вжити заходів до припинення таких порушень і повідомити відповідно будь-який з органів, указаних у статті 4 закону (МВС, податкову міліцію, СБУ)" (ст. 10 закону). Умисне невжиття керівниками державних органів таких заходів тягне за собою їх адміністративну відповідальність, аналогічну встановлену у статті 8 закону санкціям, включаючи звільнення чи усунення від виконання функцій держави в інший спосіб за повторне вчинення правопорушення протягом одного року.

Нарешті, для співробітників МВС, податкової міліції та СБУ в статті 11 закону передбачено також відповідальність за умисне нескладання протоколу про таке адміністративне правопорушення або несвоєчасне його складання: штраф у розмірі 50–100 нмдг та звільнення з посади або усунення від виконання функцій держави в інший спосіб.

Вказані адміністративні санкції, що призначаються судами на підставі протоколів про адміністративні порушення, можуть застосовуватися протягом шести місяців від дня їх вчинення. Ця норма статті 12 закону є радше засобом правового захисту власне державних службовців від необгрунтованих обвинувачень. Але на відміну від позовів у цивільних справах і тривалих та мало контрольованих громадянами слідчих дій у кримінальних справах провадження в адміністративних справах має чіткі часові рамки — 10 днів. Варто зважати й на те, що згідно із законом

"Про судову систему" подібні справи після одночасного набуття чинності новими Цивільно-процесуальним і Адміністративно-процесуальним кодексами будуть розглядати не суди загальної юрисдикції, а спеціалізовані адміністративні суди. Восени 2004 року почалося формування місцевих (окружних) та апеляційних адміністративних судів, а також Вищого адміністративного суду.

Належне застосування норм про спеціальні обмеження, спрямовані на запобігання корупції, дозволить уникнути утворення спеціальних державних органів, що опікуватимуться стандартами інформаційної відкритості. В статтях 16 та 17 закону № 356/95 встановлено, що нагляд за додержанням законів здійснює Верховна Рада загалом і Комітет ВРУ з питань боротьби з організованою злочинністю та корупцією, а також Генеральний прокурор та уповноважені ним прокурори. Це значною мірою відповідає вимогам збалансованого і незалежного від органів виконавчої влади контролю, а водночас дає правові підстави для направлення депутатських звернень, діяльності тимчасових комісій, проведення парламентських слухань та складання спеціальних звітів з питань інформаційної відкритості державних органів.

6. Висновки

Запровадження стандартів інформаційної відкритості державних органів в Україні, звісно, може відбуватись у традиційний для нашого суспільства спосіб: урочисте ухвалення одного, а краще кількох законів про відкритість та етичних кодексів державного службовця, гучні декларації про наміри полишити "чільну" позицію серед корумпованих країн — і жодної конкретики.

Але вже час перейти до управління процесами та якістю у державному секторі і замість обговорення абстрактних принципів приділити увагу цільовому використанню бюджетних коштів. Бурхливу законотворчість можна обмежити приведенням окремих положень закону "Про інформацію" у відповідність із нормами Конституції, що прямо передбачено в її тексті.

Натомість основні зусилля необхідно зосередити на виконанні закону "Про державну службу в Україні" № 3723 від 16 грудня 1993 року, який визначає основні обов'язки і відповідальність державних службовців, класифікацію їх посад за категоріями, порядок підготовки кадрового резерву та чимало інших питань, які дозволяють впровадити стандарти інформаційної відкритості державних органів шляхом конкретного визначення державних службовців-розпорядників інформації та їхніх спеціальних обов'язків, а також за координації головного управління державної служби при КМУ ввести уніфіковані облікові документи.

В Україні вже впроваджено реєстрацію нормативних актів Міністерством юстиції — Єдиний державний реєстр нормативно-правових актів України, що містить автентичні офіційні документи і є відкритим для широкого загалу. Тому адміністрування подібного єдиного автоматизованого реєстру для актів щодо доступу до інформації державних органів можуть здійснювати саме Міністерство юстиції і головне управління державної служби.

Кожен державний орган має вказати в Єдиному державному реєстрі актуальні відомості про те, де, під контролем яких державних службовців-розпорядників перебуває інформація, яка є в розпорядженні цих державних органів, і в який спосіб громадяни та інші особи можуть ознайомитися з нею, подати запити чи оскаржити рішення про відмову в її наданні. Єдиний реєстр повинен також містити всі форми офіційних облікових документів, роз'яснення та звіти про їх застосування, а також процедурні правила, якщо вони відрізняються від зазначених у законі.

Доступ до остаточних рішень та внутрішніх інструкцій, якщо вони можуть мати юридичні, а не суто фактичні наслідки для інших осіб, окрім працівників державних органів, має забезпечуватися власне державним органом, якщо ці документи не розміщено в офіційному реєстрі.

Практика функціонування Єдиного реєстру, як-от установа згаданим законом "Про свободу доступу до інформації"

1996 року, довела свою ефективність і зручність для користувачів порівняно з мало контрольованими витратами бюджетних коштів на створення кожним державним органом окремих сайтів різного рівня якості, доступності та змісту, а також, що головне, на адміністрування та оновлення таких сайтів.

Плата за послуги щодо зміни формату даних, їх пошуку і копіювання теж має стати уніфікованою чи принаймні визначеною КМУ в граничних показниках, які не перевищують плати в комерційному секторі.

Щодо звернень громадян, то закон має встановити граничний термін відстрочення відповіді загалом або частково (наприклад, на 10 робочих днів), вичерпний перелік підстав для відмови у відповіді, а також питань, з яких кожен державний орган звітує розпоряднику Єдиного реєстру (кількість звернень, відмов, документів, узагальнені показники тривалості надання відповідей та їх вартості).

За цього дія вимог до державних органів має поширюватись і на інші органи, які виконують функції держави (незалежні регуляторні органи, деякі державні та комунальні підприємства тощо), якщо розпорядником інформації про них не визначено конкретного державного службовця.

Моніторинг дотримання центральноними органами державної влади права громадян на отримання інформації

*Максим Лацуба,
Український незалежний
центр політичних досліджень*

Мета моніторингу — оцінити можливість реалізації права громадянина на звернення та отримання державної інформації.

Методика моніторингу

15 листопада 2004 року УНЦПД надіслав рекомендованими листами інформаційні запити до п'ятдесяти центральних органів державної влади. В кожному інформаційному запиті містилося прохання надати відповідно до ст. 32 "Інформаційний запит щодо доступу до офіційних документів і запит щодо надання письмової або усної інформації" Закону України "Про інформацію" відповіді з приводу таких питань:

- 1. Кількість інформаційних запитів громадян, отриманих органом державної влади за I півріччя 2004 року.*
- 2. Кількість інформаційних запитів, задоволених органом державної влади за I півріччя 2004 року.*
- 3. Головна спрямованість інформаційних запитів.*
- 4. Кількість звернень громадян, отриманих органом державної влади за I півріччя 2004 року.*
- 5. Кількість звернень громадян, задоволених органом державної влади за I півріччя 2004 року.*
- 6. Головна спрямованість звернень громадян.*

7. Кількість прес-конференцій, у тому числі з використанням мережі Інтернет, проведених органом державної влади у I півріччі 2004 року.
8. Кількість конференцій, "круглих столів" і громадських слухань, проведених органом державної влади в I півріччі 2004 року.
9. Кількість рішень органом державної влади, яким було присвоєно обмежувальні грифи "Не для друку" та "Для службового користування" за I півріччя 2004 року.

Відповідно до статей 32 та 33 закону "Про інформацію" орган державної влади мав протягом одного місяця з дня отримання інформаційного запиту письмово надати запитувану інформацію про свою діяльність.

Результати моніторингу

Станом на 1 лютого 2005 року УНЦПД отримав відповіді від 36-ти органів влади з тих 50-ти, яким надсилалися запити, що складає 72%. Надали запитувану інформацію повністю або частково 33 органи влади, що складає 66%.

Рада національної безпеки та оборони при Президентіві України відмовилася надавати інформацію, мотивуючи це тим, що вона є координаційним органом з питань національної безпеки та оборони при Президентіві України, й оскільки секретар ради представляє її позицію у відносинах з органами влади та громадськими організаціями за дорученням голови ради, то відповідь на наші питання не входить до компетенції секретаря та апарату ради.

Однак ми вважаємо, що РНБО безпідставно вивела себе з-під дії закону "Про інформацію", оскільки технічні, тобто статистичні, відомості аж ніяк не є позицією Ради, яку необхідно представляти за дорученням Президента України.

Державний комітет України у справах релігій надіслав листа з відстроченням дати надання інформації, допоки на засіданні колеги не затвердять свої річні статистичні звіти. Однак ми вважаємо цю причину відмови необґрунтованою, оскільки від-

повідно до постанови КМУ № 1302 "Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади" від 29 серпня 2002 року комітет зобов'язаний був відзвітуватися перед КМУ з більшості з-поміж наведених питань не пізніше 10 липня 2004 року.

Державний комітет України по земельних ресурсах надіслав відповідь на інформаційний запит вчасно, однак на двох аркушах тексту не містилося відповіді на жодне з поставлених нами дев'яти питань. Тому ми вважаємо, що комітет на порушення ст. 32 закону "Про інформацію" не надав письмово інформації, що мала бути в його розпорядженні.

**Таблиця 1.1. Органи державної влади,
що не відповіли на інформаційний запит**

№	Орган державної влади
1.	Міністерство аграрної політики України
2.	Міністерство охорони навколишнього природного середовища України
3.	Міністерство закордонних справ України
4.	Міністерство освіти і науки України
5.	Міністерство охорони здоров'я України
6.	Міністерство праці та соціальної політики України
7.	Міністерство транспорту та зв'язку України
8.	Державний департамент зв'язку та інформатизації України
9.	Державний комітет України з енергозбереження
10.	Державний комітет лісового господарства України
11.	Державний комітет України з питань національностей і міграції
12.	Державний комітет України по земельних ресурсах
13.	Державний комітет України у справах релігій
14.	Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва
15.	Державний комітет України з нагляду за охороною праці
16.	Служба безпеки України
17.	Рада національної безпеки та оборони

Інформаційна відкритість органів державної влади України

Таблиця 1.2. Органи державної влади, що не відповіли на інформаційний запит Інституту конкурентного суспільства в квітні 2004 року під час здійснення моніторингу виконання регуляторного законодавства

№	Орган державної влади
1.	Міністерство аграрної політики України
2.	Міністерство охорони навколишнього природного середовища України
3.	Міністерство України у справах сім'ї, дітей та молоді
4.	Міністерство освіти і науки України
5.	Міністерство охорони здоров'я України
6.	Міністерство праці та соціальної політики України
7.	Міністерство внутрішніх справ України
8.	Державний комітет зв'язку та інформатизації України
9.	Державний комітет статистики України
10.	Державний комітет України з питань житлово-комунального господарства
11.	Державний комітет України по водному господарству
12.	Фонд державного майна України
13.	Департамент Державної служби охорони при МВС України

Таблиця 2. Органи державної влади, що відповіли на інформаційний запит вчасно

№	Орган державної влади
1.	Національний банк України
2.	Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України
3.	Міністерство палива та енергетики
4.	Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій
5.	Міністерство фінансів України
6.	Міністерство юстиції України
7.	Міністерство України у справах сім'ї та молоді
8.	Державний комітет України з будівництва та архітектури
9.	Державний комітет України по водному господарству
10.	Державний комітет України у справах ветеранів
11.	Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України
12.	Пенсійний фонд України
13.	Рахункова палата України
14.	Фонд державного майна України
15.	Державна туристична адміністрація України
16.	Головне контрольно-ревізійне управління України

Таблиця 3. Органи державної влади, що відповіли на інформаційний запит із запізненням

№	Орган державної влади	Строк запізнення з відповіддю (днів)
1.	Антимонопольний комітет України	48
2.	Національна комісія регулювання електроенергетики України	42
3.	Міністерство оборони України	13
4.	Державний комітет України з телебачення та радіомовлення	12
5.	Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики	8
6.	Верховний Суд України	6
7.	Міністерство внутрішніх справ України	6
8.	Державний комітет статистики України	6
9.	Міністерство культури і мистецтв України	5
10.	Державний комітет України з питань житлово-комунального господарства	5
11.	Державний комітет України з питань фізичної культури і спорту	5
12.	Державна податкова адміністрація України	4
13.	Міністерство промислової політики України	3
14.	Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку України	3
15.	Державна митна служба України	2
16.	Державна прикордонна служба України	2
17.	Кабінет Міністрів України	1
	<i>Середній строк запізнення</i>	<i>10</i>

Таблиця 4. Відсоток відповідей органу державної влади на питання

№	Орган державної влади	Відсоток запитів, на які було дано відповіді
1.	Кабінет Міністрів України	100
2.	Верховний Суд України	100
3.	Національний банк України	100
4.	Міністерство внутрішніх справ України	100
5.	Міністерство оборони України	100
6.	Міністерство палива та енергетики	100
7.	Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій	100
8.	Міністерство України у справах сім'ї та молоді	100
9.	Державний комітет України з будівництва та архітектури	100

Інформаційна відкритість органів державної влади України

10.	Державний комітет України з питань житлово-комунального господарства	100
11.	Державний комітет України по водному господарству	100
12.	Державний комітет України з телебачення та радіомовлення	100
13.	Державний комітет України з питань фізичної культури і спорту	100
14.	Державний комітет України у справах ветеранів	100
15.	Державний комітет статистики України	100
16.	Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України	100
17.	Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку України	100
18.	Державна прикордонна служба України	100
19.	Фонд державного майна України	100
20.	Міністерство фінансів України	100
21.	Пенсійний фонд України	100
22.	Головне контрольно-ревізійне управління України	88
23.	Національна комісія регулювання електроенергетики	88
24.	Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України	66
25.	Міністерство промислової політики України	66
26.	Міністерство юстиції України	66
27.	Державна туристична адміністрація України	66
28.	Антимонопольний комітет України	66
29.	Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики	55
30.	Державна митна служба України	55
31.	Державна податкова адміністрація України	44
32.	Рахункова палата України	33
33.	Міністерство культури і мистецтв України	22
	<i>Середній відсоток відповідей</i>	<i>87</i>

Таблиця 5. Кількість інформаційних запитів громадян, отриманих органом державної влади за I півріччя 2004 року

№	Орган державної влади	Кількість інформаційних запитів
1.	Міністерство внутрішніх справ України	15340
2.	Державний комітет України з питань житлово-комунального господарства	4938
3.	Головне контрольно-ревізійне управління України	801
4.	Міністерство юстиції України	391
5.	Міністерство оборони України	169
6.	Верховний Суд України	131
7.	Державний комітет статистики України	116

Інформаційна відкритість органів державної влади України

8.	Національний банк України	100
9.	Міністерство фінансів України	77
10.	Державний комітет України у справах ветеранів	63
11.	Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку України	62
12.	Державний комітет України з будівництва та архітектури	57
13.	Державний комітет України по водному господарству	21
14.	Фонд державного майна України	19
15.	Міністерство палива та енергетики	12
16.	Антимонопольний комітет України	10
17.	Національна комісія регулювання електроенергетики України	4
18.	Державна прикордонна служба України	3
19.	Державний комітет України з телебачення та радіомовлення	1
20.	Кабінет Міністрів України	0
21.	Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій	0
22.	Міністерство України у справах сім'ї та молоді	0
23.	Державний комітет України з питань фізичної культури і спорту	0
24.	Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України	0
25.	Пенсійний фонд України	0
26.	Міністерство культури і мистецтв України	Немає відповіді
27.	Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики	Немає відповіді
28.	Державна податкова адміністрація України	Немає відповіді
29.	Рахункова палата України	Немає відповіді
30.	Державна туристична адміністрація України	Немає відповіді
31.	Державна митна служба України	Облік не ведеться
32.	Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України	Облік не ведеться
33.	Міністерство промислової політики України	Облік не ведеться

Таблиця 6. Кількість звернень громадян, отриманих органом державної влади за I півріччя 2004 року

№	Орган державної влади	Кількість звернень громадян
1.	Міністерство внутрішніх справ України	510000
2.	Пенсійний фонд України	25529
3.	Кабінет Міністрів України	24826
4.	Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики	15539
5.	Міністерство юстиції України	13319
6.	Міністерство оборони України	13293
7.	Державна податкова адміністрація України	5469
8.	Верховний Суд України	4222
9.	Міністерство фінансів України	3435
10.	Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій	2561*
11.	Головне контрольно-ревізійне управління України	2243
12.	Державний комітет України з питань житлово-комунального господарства	1225
13.	Міністерство палива та енергетики	1183
14.	Національний банк України	1181
15.	Державна прикордонна служба України	1173
16.	Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку України	947
17.	Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України	782
18.	Державний комітет України у справах ветеранів	676
19.	Міністерство культури і мистецтв України	640
20.	Міністерство України у справах сім'ї та молоді	544
21.	Державний комітет України з телебачення та радіомовлення	510
22.	Фонд державного майна України	480
23.	Державна митна служба України	407*
24.	Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України	388
25.	Міністерство промислової політики України	385*
26.	Антимонопольний комітет України	327
27.	Державний комітет статистики України	211
28.	Національна комісія регулювання електроенергетики України	168
29.	Державний комітет України з будівництва та архітектури	136
30.	Державний комітет України з питань фізичної культури і спорту	134
31.	Державна туристична адміністрація України	68
32.	Рахункова палата України	38
33.	Державний комітет України по водному господарству	24

* Наведене число є сумою звернень громадян та інформаційних запитів громадян.

Таблиця 7. Кількість конференцій, «круглих столів» та громадських слухань, проведених органами державної влади за I півріччя 2004 року

№	Орган державної влади	Кількість конференцій, «круглих столів» та громадських слухань
1.	Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики	146
2.	Міністерство промислової політики України	30
3.	Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України	29
4.	Міністерство оборони України	23
5.	Головне контрольно-ревізійне управління України	18
6.	Міністерство України у справах сім'ї та молоді	12
7.	Державний комітет України з питань фізичної культури і спорту	10
8.	Кабінет Міністрів України	9
9.	Державний комітет України у справах ветеранів	9
10.	Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій	7
11.	Державний комітет України з будівництва та архітектури	7
12.	Національний Банк України	6
13.	Міністерство внутрішніх справ України	5
14.	Державний комітет України з телебачення та радіомовлення	5
15.	Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України	5
16.	Державний комітет України з питань житлово-комунального господарства	3
17.	Державний комітет статистики України	3
18.	Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку України	3
19.	Фонд державного майна України	3
20.	Державний комітет України по водному господарству	2
21.	Пенсійний фонд України	2
22.	Державна прикордонна служба України	2
23.	Антимонopolний комітет України	2
24.	Міністерство фінансів України	1
25.	Державна митна служба України	1
26.	Верховний Суд України	0
27.	Міністерство палива та енергетики	0
28.	Національна комісія регулювання електроенергетики України	Немає відповіді
29.	Міністерство культури і мистецтв України	Немає відповіді
30.	Міністерство юстиції України	Немає відповіді
31.	Державна податкова адміністрація України	Немає відповіді
32.	Рахункова палата України	Немає відповіді
33.	Державна туристична адміністрація України	Немає відповіді

Таблиця 8. Кількість прес-конференцій, проведених органами державної влади за I півріччя 2004 року

№	Орган державної влади	Кількість прес-конференцій
1.	Кабінет Міністрів України	576
2.	Верховний Суд України	89
3.	Міністерство промислової політики України	36
4.	Державна прикордонна служба України	34
5.	Державна туристична адміністрація України	29
6.	Міністерство України у справах сім'ї та молоді	26
7.	Міністерство внутрішніх справ України	26
8.	Державний комітет України з питань житлово-комунального господарства	25
9.	Державний комітет України з питань фізичної культури і спорту	20
10.	Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України	18
11.	Державна податкова адміністрація України	18
12.	Головне контрольно-ревізійне управління України	15
13.	Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій	14
14.	Міністерство оборони України	14
15.	Фонд державного майна України	13
16.	Національний банк України	12
17.	Пенсійний фонд України	11
18.	Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики	10
19.	Міністерство фінансів України	9
20.	Міністерство палива та енергетики	8
21.	Державний комітет статистики України	5
22.	Державна митна служба України	5

Інформаційна відкритість органів державної влади України

23.	Державний комітет України з будівництва та архітектури	4
24.	Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку України	4
25.	Державний комітет України у справах ветеранів	3
26.	Державний комітет України з телебачення та радіомовлення	3
27.	Антимонопольний комітет України	3
28.	Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України	2
29.	Національна комісія регулювання електроенергетики України	2
30.	Державний комітет України по водному господарству	0
31.	Рахункова палата України	Немає відповіді
32.	Міністерство юстиції України	Немає відповіді
33.	Міністерство культури і мистецтв України	Немає відповіді

Таблиця 9. Кількість рішень органу державної влади, яким було присвоєно обмежувальні грифи "Не для друку" та "Для службового користування" за I півріччя 2004 року

№	Орган державної влади	Кількість рішень з обмежувальними грифами
1.	Міністерство оборони України	1283
2.	Міністерство внутрішніх справ України	381
3.	Міністерство промислової політики України	116
4.	Державний комітет України з телебачення та радіомовлення	53
5.	Національний банк України	34
6.	Кабінет Міністрів України	30
7.	Пенсійний фонд України	17
8.	Міністерство палива та енергетики	15
9.	Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України	8
10.	Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій	4
11.	Рахункова палата України	4
12.	Державний комітет України з будівництва та архітектури	1
13.	Верховний Суд України	0
14.	Міністерство фінансів України	0
15.	Міністерство України у справах сім'ї та молоді	0

Інформаційна відкритість органів державної влади України

16.	Державний комітет України з питань житлово-комунального господарства	0
17.	Державний комітет України по водному господарству	0
18.	Державний комітет України з питань фізичної культури і спорту	0
19.	Державний комітет України у справах ветеранів	0
20.	Державний комітет статистики України	0
21.	Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України	0
22.	Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку України	0
23.	Державна туристична адміністрація України	0
24.	Головне контрольно-ревізійне управління України	0
25.	Міністерство культури і мистецтв України	Немає відповіді
26.	Міністерство юстиції України	Немає відповіді
27.	Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики	Немає відповіді
28.	Державна податкова адміністрація України	Немає відповіді
29.	Державна митна служба України	Немає відповіді
30.	Державна прикордонна служба України	Немає відповіді
31.	Фонд державного майна України	Немає відповіді
32.	Антимонопольний комітет України	Немає відповіді
33.	Національна комісія регулювання електроенергетики України	Немає відповіді

Висновки

1. Центральні органи державної влади загалом неналежним чином виконують статтю 32 закону "Про інформацію", чим перешкоджають реалізації конституційних прав громадянина на звернення та інформацію.
2. Систематично не виконують інформаційне законодавство та порушують права громадян такі органи влади: **Міністерство освіти і науки України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство праці та соціальної політики України, Міністерство аграрної політики України, Міністерство охорони навколишнього природного середовища України.**
3. Тільки 72% центральних органи державної влади з 50, що були охоплені моніторингом, прореагували на інформаційні запити.
4. Тільки 66% центральних органи державної влади з 50, що були охоплені моніторингом, надали повністю або частково запитувану інформацію. За цього відповіді органів державної влади стосувались у середньому 87% питань запити.
5. Тільки 34% центральних органи державної влади дали відповідь протягом строку, встановленого законом (тобто впродовж одного місяця).
6. Тільки 25 органів державної влади з тих 27, які відповідали на це питання, проводили в I кварталі 2004 року конференції, "круглі столи" та громадські слухання, що склало 93%.
7. Тільки 29 органів державної влади з тих 30, які відповідали на це питання, проводили в I кварталі 2004 року прес-конференції, що склало 97%. Не проводив прес-конференцій **Державний комітет України по водному господарству**, чим порушив вимогу п. 7 постанови КМУ № 1302 "Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади".
8. 12 органів державної влади з тих 24, що відповідали на це питання, використовували протягом I кварталу 2004 року обме-

жувальні грифи "Не для друку" та "Для службового користування", що склало 50%. Більше того, Кабінет Міністрів України обмежив доступ до 22-х своїх рішень незаконним грифом "Не для друку".

9. Органами влади, з якими найбільше доводиться спілкуватися громадянам, є: **Міністерство внутрішніх справ України, Пенсійний фонд України, Кабінет Міністрів України, Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики, Міністерство юстиції України, Міністерство оборони України.**

Результати моніторингу функціонування веб-сторінок центральних органів державної влади

*Юлія Тищенко,
Український незалежний центр
політичних досліджень*

Висвітлення діяльності органів влади на інтернет-сторінках — це лише невелика частина загальної кількості системних заходів у площині інформатизації процесів діяльності органів державної влади, а особливо в контексті задоволення потреб громадян в інформації та отриманні сервісних послуг. У нашому випадку ми звертаємо увагу власне на моніторинговий огляд інтернет-сайтів центральних органів державної виконавчої влади.

Висвітлення діяльності органів державної влади в мережі Інтернет неодноразово ставало нагальним завданням Кабінету Міністрів України, міністерств та відомств. Президент України видавав низку указів та розпоряджень стосовно забезпечення прозорості та відкритості органів державної влади. Основний масив нормативно-правових актів такого роду з'явився в 2000—2003 роках. Серед них можна згадати такі документи:

1. Указ Президента України "Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні" № 928 від 31 липня 2000 року.
2. Указ Президента України "Про підготовку пропозицій щодо забезпечення гласності та відкритості діяльності органів державної влади" № 325/2001 від 17 травня 2001 року.

3. Указ Президента України "Про деякі заходи щодо захисту державних інформаційних ресурсів у мережах передачі даних" № 891/2001 від 24 вересня 2001 року.
4. Указ Президента "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України "Про заходи щодо вдосконалення державної інформаційної політики та забезпечення інформаційної безпеки України" від 31 жовтня 2001 року.
5. Указ Президента України "Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади" № 683/2002 від 1 серпня 2002 року.
6. Постанова Кабінету Міністрів України "Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади" № 3 від 4 січня 2002 року.
7. Постанова Кабінету Міністрів України "Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади" № 1302 від 29 серпня 2002 року.
8. Порядок інформаційного наповнення та технічного забезпечення Єдиного веб-порталу органів виконавчої влади, затверджений наказом Державного комітету інформаційної політики, телебачення і радіомовлення України, Державного комітету зв'язку та інформатизації України № 327/225 від 25 листопада 2002 року.
9. Порядок функціонування веб-сайтів органів виконавчої влади, затверджений наказом Державного комітету інформаційної політики, телебачення і радіомовлення України, Державного комітету зв'язку та інформатизації України № 327/225 від 25 листопада 2002 року.
10. Програма "Електронна Україна" (проект).

У цих нормативно-правових документах йшлося про те, що розповсюдження в мережі Інтернет інформації про соціально-економічну ситуацію в державі, законодавчу та нормативну базу тощо має відбуватися через електронні засоби масової інформації та власні веб-сайти органів влади. Принаймні відповідні тези було викладено в переліку заходів на виконання завдань, які випливають із послань Президента України до Верховної Ра-

ди України, наприклад із послань "Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002—2011 роки", "Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2001 році", які було затверджено постановою Кабінету Міністрів України № 1394 від 17 вересня 2002 року.

Проте аналіз постанов, наказів та розпоряджень демонструє, що інформування про діяльність органів влади через мережу Інтернет розглядалося не просто в контексті забезпечення інформування громадян, але як один з інструментів розвитку в Україні "електронного врядування", під яким належить розуміти "спосіб організації державної влади за допомогою систем локальних інформаційних мереж та сегментів глобальної інформаційної мережі, яка забезпечує функціонування певних служб в режимі реального часу та робить максимально простим і доступним щоденне спілкування громадянина з офіційними установами". В різноманітних документах, ухвалених у цьому зв'язку, декларується, що Концепція електронного врядування складається з двох взаємозалежних і водночас самостійних проектів (підконцепцій). Це внутрішня урядова інформаційна інфраструктура (аналог корпоративної мережі) і зовнішня інформаційна інфраструктура, що взаємодіє з громадянами та організаціями. В рамках концепції "електронної держави" інтегруються інформаційні ресурси органів державної влади, забезпечується доступ до них, а також створюється система онлайн-ових послуг (у тому числі тих, що мають вартісне вираження). Урядова мережева інфраструктура повинна бути націлена на розв'язання актуальних політичних, економічних і соціальних завдань держави і забезпечувати:

- реалізацію права громадян на доступ до відкритої державної інформації;
- доведення до громадськості об'єктивної і достовірної інформації про діяльність органів державної влади, що зміцнює довіру до держави та її політики;
- взаємодію і постійний діалог держави з громадянами та громадськими інститутами, а також необхідний рівень суспіль-

ного контролю за діяльністю державних органів і організацій;

- об'єднання інформаційних ресурсів та послуг органів державної влади і місцевого самоврядування з метою зміцнення загальнонаціонального інформаційного простору;
- вдосконалення системи державного управління, оптимізацію структури державного апарату, зниження фінансових і матеріальних витрат на його функціонування, поетапне переведення частини державних послуг, що мають вартісне вираження, в систему державних мережевих послуг, що відповідає реальним потребам громадян і організацій;
- ефективну підтримку економічної діяльності державних суб'єктів, що займаються господарською діяльністю, що дозволить їм ефективно інтегруватися в загальнонаціональний і світовий економічний простір;
- взаємодію і співробітництво з державними органами закордонних країн і міжнародних неурядових організацій (див.: Електронне урядування — шлях до ефективності та прозорості державного управління // Сайт "Інформаційне суспільство України", 26 жовтня 2004 року).

Запровадження системи електронного урядування в Україні є складним і комплексним процесом. Функціонування веб-сайтів органів державної влади представляє собою лише один із великих кроків у цьому напрямі.

Однак від початку реалізації проектів зі створення веб-сайтів органів державної влади минуло майже 2 роки, а отже, ми можемо оцінити ефективність цього процесу.

Відтак зупинимося на методології нашого моніторингу, в ході якого оцінювалася прозорість і відкритість процесу електронного урядування, а також ступінь уніфікованості рубрик, системність розміщення інформації на веб-сайтах органів влади в контексті задоволення інформаційних потреб громадян та встановлення інтерактивного зв'язку зі споживачами інформації з огляду на закладені ухваленим постановою Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 року Порядком оприлюднення у мережі Інтер-

нет інформації про діяльність органів виконавчої влади критерії, що їм має відповідати сайт органу влади для ефективної реалізації тих функцій, які на нього покладено. Зокрема, з преамбули цього документа випливає, що ці функції полягають у "поліпшенні умов для розвитку демократії, реалізації громадянами конституційних прав на участь в управлінні державними справами; реалізації права на вільний доступ до інформації про діяльність органів виконавчої влади; реалізації процесу забезпечення гласності та відкритості". Згідно зі згаданим вище порядком оприлюднення інформації про поточну діяльність органів виконавчої влади здійснюється в мережі Інтернет з метою підвищення ефективності та прозорості діяльності цих органів шляхом запровадження і використання сучасних інформаційних технологій для надання інформаційних та інших послуг громадськості, забезпечення її впливу на процеси, що відбуваються в державі. Це також вимагає розміщення та періодичного оновлення міністерствами, іншими центральними і місцевими органами виконавчої влади інформації згідно з вимогами цього порядку на власних веб-сайтах; створення Єдиного веб-порталу Кабінету Міністрів України, призначеного для інтеграції веб-сайтів органів виконавчої влади та розміщення інформаційних ресурсів відповідно до потреб громадян.

Отже, згідно з вимогами Порядку оприлюднення в мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади на веб-сайті міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади повинна в обов'язковому порядку розміщуватися така інформація:

- найменування органу;
- основні завдання та нормативно-правові засади діяльності;
- структура та керівництво органу;
- прізвища, імена та по батькові керівників;
- управління, утворені в його складі, територіальні органи та відповідні структурні підрозділи місцевих держадміністрацій (поштові адреси, номери телефонів, факсів, адреси веб-сайтів та електронної пошти);

Інформаційна відкритість органів державної влади України

- основні функції структурних підрозділів, а також прізвища, імена, по батькові, номери телефонів, адреси електронної пошти їх керівників;
- нормативно-правові акти з питань, що належать до компетенції органу;
- плани підготовки органом проектів регуляторних актів та змін до них;
- повідомлення про оприлюднення проектів регуляторних актів, проекти цих актів та аналіз їх регуляторного впливу;
- звіти про відстеження результативності прийнятих органом регуляторних актів;
- відомості про регуляторну діяльність органу;
- порядок реєстрації, ліцензування окремих видів діяльності у відповідній сфері (зразки документів, розрахункові рахунки для внесення необхідних платежів, їх розмір тощо);
- зразки документів та інших матеріалів, необхідних для звернення громадян до органу;
- підприємства, установи та організації, що належать до сфери управління органу;
- розпорядок роботи органу та години прийому керівництва;
- цільові програми у відповідній сфері;
- відомості про проведення закупівель товарів (робіт, послуг) за державні кошти;
- державні інформаційні ресурси з питань, що належать до компетенції органу;
- поточні та заплановані заходи і події у відповідній сфері;
- відомості про наявні вакансії.

У пункті 10 згаданого порядку встановлюються й терміни оновлення інформації, а зокрема вказується, що "інформація, розміщена на веб-порталі та веб-сайті, оновлюється одразу після зміни відомостей, зазначених у пунктах 8 і 9 цього Порядку". Крім того, на веб-порталі та веб-сайті органу виконавчої влади має бути розміщено адресу електронної пошти структурного підрозділу, відповідального за приймання і реєстрацію вхідної кореспонденції, а також надано можливість добровільної реєстра-

ції відвідувачів для забезпечення ведення статистики відвідувань та підтримки функції зворотного зв'язку.

Інформація на веб-сайті повинна подаватись обов'язково державною та англійською мовами, а за потреби також і іншими мовами.

Отже, протягом грудня 2004 року експерти провели моніторинг веб-сайтів центральних органів державної влади, визначаючи їх відповідність розміщеної на них інформації тим позиціям, що їх було встановлено постановою Кабінету Міністрів України № 3 від 4 січня 2002 року, а також установленим у згаданому порядку критеріям оновлення та застосування мов.

Моніторинг виявив загальні проблеми, пов'язані із наповненням та функціонуванням веб-сайтів органів центральної влади (див. табл. 1, де відображено результати моніторингу вебсторінок центральних органів державної влади в грудні 2004-го — січні 2005 року).

Таблиця 1. Умовні позначення

ШБ керівників, структура та керівництво органу	А
Основні завдання та нормативно-правові засади діяльності	Б
Управління, утворені в складі органу, територіальні органи та відповідні структурні підрозділи місцевих держадміністрацій	В
Нормативно-правові акти з питань, що належать до компетенції органу	Г
Відомості про регуляторну діяльність органу (плани підготовки проектів, повідомлення про оприлюднення проектів, звіти)	Д
Порядок реєстрації, ліцензування окремих видів діяльності у відповідній сфері	Е
Зразки документів та інших матеріалів, необхідних для звернення громадян до органу	Є
Підприємства, установи та організації, що належать до сфери управління органу	Ж
Розпорядок роботи органу та години прийому керівництва	З
Цільові програми у відповідній сфері	И
Відомості про проведення закупівель товарів (робіт, послуг) за державні кошти	І
Державні інформаційні ресурси з питань, що належать до компетенції органу	Ї
Поточні та заплановані заходи і події у відповідній сфері	Й
Наявність звітів	К
Відомості про наявні вакансії	Л

Таблиця 1. Результати моніторингу веб-сторінок центральних органів державної влади в грудні 2004-го – січні 2005 року

Найменування органу, адреса сайту, мови	А	Б	В	Г	Д	Е	Є	Ж	З	И	І	Ї	Й	К	Л	
Міністерство внутрішніх справ України, http://www.centrmia.gov.ua (укр., рос., англ.)	+	+							+							
Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України, http://mckmi.gov.ua (укр., рос., англ.)	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+06.08. 04 р.	+	+30.12. 04 р.	+(за I– III кв. 2004 р.)	+19.11 .04 р.	
Міністерство культури і мистецтв України, http://www.mincult.gov.ua (укр., англ.)	+	+	+	+		+		+	+	+	+30.06. 04 р.	+	+21.12. 04 р.		+	
Міністерство палива та енергетики України, http://pre.energy.gov.ua (укр., рос., англ.)	+	+	+	+					+		+28.12. 04 р.		+24.12. 04 р.		+05.08 .04 р.	
Міністерство промислової політики України	Сайт не працює															
Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій, http://www.mns.gov.ua (укр., рос., англ.)	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+09.09. 04 р.	+03.06 .04 р.	
Міністерство фінансів України, http://www.min-fin.gov.ua (укр., рос., англ.)	+	+	+	+	+	+	+27. +08.12. 12.0 04 р.	+	+	+	+	+	+	+30.12. 04 р.	+(за 2003 р.)	+02.12 .04 р.
Міністерство юстиції України, http://www.min-just.gov.ua (укр.)	+	+	+	+				+	+	+	+	+			+	
Міністерство України у справах сім'ї та молоді, http://dksm.visti.net/cgi-bin/valme-nu.sh?p0000001.html (укр., англ.)	+	+	+	+				+	+	+	+	+	+		+	

Інформаційна відкритість органів державної влади України

Найменування органу, адреса сайту, мови	А	Б	В	Г	Д	Е	Є	Ж	З	И	І	Й	К	Л
Державний комітет України з будівництва та архітектури, http://www.build.gov.ua (укр., англ.)	+	+	+	+	+(план на 2005 р.)	+	+	+	+	+	+	+	+(за 2003 р.)	+
Державний комітет України з питань житлово-комунального господарства, http://www.djkg.gov.ua (укр., англ.)	+	+	+	+	+(план на 2005 р.)	+	+	+	+	+	+	+	+(за 2003 р.)	+
Державний комітет України по водному господарству, http://www.scwm.gov.ua (укр., рос., англ.)	+	+	+	+	+(наказ щодо виконання закону)	+	+	+	+	+	+	+	+(за 9 міс. 2004 р.)	+22.10.04 р.
Державний комітет України по земельних ресурсах, http://myland.org.ua	За цією адресою розміщено сайт громадської організації Інформаційно-ресурсний центр "Реформування земельних відносин в Україні"													
Державний комітет України з питань фізичної культури і спорту, http://www.mst.gov.ua	Сайт не працює													
Державний комітет України у справах ветеранів, http://www.dkusvcb.net (укр.)	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+(за 2001 р.)	+
Державний комітет статистики України, http://www.ukrstat.gov.ua (укр., рос., англ.)	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Державний комітет України у справах релігій, http://www.derzhkomrelig.gov.ua (укр.)	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+(за 2003 р.)	+
Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики, http://www.dssu.gov.ua (укр., рос., англ.)	+	+	+	+	+(план на 2005 р., повідомлення та аналіз впливу)	+	+	+	+	+	+	+	+(за 2003 р.)	+14.05.04 р.

Інформаційна відкритість органів державної влади України

	А	Б	В	Г	Д	Е	Є	Ж	З	И	І	Ї	Й	К	Л
Найменування органу, адреса сайту, мови															
Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України, http://www.dfp.gov.ua (укр., рос., англ.)	+	+	+	+					+	+	+19.10.04 р.	+			+
Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку України, http://www.ssmc.gov.ua (укр., рос.)	+	+	+	+	+(повідомлення)	+				+			+31.10.04 р.		
Пенсійний фонд України, http://www.rfu.gov.ua (укр.)	+	+	+	+			+			+			+30.11.04 р.		+
Державна податкова адміністрація України, http://www.sta.gov.ua (укр., рос., англ.)	+	+	+	+											
Державна митна служба України, http://www.customs.gov.ua (укр., рос., англ.)	+	+	+	+	+(оприлюднення проектів)	+		+			+10.08.04 р.		+29.12.04 р.		
Державна прикордонна служба України, http://www.rvc.gov.ua (укр., рос., англ.)	+	+	+	+				+						+(витрачен-ня бюджет-них коштів за 2003 р.)	+
Фонд державного майна України, http://www.srfu.gov.ua (укр., рос., англ.)	+	+	+	+			* Не перед-бачено	+		+				+	+29.12.04 р.
Державна туристична адміністрація України, http://www.tourism.gov.ua (укр.)	+	+	+	+		+							+29.12.04 р.		
Головне контрольно-ревізійне управління України, http://www.dkrs.gov.ua/www/wwwd-krs.nsf (укр.)	+	+	+	+				+			+20.12.04 р.				+16.11.04 р.

Інформаційна відкритість органів державної влади України

Найменування органу, адреса сайту, мови	А	Б	В	Г	Д	Є	Ж	З	И	І	Й	К	Л
Міністерство аграрної політики України, http://www.minagro.gov.ua/	+	+	+	+									
Міністерство охорони навколишнього природного середовища України, http://www.menr.gov.ua/ (укр., англ.)	+	+	+	+			+	+	+				+3.11.04 р.
Міністерство закордонних справ України, http://www.mfa.gov.ua/ (укр., англ.)	+	+	+	+			+	+	+				+гру-день 2004 р.
Міністерство оборони України, http://www.mil.gov.ua/ (укр., англ.)	+	+	+	+			+	+	+				
Міністерство освіти і науки України, http://www.mon.gov.ua/ (укр.)	+	+	+	+			+	+	+				
Міністерство охорони здоров'я України, http://www.moz.gov.ua/main/siteubr/ (укр., рос., англ.)	+	+	+	+			+	+	+				+ (про фінансову діяльність за 2003 р.)
Міністерство праці та соціальної політики України, http://www.misp.gov.ua/ (укр.)	+	+	+	+			+	+	+				+22.10.04 р.
Міністерство транспорту та зв'язку України, http://www.mintrans.gov.ua/ (укр., рос., англ.)	+	+	+	+				+	+				+01.07.04 р.
Державний департамент зв'язку та інформатизації України, http://www.stc.gov.ua/ukrainian/ (укр.)	+	+	+	+									+ (за 9 місяців 2004 р.)

Сайт не працює

Інформаційна відкритість органів державної влади України

Найменування органу, адреса сайту, мови	А	Б	В	Г	Д	Е	Є	Ж	З	И	І	Ї	К	Л
Державний комітет України з енергозбереження, http://www.necstn.com.ua/ (укр., рос., англ.)	+	+	+	+		+	+	+		+		+22.12.04 р.		+
Державний комітет України з телебачення та радіомовлення, http://www.scriptrb.gov.ua/ (укр.)	+	+	+	+		+	+	+				+9.12.04 р.	+(за 2003 р.)	+24.05.04 р.
Державний комітет лісового господарства України, http://www.dklg.kiev.ua/ (укр., англ.)	+	+	+	+		+	+	+		+		+29.09.04 р.		
Державний комітет України з питань національності і міграції, http://www.scmn.gov.ua/a?about (укр., рос., англ.)	+	+	+	+			+	+				+28.12.04 р.		+28.12.04 р.
Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва, http://www.dktr.gov.ua/control/uk/index (укр., рос., англ.)	+	+	+	+		+	+	+		+		+24.12.04 р.	+(за 2003 р.)	+27.12.04 р.
Державний комітет України з нагляду за охороною праці, http://www.dhnp.kiev.ua/ (укр., англ.)	+	+	+	+		+	+	+				+29.12.04 р.		
Національна комісія регулювання електроенергетики України, http://www.nec.gov.ua/	Сайт не працює													
Антимонопольний комітет України, http://www.amc.gov.ua/ (укр.)	+	+	+	+				+				+		+01.11.03 р.
Служба безпеки України, http://www.sbu.gov.ua/ (укр., рос., англ.)	+	+	+	+		+	+	+				+24.12.04 р.		

До позитивів уміщеної в мережі Інтернет інформації можна віднести:

- наявність на всіх інтернет-сайтах імен та прізвищ керівників, описів структури і керівництва органу;
- висвітлення основних завдань та нормативно-правових засад діяльності органу, зокрема розміщення положень про відповідні органи та переліків нормативно-правових актів, якими регулюється їх діяльність;
- наведення переліку основних функцій структурних підрозділів, а також прізвищ, імен, по батькові їхніх керівників (щоправда, не завжди із зазначенням відповідних електронних адрес).

Негативами такого способу інформування є:

- фактична відсутність в інтернет-ресурсах відповідних установ комплексної інформації про їхню регуляторну діяльність, зокрема планів підготовки проектів регуляторних актів та змін до них, повідомлень про оприлюднення проектів регуляторних актів, самих текстів цих проектів та аналізу їх регуляторного впливу, звітів про відстеження результативності прийнятих органом регуляторних актів;
- неуніфікованість форми веб-сайтів центральних органів влади, через що відомості про їх діяльність потрібно шукати в рубриках, перелік яких на кожному із сайтів влади є різним;
- превалювання на деяких сайтах інформації загального характеру, через що відомості про діяльність органу державної влади доводиться вишукувати в розміщених на цих сайтах журналістських матеріалах (новинах);
- відсутність на деяких сайтах інформації про цільові програми, які здійснюються відповідними органами державної влади. Така інформація подекуди замінюється різноманітного роду довідками. За цього цілісної, системної інформації про стан виконання таких програм фактично немає. Її можна отримати зі звітів про діяльність деяких органів державної влади, які розміщено в інтернет-ресурсах, хоч окремої рубрики для розміщення цих звітів постановою КМУ не передбачено.
- не всі органи влади розміщують зразки документів та інших матеріалів, необхідних для звернення громадян до органу.

Зокрема, тільки на деяких інтернет-сайтах міститься інформація про роботу із зверненнями громадян, що надійшли;

- на більшості сайтів розміщено порядок прийому громадян (години прийому, особи), проте не подано чіткого переліку процедур, необхідних для прийому;
- інтернет-ресурси далеко не завжди постійно оновлюються.

**У ході моніторингу було зафіксовано й різноманітні неси-
стемні порушення:**

- Міністерство промислової політики взагалі не має свого ін-
тернет-сайту;
- сайт Державного комітету з питань фізичної культури і спор-
ту не працює;
- на сайті Держкомзему майже не розміщено інформації у від-
повідних рубриках.

З огляду на вищенаведене вважаємо за доцільне:

- уніфікувати аналітичні та інформаційні рубрики інтернет-сай-
тів органів державної влади з метою оптимізації пошуку ін-
формації;
- чітко визначити місце розміщення на інтернет-сайтах звітів
про роботу органів державної влади щодо виконання цільових
програм (інформаційно-аналітичні та статистичні дані,
питання бюджетного фінансування);
- забезпечити обов'язкове розміщення на сайтах центральних орга-
нів влади зразків документів, потрібних для звернення громадян;
- запровадити рубрику щодо діяльності громадських рад при
центральных органах влади;
- забезпечити подання комплексної інформації про регулятор-
ну діяльність органу, зокрема планів підготовки органом про-
єктів регуляторних актів та змін до них, повідомлень про
оприлюднення проектів регуляторних актів, проектів цих ак-
тів та аналізів їх регуляторного впливу; звітів про відстежен-
ня результативності прийнятих органом регуляторних актів;
- сприяти більш системному оновленню інформації в інтер-
нет-ресурсах (новини, вакансії, конкурси);
- ввести рубрикацію на сайтах поточних новин про діяльність
відповідного органу влади.

Проблема виконання норм регуляторного законодавства щодо інформаційної відкритості органів влади

*Дмитро Ляпін,
віце-президент Інституту конкурентного суспільства, докторант Національної академії державного управління при Президентові України*

Вступ

Питання ефективності управління, й у першу чергу публічного управління, останнім часом стають дедалі більш і більш актуальними, і це стосується не тільки України, але й усього світу¹. За цього ефективність у загальному випадку треба розглядати як перевищення здобутків (віддачі) над витратами. Якщо витрати на будь-яку дію перевищують віддачу від неї, то ефективність такої дії взагалі негативна. І тому одне з основних завдань, які стоять перед органами публічного управління, — це забезпечення ефективності своєї діяльності. А ефективність публічного управління, своєю чергою, безпосередньо пов'язана з легітимністю державної влади, з її підтримкою громадянами.

Матеріали уряду України визначають такі критерії управлінських пріоритетів у XXI столітті²: легітимність; законність; прозорість, відповідальність і чесність; ефективність; узгодженість; адаптація; партнерство і консультування. Прозорість сприяє ефе-

¹ Проблеми та пріоритети розвитку е-уряду: зарубіжний та вітчизняний досвід. / Урядовий Інтернет-портал України // http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=10245091

² Там само.

ктивному управлінню завдяки відкритості процесу прийняття рішень на основі публічного нагляду і підвищення рівня контролю громадян за звітами управлінських (владних) інститутів. Ефективна влада вимагає етичної поведінки й енергійної боротьби з корупцією. Чесність є передумовою для становлення ефективною влади, яка заслуговує на довіру. Ефективні владні інститути передбачають відповідальність перед своїми громадянами, що включає звітування і використання зворотних механізмів зв'язку із суспільством.

На засіданні Генеральної Асамблеї ООН 11 червня 2004 року було представлено доповідь Групи визначних діячів з питання відносин між Організацією Об'єднаних Націй і громадянським суспільством. Це стало наслідком уваги ООН до залучення громадськості в найширшому сенсі до вирішення проблеми побудови глобального управління, яке дедалі нагальніше постає на часі¹. У доповіді визначено, що одним із ключових принципів представницької демократії є наближення громадян до рішень, які їх зачіпають, і забезпечення відповідальності органів державної влади перед громадськістю за ці рішення. Цей принцип покладено в основу децентралізації, тобто надання громадянам можливостей для самореалізації і розвитку. Цей принцип також лежить в основі широко визнаних елементів системи управління — прозорості, підзвітності представникам громадян, незалежності перевірок, чітких і вживаних на передбаченій основі законів, ефективних механізмів заборон і протипаг. За цього ООН визнає, що політичний тиск і вимоги громадськості спрямовуються останнім часом безпосередньо на владні структури в обхід традиційних систем політичного представництва, тобто меншою мірою використовуються такі інституції, як політичні партії та представницькі мандати. Опитування свідчать про зниження рівня довіри до парламентаріїв у багатьох країнах, унаслідок чого скорочу-

¹ Доклад Групи видных деятелей по вопросу отношений между Организацией Объединенных Наций и гражданским обществом (А/58/817) от 11 июня 2004. / ООН: Генеральная Ассамблея 2004 // <http://www.un.org/russian/partners/eminent/a58-817.h>

ється членство в політичних партіях. Таке становище обумовлене багатьма чинниками: посиленням зв'язку між корпоративною владою і політикою, зростанням корупції, політичної апатії і т. ін. А водночас одним з істотних чинників цього, на переконання ООН, є те, що в епоху глобалізації традиційні форми демократичного представництва стають чимдалі менш актуальними. Обрані громадянами законодавці і парламенти мало впливають на рішення, що приймаються на міжурядовому рівні, або на те, як здійснюється нагляд за функціонуванням і регулюванням міжнародних ринків.

Законність організацій громадянського суспільства визначається тим, чим вони займаються, а не тим, кого вони представляють чи які зовнішні мандати мають. Урешті-решт, їх сутність визначається саме їхньою діяльністю. Влада громадянського суспільства має неявно виражений характер. Вона полягає, наприклад, у тому, що громадський сектор може дискутувати, вносити пропозиції, експериментувати, викривати або слугувати взірцем. За цього також слід визнати, що представницька демократія поступово трансформується в демократію на основі участі. Традиційна демократія об'єднує громадян у спільноти за місцем проживання (найчастіше в їхніх виборчих округах), натомість за демократії на основі участі громадяни об'єднуються в спільноти за інтересами. Крім того, завдяки сучасним інформаційно-комунікаційним технологіям ці спільноти за інтересами можуть бути рівною мірою як місцевими, так і глобальними.

Це є доказом посилення ролі громадянського суспільства та розвитку тенденції до переходу до прямої демократії. За цього залучення урядовими інституціями громадськості як до виконання функціональних процедур, так і до здійснення публічно-контрольних повноважень стає одним з основних елементів легітимізації і, відповідно, збереження та посилення державної влади.

Будь-яка система управління базується на класичній структурі, що включає: визначення мети (так звана цільова функція); визначення цільового впливу (інструментів та методів, які бу-

дуть застосовані для досягнення мети); визначення плану реалізації; впровадження (реалізація плану); вимірювання досягнутого результату та його перевірка на відповідність поставленій меті і, нарешті, корекція цільового впливу. Відсутність будь-якого елемента структури управління або її кількісна невизначеність призводить до усталення такого процесу управління, який має на меті підтримання самого процесу (без визначеної мети), причому ефективність такого процесу для суспільства виявляється негативною.

Змістове наповнення структури системи управління, як і наповнення значної частки процесу державного управління, не можна уявити без інформаційної складової. Створення, видозмінення та поширення інформації становить одну із суттєвих складових процесу управління, а відтак інформація в певному розумінні є ключем до ефективного управління.

Тому в країнах розвинутої демократії не тільки передбачені, але й дієво функціонують політико-правові механізми, спрямовані на досягнення максимальної прозорості діяльності органів влади. Прозора влада повинна належним чином забезпечувати, по-перше, діалог із громадськістю на всіх етапах прийняття рішень, а по-друге, постійний доступ до повної, об'єктивної, точної, зрозумілої інформації про діяльність органів державної влади та її посадових осіб. Від рівня прозорості влади та від якості інформування громадськості про діяльність її органів у демократичній державі залежить ефективність діяльності публічної адміністрації.

В Україні стан із доступом громадян до інформації викликає справедливі докори¹, і відповідальність за це цілковито лежить на органах державної влади. Органи влади фактично безпідставно відмовляють у наданні інформації про себе, відносячи її до інформації з обмеженим доступом; неправомірно застосовують грифи обмеження доступу до інформації ("Опублікуванню не підлягає", "Не для друку", "Для службового користування"); існують перешкоди в отриманні громадянами нормативно-право-

¹ Доступ до інформації та електронне урядування. / Автори-упорядники М. С. Демкова, М. В. Фігель. Центр політико-правових реформ. К.: Факт, 2004.

вих актів, виданих місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, не кажучи вже про проекти таких актів. Органи публічної влади не повною мірою виконують вимогу оприлюднювати інформацію про свою діяльність (у тому числі через мережу Інтернет). Не всі внутрішньовідомчі акти публікуються в офіційних виданнях, і, таким чином, державні органи стають подібними до власників інформації, які на власний розсуд приймають рішення про її надання або відмову в наданні. Достовірна і повна інформація про внутрішню структуру державного органу, закріплене за ним майно, витрати на його діяльність практично недоступні для звичайних громадян. І тому можна констатувати, що існуюча державно-правова практика з питань надання інформації громадянам не відповідає стандартам демократичної держави¹.

Інформаційне право громадян у державній регуляторній політиці

Доступ громадян до інформації в Україні гарантується Конституцією України, а на практиці найчастіше застосовуються процедурні норми Законів України "Про звернення громадян" та "Про інформацію". Та із січня 2004 року громадяни отримали нове нормативно-правове забезпечення, яке гарантує право на отримання інформації від органів публічної влади: набув чинності Закон України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності"².

Законодавче визначення і закріплення процедур регуляторної політики в Україні стало початком нового етапу — етапу широкомасштабного запровадження в повсякденну діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування принципів і норм нової системи управління, які є вагомим та дієвим інструментом адміністративної реформи³.

¹ Доступ до інформації та електронне урядування / Автори-упорядники М. С. Демкова, М. В. Фігель. Центр політико-правових реформ. К.: Факт, 2004.

² Закон України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності" від 11 вересня 2003 року №1160—IV.

³ Регуляторна політика: нові можливості. / За ред. К. Ляпіної, Д. Ляпіна і Я. Демченкова. К.: Інститут конкурентного суспільства, 2004.

Закон про регуляторну політику відповідно до структури управлінської системи встановлює вимоги до процедури підготовки, прийняття, відстеження результативності та перегляду нормативно-правових актів, які є регуляторними. Відповідно до вимог закону такими актами є: прийняті відповідним регуляторним органом нормативно-правові акти, які спрямовано на правове регулювання господарських, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади і суб'єктами господарювання.

Принципами державної регуляторної політики є: доцільність; адекватність; ефективність; збалансованість; передбачуваність; прозорість та врахування громадської думки.

Слід відмітити, що закон задля досягнення своєї мети передбачає застосування чітких процедур поширення інформації, а зокрема в статті 5 визначає, що оприлюднення інформації про здійснення регуляторної діяльності є інструментом забезпечення державної регуляторної політики.

Законом запропонована нова ідеологія інформаційного забезпечення відкритості та прозорості публічної влади: регуляторні органи (органи державної влади та місцевого самоврядування, визначені в статті 1 закону) зобов'язані оприлюднювати обумовлений законом обсяг інформації (закон також визначив її зміст та порядок оприлюднення). За цього закон визнав у статті 25, що орган юстиції має відмовити в реєстрації регуляторного акта, щодо якого не були дотримані процедури підготовки та оприлюднення необхідної інформації.

Згідно з нормами закону про регуляторну політику мають оприлюднюватися:

- ❑ плани підготовки регуляторних актів на наступний рік, які мають бути розроблені та затверджені відповідними регуляторними органами до 15 грудня, а оприлюднені до 25 грудня поточного року;
- ❑ повідомлення про оприлюднення проекту регуляторного акта (яке повинне містити: стислий виклад змісту проекту; поштову та електронну адресу розробника проекту; інформацію про спо-

сіб оприлюднення проекту регуляторного акта та відповідного аналізу його регуляторного впливу, що включає назву друкованого засобу масової інформації та/або адресу сторінки в мережі Інтернет, де опубліковано чи розміщено проект регуляторного акта й аналіз його регуляторного впливу, або ж інформацію про інший спосіб оприлюднення, передбачений частиною п'ятою статті 13 закону; інформацію про строк, протягом якого приймаються зауваження та пропозиції; інформацію про спосіб надання фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями зауважень і пропозицій до проекту регуляторного акта);

- ❑ проект регуляторного акта (на термін не менше місяця та не більше 3 місяців для надання фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями зауважень та пропозицій до нього);
- ❑ аналіз регуляторного впливу (АРВ), у якому розробник проекту акта зобов'язаний:
 - ◆ визначити та проаналізувати проблему, яку пропонується розв'язати шляхом державного регулювання господарських відносин, а також оцінити важливість цієї проблеми;
 - ◆ обґрунтувати, чому ця проблема не може бути розв'язана за допомогою ринкових механізмів і потребує державного регулювання;
 - ◆ обґрунтувати, чому дана проблема не може бути розв'язана за допомогою діючих регуляторних актів, та розглянути можливість внесення змін до них;
 - ◆ визначити очікувані результати прийняття запропонованого регуляторного акта, в тому числі здійснити розрахунок очікуваних витрат та вигод суб'єктів господарювання, громадян і держави внаслідок дії регуляторного акта;
 - ◆ визначити цілі державного регулювання;
 - ◆ визначити й оцінити всі прийнятні альтернативні способи досягнення поставлених цілей, у тому числі ті з них, які не передбачають безпосереднього державного регулювання господарських відносин;
 - ◆ аргументувати переваги обраного способу досягнення поставлених цілей;

- ◆ описати механізми і заходи, які забезпечать розв'язання визначеної проблеми шляхом прийняття запропонованого регуляторного акта;
 - ◆ обґрунтувати можливість досягнення поставлених цілей у разі прийняття запропонованого регуляторного акта;
 - ◆ обґрунтовано довести, що досягнення запропонованим регуляторним актом поставлених цілей є можливим з найменшими витратами для суб'єктів господарювання, громадян та держави;
 - ◆ оцінити можливість упровадження та виконання вимог регуляторного акта залежно від ресурсів, якими розпоряджаються органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи, котрі повинні впроваджувати або виконувати ці вимоги;
 - ◆ оцінити ризик впливу зовнішніх чинників на дію запропонованого регуляторного акта;
 - ◆ обґрунтувати запропонований строк чинності регуляторного акта;
 - ◆ визначити показники результативності регуляторного акта;
 - ◆ визначити заходи, за допомогою яких буде здійснюватися відстеження результативності регуляторного акта в разі його прийняття;
- звіт про відстеження результативності регуляторного акта (базове відстеження результативності; повторне відстеження результативності мінімум через 1 рік, максимум — через 2 роки після набуття актом чинності, якщо не встановлено більш ранній строк, та періодичне відстеження результативності раз на кожні три роки).

Порядок оприлюднення цієї інформації регламентується статтями 12 та 13 закону.

У згаданому законі одними з основних принципів державної регуляторної політики визначено прозорість та врахування громадської думки. Це означає "відкритість для фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань дій регуляторних органів на всіх етапах їх регуляторної діяльності, обов'язковий розгляд регуляторними органами

ініціатив, зауважень та пропозицій, наданих у встановленому законом порядку фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями, обов'язковість і своєчасність доведення прийнятих регуляторних актів до відома фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, інформування громадськості про здійснення регуляторної діяльності".

Саме на реалізацію цього принципу спрямовано норми закону, які за своєю суттю передбачають нову якість діалогу між органами влади і громадськістю. Треба зазначити, що такий діалог в Україні поступово розвивався протягом останніх років: у загальноприйнятій практиці ввійшло проведення громадських слухань та "круглих столів", участь у яких беруть представники органів влади, громадськості та підприємницької спільноти. Такі заходи набули поширення на рівні як місцевої влади, так і центральних органів виконавчої влади та Верховної Ради України. Не заперечуючи важливості усних форм діалогу, коли учасники висловлюють своє ставлення до проблеми, тим не менш слід зважати на те, що наразі виникла потреба ввести в практику більш фахові форми діалогу — форми письмового консультування з представниками громадськості та суб'єктами господарювання. Особливістю закону про регуляторну політику є те, що він прямо передбачає обов'язковість таких письмових форм консультацій по кожному проекту регуляторного акта. Процедура таких письмових консультацій у законі визначена дуже чітко, й особливо необхідно підкреслити те, що влада зобов'язана проводити такі консультації, а громадськість має право брати в них участь.

Оцінка ступеня дотримання органами публічної влади вимог регуляторної політики

Позитивні результати виконання закону про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності можуть бути відчутними тільки за таких умов:

- 1) наявності бажання, готовності та інституційної спроможності регуляторних органів здійснювати регуляторну діяльність згідно із положеннями закону;

2) наявності бажання, готовності та вміння зацікавленої громадськості, що представляє різні групи інтересів, вступати в діалог із владою на професійному рівні.

За цього перша умова є необхідною (такою, що взагалі визначає виконуваність законодавства), а друга — достатньою (тобто такою, що визначає якість виконуваності законодавства та об'єктивність суспільних проблем).

У цивілізованих країнах незаперечним є той факт, що ухвалення представницьким органом державної влади закону робить його виконання органами державної виконавчої влади обов'язковим. В іншому разі порушників чекає сурова та невідворотна відповідальність. Але називати Україну державою, в якій панує верховенство права, все ще передчасно.

Незалежний аналіз виконання вимог закону свідчить, що уряд України, міністерства та обласні державні адміністрації значною мірою ігнорують саме публічну частину процедури регуляторної політики. Про це свідчать результати моніторингу, проведеного Інститутом конкурентного суспільства в травні та жовтні 2004 року¹. На основі дослідження можна визначити ряд типових "прийомів", які застосовуються органами державної влади задля імітації виконання вимог закону:

- 1) оприлюднення проектів регуляторних актів не супроводжується їх економічним обґрунтуванням (аналізом регуляторного впливу). В кращому разі замість АРВ оприлюднюються пояснювальні записки, структура та зміст яких суперечать вимогам регуляторної політики — закону та постанові КМУ № 308 від 11 березня 2004 року;
- 2) обов'язкова інформація на офіційних інтернет-сайтах органів державної влади має фрагментарний та неповний характер:
 - ◆ відсутні повідомлення про оприлюднення проекту регуляторного акта;
 - ◆ відсутня інформація про дату оприлюднення проекту, про терміни та спосіб надання громадянами й об'єднаннями гро-

¹ Моніторинг виконання Закону "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності" окремими міністерствами (за серпень-вересень). К.: Інститут конкурентного суспільства, 2004. // http://www.ics.org.ua/files/news/files_news/materials_full_on_t2112004.pdf

мадян (підприємців) своїх зауважень та пропозицій до оприлюднених проєктів;

- ◆ штучно обмежується кількість проєктів, котрі оприлюднюються;
- 3) при оприлюдненні інформації на офіційних інтернет-сайтах органів державної влади застосовуються штучні перепони, які утруднюють пошук необхідної інформації чи роблять його взагалі неможливим;
 - 4) проєкти затверджуються керівниками органів державної влади з порушенням визначеного законом терміну на обговорення (закон вимагає відводити на процедуру обговорення не менше місяця).

Масштабність застосування цих типових "прийомів" (які можна класифікувати також як "хитрощі") дозволяє однозначно стверджувати, що виконання органами державної влади норм державної регуляторної політики зведено до свідомої чи несвідомої імітації виконання вимог закону та спотворення визначених ним процедур.

Найголовнішим наслідком такого порушення є необґрунтовані та непередбачувані рішення і дії органів державної влади, які можуть спричинити шкідливі суспільні наслідки, а також призвести до втрати публічною владою своєї легітимності.

Рекомендації

За відомим висловом Карла Поппера, "демократія є волею більшості, владою народу на користь народу і може сприяти збереженню та захисту свободи, але демократія сама по собі не здатна створювати свободу, якщо кожному окремому громадянину це байдуже".

Тому можна стверджувати, що успіх регуляторної політики, суворе дотримання вимог щодо інформаційної відкритості публічної влади стане реальністю тільки за умов активної та послідовної позиції громадськості. Слід зауважити, що законодавча база ніколи і ніде не є досконалою. І тому зміни в законодавстві слід

розглядати як перманентний процес, який віддзеркалює саме життя. Саме тому доцільно в першу чергу робити наголос на до-триманні та виконанні вже існуючого законодавства, а проблему його вдосконалення розглядати як похідну. В іншому разі процес удосконалення стає домінуючим і підмінює собою основну мету.

Основною ж метою регуляторної політики, тобто покращення доступу громадян до інформації, підвищення інформаційної відкритості органів влади, є зміни в системі державного управління. Метою ж цих змін є створення такої системи державного управління, яка стане близькою до потреб та запитів людей і головним пріоритетом діяльності якої буде служіння народові, національним інтересам. На виклики XXI століття не можна відповісти простими рішеннями чи інстинктивними реакціями. Для того щоб скористатися наявними сьогодні в Україні шансами, пов'язаними з глобальними світовими змінами, необхідне усвідомлення та прийняття таких принципів, які б сприймалися навколишнім світом, а це потребує готовності кожного громадянина до внесення змін у своє мислення та діяльність. І метою має стати побудова відкритого та відповідального суспільства, яке слугуватиме втіленню в життя таких основних цінностей, як свобода, демократія і справедливість.

Перебудова системи державного управління може бути успішною лише за умови запровадження нових основоположних принципів взаємин людини, суспільства і держави. Реформування органів влади, яке відбувається з метою переведення їх на рейки служіння своєму народові, неможливе без урахування думки громадянського суспільства та без прискіпливої критичної уваги з боку цього суспільства до напрямків реформування й ефективності витрачання коштів платників податків. Для того щоб отримати ефективну та легітимну владу, необхідно коригувати отримані результати, якими б маленькими вони не були чи не здавалися, з очікуваннями громадян стосовно наслідків реформування системи державного управління.

Тому не випадково в результаті громадської ініціативи ряду аналітичних центрів наприкінці 2004 року в Україні були сфор-

мульовані нові принципи взаємин людини, суспільства і держави¹, відповідно до яких Людина має повсякчас перебувати у фокусі уваги, а суспільство та держава повинні створюватися для задоволення її потреб та для досягнення нової якості життя. Визначено, що базовими цінностями Людини є: свобода як основна цінність та загальне мірило; добробут; безпека; самореалізація.

Суспільство і держава є невід'ємними складовими сучасного світу, формою об'єднання індивідуумів з особистими цілями задля досягнення спільних інтересів. У результаті об'єднання індивідуумів у суспільство індивідуальні особисті цінності набувають нової сутності і визначають цінності суспільства. Кожна окрема людина перебуває в постійних зв'язках із суспільством. Тому свобода особистості в суспільстві має певні обмеження, але, створюючи суспільство, а потім і державу, люди добровільно та свідомо поступаються часткою своєї персональної свободи заради нової якості життя, заради досягнення нового рівня персонального добробуту через зростання спільного добробуту.

Відтак людськими цінностями, забезпечення яких людина очікує від суспільства, є: справедливість; толерантність; відкритість.

Задоволення спільних економічних і політичних інтересів індивідуумів та їх груп стає реальним при створенні держави. Своєю чергою, держава, забезпечуючи збереження людських цінностей та гарантуючи суспільні цінності, має гарантувати недоторканність і збереження такої цінності, як верховенство права, домогтися високої ефективності і, нарешті, відмовитися від патерналістських функцій та методів.

Застосування і неухильне дотримання цих принципів дасть можливість забезпечити громадянам вільний сталий розвиток та гарантувати безперешкодний доступ до інформації.

Людина є і метою, і визначальним чинником водночас. А інформація є лише одним із засобів, який забезпечує досягнення мети...

¹ Регуляторна політика: нові можливості. / За ред. К. Ляпіної, Д. Ляпіна і Я. Демченкова. К.: Інститут конкурентного суспільства, 2004.

Таблиця 1. Результати моніторингу щодо оприлюднення органами влади на офіційних сайтах інформації про свою регуляторну діяльність (проведено Українським незалежним центром політичних досліджень у грудні 2004-го – січні 2005 року)

<i>Найменування органу, адреса його сайту</i>	<i>Відомості про регуляторну діяльність органу (плани підготовки проектів, повідомлення про оприлюднення проектів, звіти)</i>
Національний банк України, http://www.bank.gov.ua	+ (план на 2005 р., оприлюднення проектів рішень)
Міністерство внутрішніх справ України, http://www.centrmia.gov.ua	—
Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України, http://me.kmu.gov.ua	+ (план на 2004 р.)
Міністерство культури і мистецтв України, http://www.mincult.gov.ua	—
Міністерство палива та енергетики України, http://mpe.energy.gov.ua	—
Міністерство промислової політики України, сайт відсутній	—
Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій, http://www.mns.gov.ua	+ (розробка актів)
Міністерство фінансів України, http://www.minfin.gov.ua	+ (підготовка проектів на 2005 р.)
Міністерство юстиції України, http://www.minjust.gov.ua	—
Міністерство України у справах сім'ї та молоді, http://dksm.visti.net/cgi-bin/valme-nu.sh?p000001.html	—
Державний комітет України з будівництва та архітектури, http://www.build.gov.ua	+ (план на 2005 р.)
Державний комітет України з питань житлово-комунального господарства, http://www.djkg.gov.ua	+ (план на 2005 р.)
Державний комітет України по водному господарству, http://www.scwm.gov.ua	+ (наказ щодо виконання закону)
Державний комітет України по земельних ресурсах, http://myland.org.ua	—

Інформаційна відкритість органів державної влади України

Державний комітет України з питань фізичної культури і спорту, http://www.mst.gov.ua	—
Державний комітет України у справах ветеранів, http://www.dkusv.cjb.net	—
Державний комітет статистики України, http://www.ukrstat.gov.ua	—
Державний комітет України у справах релігій, http://www.derzhkomrelig.gov.ua	—
Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики, http://www.dssu.gov.ua	+ (план на 2005 р., повідомлення та АРВ)
Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України, http://www.dfp.gov.ua)	—
Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку України, http://www.ssmsec.gov.ua	+ (повідомлення)
Пенсійний фонд України, http://www.pfu.gov.ua	—
Державна податкова адміністрація України, http://www.sta.gov.ua	—
Державна митна служба України, http://www.customs.gov.ua	+ (оприлюднення проєктів)
Державна прикордонна служба України, http://www.pvu.gov.ua	—
Рахункова палата України, http://www.ac-rada.gov.ua	—
Фонд державного майна України, http://www.spfu.gov.ua	+
Державна туристична адміністрація України, http://www.tourism.gov.ua	+
Головне контрольно-ревізійне управління України, http://www.dkrs.gov.ua/www/wwwdkrs.nsf	—
Рада національної безпеки і оборони, http://www.rainbow.gov.ua/	—
Міністерство аграрної політики України, http://www.minagro.gov.ua/	—
Міністерство охорони навколишнього природного середовища України, http://www.menr.gov.ua/	—

Інформаційна відкритість органів державної влади України

Міністерство закордонних справ України, http://www.mfa.gov.ua/	—
Міністерство оборони України, http://www.mil.gov.ua/	—
Міністерство освіти і науки України, http://www.mon.gov.ua/	—
Міністерство охорони здоров'я України, http://www.moz.gov.ua/ua/main/siterubr/	—
Міністерство праці та соціальної політики України, http://www.mlsp.gov.ua/	—
Міністерство транспорту та зв'язку України, http://www.mintrans.gov.ua/	+ (АРВ, план підготовки проєктів)
Державний департамент зв'язку та інформатизації України, http://www.stc.gov.ua/ukrainian/	—
Державний комітет України з енергозбереження, http://www.necin.com.ua/	—
Державний комітет України з телебачення та радіомовлення, http://www.sciptrb.gov.ua/	—
Державний комітет лісового господарства України, http://www.dklg.kiev.ua/	—
Державний комітет України з питань національностей і міграції, http://www.scnm.gov.ua/ua/a?about	—
Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва, http://www.dkrp.gov.ua/kompred/control/uk/index	+
Державний комітет України з нагляду за охороною праці, http://www.dnop.kiev.ua/	—
Національна комісія регулювання електроенергетики України, http://www.nerc.gov.ua/	—
Антимонопольний комітет України, http://www.amc.gov.ua/	—
Служба безпеки України, http://www.sbu.gov.ua/	+

Проблеми доступу до публічної інформації та перспективи їх вирішення в Україні

*Мар'яна Демкова, Марія Фігель,
Центр політико-правових реформ*

Право на доступ до інформації є одним з невід'ємних прав людини і громадянина. Це право охоплює, зокрема, право кожного вільно шукати інформацію і право отримувати її від осіб, що нею володіють на законних підставах.

Основними принципами забезпечення права на доступ до інформації є¹:

- презумпція доступності і відкритості інформації;
- достовірність і повнота інформації;
- своєчасність надання інформації;
- дотримання обмежень, установлених законом;
- захист права на доступ до інформації;
- відповідальність за порушення права на доступ до інформації.

Конституція України закріпила право людини на свободу інформації. Стаття 34 Конституції України гарантує кожному право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань; право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб на свій вибір. Здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації

¹ Бачило І. Л., Лопатин В. Н., Федотов М. А. Інформаційне право: Учебник. / Под ред. акад. РАН Б. Н. Топорнина. СІБ: Юридический центр Пресс, 2001. С. 240.

або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя. Ця норма Конституції України ґрунтується на положеннях Європейської конвенції про захист прав та основних свобод людини, Міжнародного пакту про громадянські і політичні права (стаття 18, 19) та ін.

Отже, в згаданій конституційній нормі розкриваються принаймні два принципи забезпечення доступу до інформації: презумпція доступності та відкритості інформації і дотримання обмежень, установлених законом. За цього органи влади, керуючись другим принципом, нерідко засекречують суспільно важливу інформацію. Тому необхідно чітко визначити на законодавчому рівні інформацію, доступ до якої обмежується, та мету такого обмеження. За цього перелік відомостей, доступ до яких обмежено, має бути вичерпно визначений і оприлюднений. У цьому разі необхідно також дотримуватися двох принципів. Перший — принцип максимального оприлюднення: вся інформація, яка перебуває у володінні державних органів влади, підлягає оприлюдненню; кількість винятків повинна бути обмежена. Другий принцип характеризує вимоги щодо обмежень — ці винятки повинні: а) бути зрозумілими, б) описуватися вузько, в) підлягати контролю на предмет наявності "шкоди" і впливу на "суспільні інтереси".

У державах із демократичним ладом діють відповідні політико-правові механізми, спрямовані на досягнення максимальної прозорості в діяльності органів влади. Так, у Швеції й Австрії всі офіційні документи вважаються суспільно важливими, якщо тільки вони не віднесені законом до секретних. Більше того, в Австрії, наприклад, існує практика, згідно з якою в разі виникнення попиту на секретну інформацію представники влади вправі вирішувати, чи зберігати конфіденційність інформації, чи задовольнити інтереси громадськості і розкрити її.

На етапі становлення української держави проблема забезпечення прозорості в діяльності органів влади є однією з перешкод, які стоять на шляху розвитку демократичного суспільства. Прозорість влади є необхідною умовою для забезпечення передбаче-

них Конституцією України прав громадян на інформацію та участь в управлінні державними справами. Прозора влада повинна належним чином забезпечувати діалог із громадськістю на всіх етапах прийняття рішень і надавати постійний доступ до повної, об'єктивної, точної, зрозумілої інформації про діяльність органів державної влади та її посадових осіб відповідно до чинного законодавства. Від прозорості влади, від якості інформування громадськості про діяльність її органів також залежить ефективність діяльності публічної адміністрації в демократичній державі.

Сьогодні в Україні існує багато труднощів у сфері доступу громадян до публічної інформації. Органи державної влади та місцевого самоврядування фактично безпідставно відмовляють у наданні певної інформації, відносячи її до відомостей з обмеженим доступом; неправомірно застосовуються грифи обмеження доступу до інформації, такі як "Опублікуванню не підлягає", "Не для друку", "Для службового користування". Для того щоб визначити правомірність цих дій, необхідно проаналізувати норми чинного законодавства України, яке визначає режим доступу до інформації.

Відповідно до Закону України "Про інформацію" здійснення права на отримання інформації безпосередньо пов'язане з поняттям режиму доступу до інформації. Режим доступу до інформації визначається як передбачений правовими нормами порядок отримання, використання, розповсюдження і зберігання інформації. Залежно від режиму доступу інформація поділяється на відкриту інформацію і інформацію з обмеженим доступом (стаття 28). Доступ є дозвільною процедурою, що полягає в отриманні згоди компетентного органу (особи) на одержання документа чи інформації, отримання яких безпосередньо пов'язане з можливістю реалізації права на інформацію або, відповідно, обмежує це право.

Своєю чергою, інформація з обмеженим доступом поділяється на конфіденційну і таємну. До таємної інформації належить інформація, що містить відомості, котрі становлять державну та іншу передбачену законом таємницю, розголошення якої завдає шкоди особі, суспільству і державі. Порядок обігу таємної інформації та її

захист визначається відповідними державними органами за умови додержання вимог, установлених законом (стаття 30).

Оскільки ст. 21 закону "Про інформацію" передбачає, що джерела і порядок одержання, використання, поширення та зберігання офіційної інформації державних органів усіх рівнів визначаються законодавчими актами про ці органи, то можна очікувати, що вони мають бути відображені у відповідних законах, наприклад законах "Про міліцію" (1990 р.) або "Про Службу безпеки України" (1992 р.). Зокрема, ст. 3 Закону України "Про міліцію" забороняє розголошення відомостей, які становлять службову таємницю, а ст. 7 закону "Про Службу безпеки України" — військову, службову, комерційну таємницю, проте визначення цих термінів у законі немає. Тому, можливо, віднесення інформації до категорії таємної визначається та регулюється внутрішньовідомчими актами та інструкціями, а підставою для їх створення може бути лише ст. 37 закону "Про інформацію", яка містить загальні положення про інформацію, що не підлягає розголошенню згідно з іншими законодавчими або нормативними актами. Відомо, що не всі внутрішньовідомчі акти публікуються в офіційних виданнях, і, таким чином, державні органи стають подібними до власників інформації, які на свій розсуд приймають рішення про надання або відмову в наданні інформації¹.

Законодавством України чітко не визначено, яка саме інформація захищається державою. З наведених норм видно, що тільки законом може бути встановлено, яку інформацію належить відносити до категорії таємної. У цій сфері у нас є лише один закон — Закон України "Про державну таємницю"² від 21 січня 1994 року. Тому грифи "Службова таємниця", "Для службового користування", "Не для друку", "Опублікуванню не підлягає", що їх державні органи присвоюють деяким правовим актам (указам і розпорядженням президента, постановам, інструкціям, наказам органів виконавчої влади тощо), є самовільними і незаконними. Законними можна визнати тільки такі грифи секрет-

¹ Тонцяж Я., Гнидюк Н. Свобода інформації та виконавча гілка влади: Правові норми. Інституції. Процедури. К., 2002. С. 95.

² Закон України "Про державну таємницю" від 21 січня 1994 р. № 3855—ХІІ.

ності, як "Особливо таємно", "Цілком таємно", "Таємно", що визначені Законом України "Про державну таємницю".

Втім, навіть якщо на документи і ставляться грифи "Службова таємниця", "Не для друку" тощо, то повинні існувати відповідні процедури присвоєння та зняття цих грифів, а також визначатися підстави для таких дій. Вочевидь потрібним є й порядок організації доступу до таких документів. Проте офіційно зареєстрованих Міністерством юстиції нормативних актів щодо порядку роботи з документами, які мають грифи "Службова таємниця", "Не для друку", взагалі не існує.

Що ж до порядку роботи з документами, які мають гриф "Для службового користування" (ДСК), то він був ухвалений постановою КМУ № 1893 від 27 листопада 1998 року "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". Згідно з п. 2 цієї постанови центральні і місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування повинні в шестимісячний термін розробити і ввести в дію переліки конфіденційної інформації, що є власністю держави. Цій інформації надається гриф ДСК. Хто саме і виходячи з яких критеріїв повинен вирішувати, які саме відомості є конфіденційними, інструкція не обумовлює. Також не зрозуміло, чи будуть доступні ці переліки для широкого загалу. Адже чи не кожне відомство відтепер може мати подібний перелік. Можливо, логічно було би запровадити такий документ, як "Звід відомостей, які віднесені до конфіденційної інформації, що є власністю держави"¹.

Також зазначений порядок передбачає:

- здійснення режимно-секретними підрозділами організацій контролю за нерозголошенням відомостей, що містяться в документах із грифом "Для службового користування";
- надання громадянам доступу до інформації, що міститься в документах із грифом "Для службового користування", лише за наявності письмового запиту від організації, в якій працює

¹ Захаров Є., Раш І. Доступ до інформації: починаємо заново? // www.krytyka.kiev.ua

громадянин, та за згоди працівника установи, а в масових бібліотеках — за наявності аналогічного письмового клопотання;

➤ надання представникам ЗМІ доступу до інформації після попереднього розгляду експертними комісіями конкретних документів за письмовим дозволом керівника установи, що надала документіві гриф "Для службового користування".

За такої ситуації інформація, що потрапила до державного органу, може стати конфіденційною в силу рішення керівника цього органу, про що її творець (першоджерело) може навіть і не здогадуватися.

За інструкцією, що передбачає застосування грифу, його обмеження, встановлення порядку роботи з документами та їх зберігання, умов технічного захисту інформації, функціонування експертних комісій як механізму вирішення питання доступу до інформації для "сторонніх", процедура отримання доступу нагадує порядок, установлений стосовно інформації, що є державною таємницею. Суттєва відмінність полягає в тому, що суспільні відносини, пов'язані з віднесенням інформації до державної таємниці, засекречуванням чи розсекречуванням її матеріальних носіїв та охороною державної таємниці, регулюються відповідним законом, яким, до речі, чітко встановлено перелік інформації, що не може бути віднесена до державної таємниці, та забороняється віднесення до державної таємниці будь-яких відомостей, якщо цим будуть звужуватися зміст і обсяг конституційних прав та свобод людини і громадянина. Користуючись же положеннями зазначеної вище інструкції, державні органи не позбавлені можливості присвоювати гриф "Для службового користування" чи не кожному документіві, обмежуючи в такий спосіб доступ до інформації, що міститься в ньому. В остаточному підсумку маємо ще один вид інформації з обмеженим доступом, яка за відсутності будь-яких правил стосовно змісту та обсягу інформації, що підлягає "грифуванню", фактично приховується від зацікавлених осіб¹.

Досліджуючи питання про те, чи може мати держава власну конфіденційну інформацію взагалі, слід привернути увагу до де-

¹ *Субота Н.* Конфіденційна інформація, що є власністю держави: вид інформації з обмеженим доступом чи засіб обмеження доступу до відкритої інформації? // Юридичний журнал. 2003. № 9 (15).

яких інших законодавчих положень. Власністю держави вважається інформація, створена коштом державного бюджету (ст. 38 Закону України "Про інформацію"), відповідно, держава є власником інформації, що створюється в процесі діяльності державних органів, а останні здійснюють володіння, користування і розпорядження такою інформацією. Конфіденційна інформація визначається в ст. 30 закону як відомості, що перебувають у володінні, користуванні або розпорядженні окремих фізичних або юридичних осіб і поширюються за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов. За цього в частинах 2, 3 і 4 закону "Про інформацію" серед суб'єктів, які мають право самостійно визначати належність певної інформації до категорії конфіденційної, встановлювати порядок доступу до неї та систему її захисту, органи державної влади та органи місцевого самоврядування не згадуються. Крім того, державні органи відповідно до ст. 19 Конституції України мають діяти тільки на підставах, у межах повноважень і в способи, передбачені Конституцією та законами України, що не допускає застосування таких категорій, як "поширення інформації за бажанням держави" чи "самостійне визначення державним органом порядку доступу до інформації". Отже, існування конфіденційної інформації, що є власністю держави, не узгоджується з наведеними вище нормами¹.

Конфіденційну інформацію можуть мати у своїй власності тільки фізичні і юридичні особи, що не є органами державної влади чи органами місцевого самоврядування, тобто виключно суб'єкти приватного права. Перебування такої інформації у володінні чи користуванні державних органів у зв'язку із здійсненням ними своїх функцій не позбавляє її статусу конфіденційної інформації приватних осіб, а водночас і не надає їй статусу конфіденційної інформації, що належить державі чи державному органу. Застосування подібного підходу цілком відповідає духу і букві чинного законодавства, забезпечуючи дотримання як прав одних зацікавлених осіб на одержання інформації від держави, так і прав інших зацікавлених осіб на захист належної їм конфіденційної інформації, оскільки підстав для розкриття такої інформації за наявності

¹ *Субота Н.* Конфіденційна інформація, що є власністю держави: вид інформації з обмеженим доступом чи засіб обмеження доступу до відкритої інформації? // Юридичний журнал. 2003. № 9 (15).

застереження її власника щодо допустимості таких дій державні органи не мають¹.

Також на сьогоднішній день суттєво розширено обсяг інформації, яка засекречується. До інформації в царині оборони, економіки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку, яка може бути віднесена до державної таємниці, відтепер додана також інформація у сфері науки і техніки, а саме інформація "про наукові, науково-дослідні, дослідно-конструкторські та проектні роботи, на основі 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" (ст. 8 Закону України "Про державну таємницю"). У сфері державної безпеки і правопорядку теж з'явилися нові позиції: до державної таємниці може бути віднесена інформація "про особовий склад органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність", "про організацію режиму секретності в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях, державні програми, плани та інші заходи у сфері охорони державної таємниці", "про організацію, зміст, стан і плани розвитку технічного захисту секретної інформації" та "про результати перевірок, здійснюваних згідно з законом прокурором у порядку відповідного нагляду за додержанням законів та про зміст матеріалів дізнання, досудового слідства та судочинства з питань, зазначених у цій статті сфер"².

Таким чином, однією з важливих проблем, пов'язаних із забезпеченням права громадян на доступ до публічної інформації, є наявність грифів обмеження доступу до інформації та їх широке неправомірне застосування.

Серед інших не менш важливих проблем, які пов'язані з уможливленням доступу громадян до інформації і, відповідно, стоять на заваді забезпеченню прозорості діяльності публічної адміністрації, можна виділити:

¹ *Субота Н.* Конфіденційна інформація, що є власністю держави: вид інформації з обмеженим доступом чи засіб обмеження доступу до відкритої інформації? // *Юридичний журнал.* 2003. № 9 (15).

² *Захаров Є., Патт І.* Доступ до інформації: починаємо заново? // www.krytyka.kiev.ua

- хаотичний розвиток інформаційного законодавства, наслідком чого є наявність великої кількості нормативно-правових актів про інформацію різних рівнів, що суперечать один одному;
- невпорядкованість термінології інформаційного законодавства, що нерідко призводить до різного застосування правових норм на практиці;
- неналежне виконання органами влади вимоги оприлюднювати інформацію про свою діяльність;
- відсутність реальних механізмів забезпечення відповідальності за порушення інформаційного законодавства.

Ці проблеми значно ускладнюють участь громадян у політичному житті держави.

Таким чином, зважаючи на зарубіжний досвід і положення Рекомендації Ради Європи № R(2002)2 про доступ до офіційних документів, можна виокремити правила, дотримання яких сприятиме здійсненню прав громадян на доступ до інформації в Україні.

По-перше, це максимальна відкритість органів влади. Це означає, що будь-яка інформація, якою володіє орган влади, повинна бути відкрита і доступна, за винятком чітко визначеного переліку відомостей, доступ до яких обмежується на основі закону, а з боку органів влади повинна виходити ініціатива щодо підтримання відкритості своєї інформації. Крім того, сюди входить обов'язок щодо публікації основної інформації про діяльність органів влади.

По-друге, це правомірне обмеження доступу до інформації. За цього перелік відомостей, які входять до кола обмежено доступних, має бути вичерпно визначений і оприлюднений. Рішення державного органу обмежити доступ до інформації є виправданим, якщо, по-перше, ця інформація має стосунок до легітимної мети, передбаченої законом; по-друге, якщо її оприлюднення може дійсно загрожувати заподіянням шкоди легітимній меті; по-третє, якщо шкода, що може бути завдана цій меті, може бути вагомішою, ніж суспільний інтерес в отриманні інформації¹.

По-третє, має бути чітко визначена процедура отримання інформації та відповідальність за її надання. Йдеться про те, що всі фор-

¹ Захаров Є. Свобода висловлювань і приватність // Свобода висловлювань і приватність. 2001. № 1.

мальності при отриманні громадянином доступу до інформації повинні бути обгрунтовані і визначені в законі, а відмова в наданні її може бути фактично оскаржена. Крім цього, на законодавчому рівні необхідно встановити санкції щодо винних посадових осіб, які перешкоджають законному отриманню громадянином інформації.

Таким чином, узагальнюючи проблеми доступу до публічної інформації, їх можна звести до проблеми невиконання органами влади норм законодавства в цій сфері. Проте якщо це явище набуває масового характеру, а жодних механізмів відповідальності за такі правопорушення немає, то слід замислитись і над тим, чи є це законодавство достатньо ефективним. На наш погляд, однією з причин існування такої ситуації є недосконалість законодавства України про інформацію, яке не відповідає сучасному рівню розвитку інформаційних відносин, а відтак неспроможне адекватно вирішувати проблеми, що виникають. Більшість чинних законів та підзаконних нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання інформаційних відносин, були прийняті до набуття Конституцією України чинності, а відтак навіть попри значні зміни та доповнення непридатні для задоволення потреб сьогодення.

З огляду на це існує цілком достатньо підстав для суттєвого оновлення й удосконалення законодавства України про інформацію. Виникає потреба в розробці концепції розвитку інформаційного законодавства як окремої галузі, що об'єднує в собі окремі правові інститути. Так, розвиток інформаційного законодавства повинен відбуватися шляхом вирішення двох послідовних завдань:

- прийняття базового закону "Про інформацію" в новій редакції та спеціальних законів у галузі інформаційного права;
- систематизації інформаційного законодавства шляхом кодифікації, тобто ухвалення Інформаційного кодексу.

Усунувши проблему неефективності законодавства, передбачивши механізми його реалізації, можна буде забезпечити реальне здійснення передбаченого Конституцією України права людини на доступ до інформації, що є необхідною умовою забезпечення прозорості діяльності публічної адміністрації, оскільки для України настав час, коли цим питанням повинно бути надано комплексного та дієвого характеру.

Можливість доступу громадян до інформації

*Світлана Горбчишина,
Фонд "Європа XXI"*

Питання відкритості та прозорості влади є надзвичайно актуальним, оскільки лише забезпечення громадянам вільного доступу до інформації про законодавство, про діяльність державних та громадських інституцій є гарантією ефективного управління та вільного розвитку суспільства. Порядок усебічного й об'єктивного висвітлення діяльності державних органів влади визначає Закон України "Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації" від 23 вересня 1997 року. Однак у житті в цій сфері залишається ще багато негараздів.

Громадська організація Фонд "Європа XXI" з грудня 2003 року реалізує за підтримки проекту "Мережа громадянської дії в Україні" Інституту сталих спільнот (ISC/UCAN) проект "Зміцнення демократії участі шляхом поліпшення доступу до інформації".

Цей проект має на меті виявлення типових інформаційних запитів громадян, визначення найбільш частотних їх очікувань стосовно процедур надання органами державної влади та місцевого самоврядування доступу до необхідної інформації, а також ознайомлення представників органів влади різного рівня з узагальненими даними про інформаційні потреби громадян та тих громадських організацій, що представляють їхні інтереси. Таким чином, здійснення цього проекту сприятиме глибшому усвідомленню громадянами своїх невід'ємних громадянських прав, у тому числі й права на доступ до інформації, і, відповідно, більш адекватному реагуванню представників владних структур на запити населення.

В рамках дослідження впродовж 2004 року були проведені фокус-групи та глибинні інтерв'ю у Вінницькій, Житомирській, Черкаській, Сумській, Полтавській, Луганській областях та в м. Києві з метою окреслення реальних можливостей доступу окремих категорій громадян, а саме студентів, малозабезпечених, представників бюджетної сфери, приватних підприємців, безробітних та пенсіонерів, до інформації, а також з'ясування форм, шляхів та методів задоволення їхніх інформаційних потреб органами влади різного рівня. Дослідження проводилося з представниками як цільової групи проекту, так і громадських організацій, що працюють із ними, та органів влади, до кола обов'язків яких належить виконання законодавства про забезпечення доступу до інформації.

В ході вивчення цих питань було з'ясовано, що загалом різним верствам суспільства сьогодні вельми бракує насамперед соціально значущої інформації, зокрема про правила та можливості отримання від органів державної влади соціальних послуг.

Якщо говорити про малозабезпечені верстви населення, то було встановлено, що найбільшою мірою вони потребують інформації про можливість отримання субсидій на оплату комунальних послуг, про процедури надання пільги, реструктуризації боргів багатодітних сімей за квартиру тощо.

Студентів цікавить передовсім інформація про можливості стажування, доступу до кредитних програм для навчання і наукової роботи, працевлаштування, знаходження першого робочого місця або додаткової роботи під час навчання, а також про житлові кредити.

Пенсіонери наголошували на необхідності для них інформації про правила подання документів для оформлення пенсій та доплат до неї, про зміну пенсійного законодавства, про процедуру вирішення проблем, пов'язаних із пенсіями військовослужбовців.

Під час проведення дослідження було з'ясовано, що приватним підприємцям необхідна інформація про закони, які стосуються регулювання їхньої діяльності, відомості про процедуру ліквідації підприємства, про питання оподаткування, про державні програми з підтримки підприємництва, про орендування комунального майна.

Представників бюджетної сфери цікавлять насамперед питання державної соціальної допомоги: процедури її надання, розміри, порядок оформлення, а також документи, які стосуються забезпечення трудових прав: порядок укладення трудових угод, способи отримання заборгованості по заробітній платі, можливості оскарження незаконного звільнення з роботи.

В той же час варто усвідомлювати, що така категоризація є умовною, адже питання про соціальні виплати є важливим для різних категорій громадян.

Водночас експерти та респонденти наголошували, що існує й проблема отримання інформації про безпосередню діяльність органів державної влади, зокрема:

- про витрати та надходження до місцевого бюджету;
- про рішення міськради;
- про використання комунального майна;
- про оголошення тендерів на розподіл бюджетних коштів у сфері надання послуг, постачання товарів та їх результати;
- про зміни в законодавчих та регуляторних нормативно-правових актах;
- про механізми оскарження рішень у міській раді;
- про перелік питань, розв'язання яких перебуває в компетенції міської ради.

"В першу чергу вважаю за потрібне відкрити, гласне і прозоре прийняття рішень щодо питань, які безпосередньо торкаються інтересів місцевої громади, зокрема прийняття та виконання місцевого бюджету, формування місцевих податків та зборів, перспективних планів розвитку міста, реконструкції та впорядкування міста" (Полтава).

Під час проведення дослідження його учасники торкнулися проблем, пов'язаних із якістю публікацій, у яких висвітлюється діяльність органів місцевої влади, в комунальній пресі. Зазначалося, що загальна кількість публікацій в таких ЗМІ не має аналітичного характеру, в них подається не аналіз результатів виконання місцевих рішень, а лише хроніка безпосередньої діяльності місцевих керівників та чиновників. Таким чином, існує потреба в

якісній аналітиці, зокрема в складених у популярній формі аналітичних звітах про діяльність органів влади та виконання місцевого бюджету тощо. Також фактично не надається аналітична інформація про різноманітні соціальні державні програми, про зміни в них та корективи щодо пріоритетності напрямів діяльності.

У ході дослідження було ідентифікована загальна проблема — незнання громадянами власних прав у контексті можливостей отримання інформації. А для того щоб отримати в органах влади різного рівня потрібну інформацію, слід знати законодавство та вміти грамотно й правильно ним користуватися. Натомість споживачі інформації часто мають недостатню правову культуру, не знаючи власних прав, а відтак і не використовуючи можливостей їх відстоювати. Споживачі інформації не володіють навіть знаннями про терміни, в які органи влади мають надати їм відповідь, та про відповідальність працівників органів влади за ненадання відповідей у визначений законодавством строк.

"...Люди не вміють робити запити, не знають, на які закони послатися, не вміють мотивувати, навіщо ця інформація їм потрібна, не здатні пояснити, для чого її буде використано. І, як правило, існує цілковите незнання процедури..." (Луганськ).

Громадяни не володіють інформацією щодо тлумачення законів, а надто підзаконних актів. Тому нагальним видається питання підвищення правової культури населення. Саме цим більш активно мають займатися громадські організації, тобто відігравати просвітницьку роль, зокрема прищеплювати громадянам навички з підготовки інформаційних запитів, спонукати їх до чіткого усвідомлення того, навіщо потрібна інформація і як вона має використовуватися. Крім того, самі громадські організації можуть стати для громадян чудовою альтернативою в отриманні об'єктивної комплексної інформації.

Доволі дискусійним виявилось питання про те, чи мають органи державної влади різного рівня надавати інформацію платно або безкоштовно. Зазначалося, що соціальна інформація, тобто та, яка цікавить широкі верстви населення, має надаватися безкоштовно, тому що плата за неї априорі входить у суму податків, сплачуваних

громадянами. Запровадження плати за отримання інформації може негативним чином відбитися на малозабезпечених верствах населення та призвести до зниження рівня їх поінформованості.

"...Я вважаю, що та інформація, яка продукується органами влади в межах, скажімо, виконання своїх обов'язків, у межах компетенції, визначених положенням про той чи інший орган державної влади, повинна, звичайно, бути безкоштовною, тому що органи державної влади взагалі не можуть отримувати прибуток, вони не є платниками ПДВ..." (Київ).

В окремих випадках інформація може бути платною, але залежно від її специфіки, насамперед від обсягу роботи тих, хто її готував. Водночас окремі установи, зокрема спеціалізовані громадські організації, можуть застосовувати практику надання платної інформації. Отже, підходи споживачів до питання про рівень доступності інформації можна диференціювати.

"Якщо введення плати за інформацію призведе до більшої її відкритості, то, можливо, і є сенс ввести плату. Але гроші не дають гарантії, що ти отримаєш достовірну інформацію" (Житомир).

За оцінками експертів, які брали участь у дослідженні, полегшення доступу громадян до інформації може здійснюватися: а) державою, б) за допомогою громадських організацій, в) за допомогою ЗМІ.

З'ясувалося, що було б корисним покращити менеджмент органів влади:

- встановити зручні години прийому;
- узгодити години прийому в різних підрозділах та службах;
- друкувати рішення міської влади у ЗМІ;
- розвинути сферу надання органами влади інформації шляхом оприлюднення її в мережі Інтернет;
- зобов'язати державних чиновників публічно звітувати перед мешканцями міста про свою діяльність (*"не загальними фразами, а конкретними прикладами"*);
- підвищити рівень співпраці органів влади з громадськими організаціями в контексті донесення соціальної інформації до її споживачів;

Інформаційна відкритість органів державної влади України

- налагодити моніторинг за виконанням місцевих програм, місцевих рішень з боку засобів масової інформації та громадських організацій;
- покращити підготовку співробітників органів влади;
- покращити технічне забезпечення органів влади (оновити техніку);
- створити систематизовані інформаційні архіви рішень органів влади.

У цьому контексті відзначалося, що держава, окремі інститути влади мають аналізувати спеціалізовані інформаційні запити і з огляду на їх результати надавати більш повну та достовірну інформацію щодо соціально значущих питань.

У процесі оптимізації доступу громадян до інформації важлива роль належить громадським організаціям, які можуть виступати посередниками між органами державної влади та місцевого самоврядування і споживачами інформації. Зокрема, це може здійснюватися шляхом:

- створення дорадчих комітетів;
- проведення громадських слухань;
- підвищення професійності державних службовців (проведення тренінгів, "круглих столів", семінарів);
- користування інтернет-сайтами тощо.

Під час дослідження було наголошено, що ЗМІ могли би повідомляти громадянам адреси сайтів, де вони можуть знайти потрібну інформацію, а також контактні телефони та адреси консультаційних служб і відповідних відомств, розміщувати інформацію про проекти, що їх здійснюють громадські організації, висвітлювати судові справи, в яких ідеться про відстоювання прав громадян.

Зазначалося, що ефективними є прямі ефіри за участю представників органів влади, в ході яких мешканці міста мають змогу отримати прямі відповіді на питання, що їх турбують. Проте поки що така практика є недостатньо поширеною.

Отже, забезпечення реалізації права громадян знати, що відбувається в їхньому місті, регіоні та загалом у країні, є необхідною передумовою для нормального функціонування демократичного суспільства.

Коментар до проекту закону «Про інформаційну відкритість органів державної влади та вищих посадових осіб України»

*Ілона Білан,
Український незалежний
центр політичних досліджень*

Інформаційна революція та розвиток новітніх технологій вносять зміни в усі сфери суспільства, що потребує їх адекватного правового регулювання. Різке розширення інформаційних суспільних відносин порушує питання взаємодії громадян і держави, прозорості дій органів державної влади та місцевого самоврядування.

Останнім часом велика увага суспільства прикута до проблем, пов'язаних із доступом до інформації. Для формування громадянського суспільства і розбудови правової держави регулювання інформаційних відносин має важливе значення. Оскільки суспільство доконечно зацікавлене в ефективному використанні державної інформації, вона повинна бути доступна буквально кожному. З огляду на це органи державної влади повинні використовувати сучасні інформаційні технології для надання інформації громадянам, комерційним організаціям та іншим структурам.

Правова інформація є ключовою ланкою, яка забезпечує стабільне функціонування державного механізму. В зв'язку з правотворчою діяльністю державних органів і відомств, яка торкається інтересів усіх верств суспільства, великої актуальності набуває необхідність забезпечення максимально повного доступу до документів різної відомчої належності.

Відповідно до статті 34 Конституції України кожен громадянин має право вільно збирати, зберігати, використовувати та поширювати інформацію в усній формі, письмово або в інші способи. Крім того, статтею 9 Закону України "Про інформацію" встановлено, що всі громадяни мають право отримувати інформацію, а також повинні мати можливість вільного отримання, використання, поширення та зберігання відомостей, необхідних для реалізації своїх прав і задоволення законних інтересів.

Практична реалізація закріплених у Конституції України прав і свобод є складовою розбудови громадянського суспільства. Питання відповідності законодавства України міжнародним та європейським нормам є пріоритетним завданням. Утім, на даний момент в Україні відсутня розроблена законодавча база, яка регулювала б забезпечення права громадян та організацій на доступ до інформації про діяльність органів державної влади і місцевого самоврядування та функції цих органів із забезпечення доступу до офіційної інформації. Чинне законодавство України містить лише окремі відповідні норми, які, до слова, теж потребують удосконалення.

Слід зазначити, що досвід інших країн свідчить про те, що прийняття спеціальних законів про доступ до інформації суттєво поліпшує ситуацію в цій сфері. Спробу розробити закон "Про інформаційну відкритість органів державної влади та вищих посадових осіб України", покликаний визначити умови та порядок забезпечення інформаційної відкритості в питаннях діяльності органів державної влади і вищих посадових осіб, було зроблено ще в 1999 році. У 2002 році на його заміну було подано новий законопроект, доопрацьована версія якого мало чим відрізняється від попередньої.

Перше читання цей документ пройшов лише в грудні 2004 року. Отже, є сподівання, що, розуміючи необхідність створення та забезпечення безперешкодного функціонування механізмів доступу громадян до інформації, Верховна Рада України знайде можливість обговорити і прийняти цей законопроект на наступній сесії. А це, своєю чергою, означатиме, що Україна на ділі по-

чинає реалізовувати хоча б мінімальні стандарти інформаційної відкритості влади. Прийняття законопроекту надасть можливість порушити питання про розробку нормативних актів, які забезпечать інформаційну відкритість діяльності політичних партій та рухів, ЗМІ, бізнесових структур тощо.

Для вирішення всіх проблем у даній сфері цей законопроект має бути дієвим, у ньому не повинно бути норм декларативного характеру. А для цього необхідно, щоб і ЗМІ, і структури громадянського суспільства, зацікавлені в забезпеченні інформаційної відкритості влади, взяли активну участь у вдосконаленні законопроекту "Про інформаційну відкритість органів державної влади та вищих посадових осіб України".

Коротко зупинимось на основних моментах законопроекту. Дія його поширюється на відносини, пов'язані з наданням органами державної влади відомостей про себе та свою діяльність громадянам України і юридичним особам. Цим законопроектом також мають регулюватися питання обов'язкового оприлюднення інформації про органи державної влади та про вищих посадових осіб України.

Слід зазначити, що точна й конкретна адресність проекту майже відразу спонукає порушити питання про розробку подібного законодавчого акта і щодо місцевих органів та їх посадових осіб. Розвиток інформаційного законодавства має проходити не лише на рівні держави, а й на регіональному рівні. Необхідно чітко визначати правову природу тих чи інших відносин у кожному конкретному випадку. Адже наявність великої кількості декларативних норм, відсутність чіткого закріплення правового механізму формування інформаційних ресурсів у документах регіонального рівня призводить до прийняття неправильних управлінських рішень. Для уникнення цього необхідно узгоджене правове регулювання як на державному, так і на регіональному рівні.

Відповідно до статті 2 законопроекту органами державної влади, на які поширюється дія закону, є Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Конституційний, Верховний, Вищий

арбітражний суди України, Генеральна прокуратура України, СБУ, ЦВК, Національний банк України, Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна, міністерства, відомства, інші центральні органи виконавчої влади, а також Рада національної безпеки і оборони України, Адміністрація Президента України та інші координаційні й консультативні органи при Президентові України.

Вищими посадовими особами України, які підпадають під дію цього закону, є Президент України, голова Верховної Ради України та його заступники, прем'єр-міністр України, члени Кабінету Міністрів України, голови СБУ, ЦВК, Національного банку, Антимонопольного комітету, Фонду державного майна, керівники інших центральних органів виконавчої влади, голова, заступники голови та судді Конституційного суду, голова та заступники голови Верховного, Вищого арбітражного судів України, Генеральний прокурор України та його заступники.

Між тим, перелік органів влади та посадових осіб, на які поширюється дія цього законопроекту, має охоплювати всі гілки і рівні управління, включаючи місцеве самоврядування, виборні органи, державні галузі промисловості, відкриті акціонерні товариства, позавідомчі організації і комітети, які хоч і призначаються урядом, але працюють незалежно від нього, судові органи, приватні організації, що виконують публічні функції, тощо.

Особливого значення проблема інформаційної відкритості набуває в період формування громадянського суспільства. За цих умов інформаційна відкритість важлива як чинник розбудови правової держави, де особливе значення має інформаційна взаємодія громадян і органів влади, яка будується, з одного боку, на отриманні повної, правдивої, точної інформації, що реально відображає запитовані факти станом на відповідну дату або за відповідний період часу, а з іншого — на відкритості органів державної влади, рівень якої визначається їхнім бажанням надавати таку інформацію та легітимізувати себе.

Негативне ставлення керівництва владних структур до розглядуваного питання, низька якість нормативної бази, що має

зобов'язувати органи влади інформувати громадськість про свою діяльність, незацікавленість відомств у громадському контролі за своєю діяльністю значно знижують рівень інформаційної відкритості.

Певні застереження викликає стаття 4 "Гарантії інформаційної відкритості", в якій ідеться про те, що громадяни можуть вільно отримувати потрібну інформацію на платній основі. Як зазначав при обговоренні законопроекту на пленарному засіданні ВРУ народний депутат України В. Мироненко, платна основа отримання інформації може виявитися недоступною для багатьох громадян. Окрім того, за матеріалами Харківської правозахисної групи, що оприлюднила результати дослідження американських учених, інформація має надаватися безкоштовно, за винятком тієї, опублікування якої вимагає непередбачених чинним законодавством витрат. Як зазначають експерти Харківської правозахисної групи, інформувати про свою діяльність правова та демократична держава повинна не тільки тому, що це цікаво окремим фізичним та юридичним особам, а головним чином тому, що це витікає з логіки підкорення всієї державної діяльності суспільним інтересам. Адже держава — політичний слуга народу, який функціонує за рахунок виділених їй бюджетних коштів. Інформування суспільства, окремих громадян про свою діяльність — не факультативна функція, а обов'язок будь-якого державного органу чи посадової особи. Крім того, в проекті даного документа мова ведеться про добре фінансовані вищі управлінські структури. Отже, інформаційні послуги, про які йдеться, мали б надаватися за рахунок бюджету. Що ж до інших послуг, які потребують спеціальної аналітичної обробки (маються на увазі порівняльні довідки, таблиці, довідки про процентне співвідношення тощо), про які говориться в статті 6 зазначеного законопроекту, то вони могли б надаватися за окрему плату, яка не повинна перевищувати витрат за собівартістю.

Викликають певний сумнів положення згадуваної вже статті 6 "Обмеження щодо відомостей, які можуть бути оприлюднені", де підкреслюється, що не підлягають оприлюдненню відомості,

поширення яких може зашкодити безпеці особи чи нормальній діяльності органу державної влади, а також відомості, що можуть бути використані для скоєння злочинів, перелік яких устанавлюється Кабінетом Міністрів України.

Введення зазначених положень видається недоцільним, оскільки обмежень, указаних у частині 1 статті 6 (а саме того, що не підлягають оприлюдненню, окрім випадків, визначених цим законом, відомості, які становлять державну, комерційну, банківську та іншу охоронювану законом таємницю), цілком достатньо.

Крім того, на сьогоднішній день проблеми обмеження доступу до інформації врегульовані Законом України "Про державну таємницю" та іншими нормативними актами. До того ж перелік офіційно засекречених відомостей публікується у "Зводі відомостей, що становлять державну таємницю", який затверджується наказом голови СБУ та реєструється в Міністерстві юстиції України, а також регулюється постановами Кабінету Міністрів України.

Отже, навряд чи варто запроваджувати ще одну категорію закритої інформації, а розширення переліку інформації як державного, так і приватного характеру, на яку навішується гриф конфіденційності, недоцільне та шкідливе. До того ж надання урядові можливості засекречувати додаткові категорії відомостей не лише не сприятимуть підвищенню ступеня інформаційної відкритості влади, але й суттєво знижуватимуть уже досягнутий рівень політичної прозорості в Україні.

Слід також додати, що шкідливою є частина 3 статті 6, про яку йшлося вище. В ній говориться про те, що не підлягають задоволенню запити громадян та юридичних осіб про надання інформації, яка потребує спеціальної аналітичної обробки (порівняльні довідки, таблиці, довідки про процентне співвідношення тощо), за винятком випадків, коли така інформація про відповідний орган державної влади публікувалась у пресі або в щорічних інформаційних бюлетенях. Жоден публічний орган не повинен повністю виключатися з-під дії закону. Запити окремих

громадян або юридичних осіб щодо отримання інформації від публічних організацій повинні братися до уваги, якщо такі організації не зможуть довести, що запитувана інформація підпадає під дію режиму винятків. Лише в таких випадках відмова в оприлюдненні інформації буде виправданою.

Заслугує на увагу ще один момент. Статтею 15 "Відмова у наданні інформації про органи державної влади" встановлюється, що в наданні інформації може бути відмовлено, якщо запитувана інформація не підлягає оприлюдненню. Оскільки сьогодні не існує точного, однозначного та вичерпного визначення, яке б дозволяло ідентифікувати випадки присвоєння будь-яким відомостям статусу конфіденційності, розв'язати проблему отримання необхідної інформації офіційним шляхом часто виявляється неможливо, що може призвести до порушення статті 10 Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод. Ця стаття окреслює випадки, коли держава може втручатися в хід реалізації цих свобод, але таке втручання має бути виключно законним. Таким чином, у випадках, коли опубліковану інформацію державні органи розглядають як конфіденційну, але її включення до цієї категорії чітко не регламентоване законом, то заборона її публікації призведе до порушення статті 10 згадуваної конвенції. Наприклад, Європейський суд з прав людини у своїй діяльності виходить із того, що у випадках, коли певна інформація, навіть конфіденційна, становить відповідно до національного законодавства суспільний інтерес, заборона її оприлюднення чи доступу до неї також призводить до порушення статті 10 конвенції.

Якщо порівнювати вітчизняну практику із зарубіжним досвідом, то виявиться, що в питаннях надання інформації Україна поступається багатьом державам, у національних законодавствах багатьох із яких установлюється обов'язок державних структур регулярно публікувати певні категорії інформації, до якої належать нормативні, індивідуальні або загальні управлінські акти. Поряд із доступом до різного роду матеріалів доступ передбачений і для проектів нормативних актів, що дозволяє

громадянам брати участь у їх обговоренні до їх затвердження. Наприклад, у США на сайті Regulations.gov, який підтримується урядом, кожен громадянин може не лише ознайомитися з проектом відомчого нормативного акта, а й надати свої коментарі та висловити зауваження до них.

Таким чином, розуміючи необхідність активної участі громадянства в контролюванні інформаційної відкритості влади, слід домагатися того, щоб були створені чіткі механізми прямого доступу пересічних громадян до джерел інформації.

А для того щоб наблизитися до міжнародних норм у царині інформаційної відкритості влади, необхідно створювати інформаційне законодавство України з урахуванням основних реалій сучасного етапу розвитку країни, закладати в закон про інформаційну відкритість органів державної влади механізм реалізації його норм, формувати відкрите інформаційне суспільство на основі єдиного інформаційного простору. Це стосується насамперед реалізації права громадян на свободу отримання інформації, відповідальності за її ненадання чи приховування, проблем інформаційного забезпечення процесу формування громадянського суспільства і діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

Додатки

Концепція Закону про свободу (доступ до) інформації¹

I. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

- 1.1. На сьогоднішній день існує багато труднощів у сфері доступу громадян до інформації, якою володіють органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Свідченням цього є скарги громадян на відмову в задоволенні запитів на інформацію до органів вищого рівня чи суду.
 - 1.1.1. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування фактично безпідставно відмовляють у наданні інформації, відносячи її до інформації з обмеженим доступом, неправомірно застосовуючи при цьому грифи обмеження доступу до інформації, такі як: "опублікуванню не підлягає", "не для друку", "для службового користування".
 - 1.1.2. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування не повністю виконують вимогу оприлюднювати інформацію про свою діяльність.
 - 1.1.3. Існують великі труднощі в отриманні громадянами локальних нормативно-правових актів (а в деяких випадках це взагалі неможливо) місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, не говорячи вже про проекти таких актів.
 - 1.1.4. Не врегульована також проблема доступу громадян до інформації про себе (інформації персонального характеру).
 - 1.1.5. Не всі внутрішньовідомчі акти публікуються в офіційних виданнях (стаття 37 Закону України "Про інформацію" містить загальні

¹ Підготовлено експертами Центру політико-правових реформ. Див. також: Доступ до інформації та електронне урядування. / Автори-упорядники М. С. Демкова, М. В. Фігель. Центр політико-правових реформ. К.: Факт, 2004.

положення про інформацію, яка не підлягає розголошенню згідно з іншими законодавчими актами), і, таким чином, державні органи стають подібними до власників інформації, які на власний розсуд приймають рішення про надання або відмову у наданні інформації.

1.1.6. Відсутність чітких процедур та інституцій, спеціально призначених для захисту права на доступ до інформації. Відсутність інструкцій чи форм для складання запиту на інформацію.

1.1.7. Невизначення механізму надання документів, які зберігаються органами влади.

1.1.8. Наявність у правовому регулюванні надто великої кількості оціночних понять, дискреційних меж щодо визначення режиму відкритості/закритості інформації тощо.

Ці та інші проблеми пов'язані, в першу чергу, з відсутністю якісних правових механізмів здійснення права людини на свободу інформації, оскільки чинне законодавство України про свободу інформації не відповідає сучасному рівню розвитку інформаційних відносин та не в змозі адекватно вирішувати проблеми, що виникають. Більшість чинних законів та підзаконних нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання інформаційних відносин, були прийняті до набрання чинності Конституцією, і навіть із значними змінами і доповненнями непридатні для задоволення потреб сьогодення. Найбільш істотними є вади базових, власне інформаційних законів ("Про інформацію", "Про державну таємницю" та ін.), які практично не мають власного змісту (норм, придатних до практичного застосування), тобто або відсилають до інших нормативно-правових актів (які також містять посилання, що не можуть бути застосовані до інформаційних відносин), або містять норми-декларації. Існує також багато проблем, пов'язаних з використанням термінології інформаційного законодавства.

Це все пояснює необхідність вдосконалення законодавства України про свободу інформації, а саме – прийняття нового Закону про свободу інформації (доступ до інформації).

Свобода інформації – передбачене Конституцією України право, що включає в себе право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій ви-

бір. Здійснення цього права може бути обмежено законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку.

Будь-яка особа, яка складає запит на інформацію до органу державної влади, органу місцевого самоврядування, має право:

- бути повідомленою, чи зберігає орган державної влади чи орган місцевого самоврядування відомості, які містять відповідну інформацію або відомості, з яких така інформація може бути отримана;
- у випадку наявності в органі державної влади, органі місцевого самоврядування такої інформації отримати її.

Кожній особі забезпечується вільний доступ до інформації, яка стосується її особисто, крім випадків, передбачених законами України.

1.2. У Законі про свободу інформації (доступ до інформації) слід використовувати такі терміни:

Інформація — відомості про об'єкти, події, явища та процеси незалежно від форм їх вираження;

Розпорядники інформації — суб'єкти відносин у сфері доступу до інформації, що визначені у п.п. 2 п. 4.1.

Режим доступу до інформації — передбачений правовими нормами порядок одержання, використання, поширення і зберігання інформації;

Відкрита інформація — будь-яка інформація, що не віднесена законом до категорії інформації з обмеженим доступом;

Інформація з обмеженим доступом — це інформація, яка призначена для обмеженої групи людей і стосується виконання ними роботи або посадових обов'язків, та розкриття або втрата якої, згідно із характером та змістом такої інформації, перешкоджає або може перешкодити діяльності органу, або спричиняє чи може спричинити шкоду законним інтересам фізичних або юридичних осіб;

Конфіденційна інформація — відомості, які знаходяться у володінні, користуванні або розпорядженні окремих фізичних чи юридичних осіб і поширюються за їх бажанням відповідно до передбачених ними умов;

Таємна інформація — інформація, що містить відомості, які становлять державну та іншу передбачену законом таємницю, розголошення якої завдає шкоди особі, суспільству і державі;

Комерційна таємниця — склад і обсяг відомостей, що визначені керівником підприємства відповідно до ч. 1 ст. 30 Закону України "Про

підприємства в Україні" та постанови Кабінету Міністрів України від 09.08.93 р. № 611 "Про перелік відомостей, що не становлять комерційної таємниці";

Комерційна таємниця підприємства — відомості, пов'язані з виробництвом, технологічною інформацією, управлінням, фінансами та іншою діяльністю підприємства, що не є державною таємницею, розголошення (передача, витік) яких може завдати шкоди його інтересам;

Службова таємниця — склад і обсяг відомостей, що є в розпорядженні конкретного органу державної контрольно-ревізійної служби або її посадової особи стосовно об'єктів контролю, контрольних, правоохоронних та інших державних органів, їх працівників, способів досягнення визначених законодавством завдань, що необхідні для якісного проведення контрольно-ревізійних дій, забезпечення відповідної їх раптовості та ефективності і які з цієї причини на певний період не підлягають зовнішньому чи внутрішньому розголошенню;

Професійна таємниця — матеріали, документи, інші відомості, якими користуються в процесі та у зв'язку з виконанням своїх посадових обов'язків посадові особи державних органів, що здійснюють регулювання ринків фінансових послуг, та особи, які залучаються до здійснення цих функцій, і які забороняється розголошувати у будь-якій формі до моменту прийняття рішення відповідним уповноваженим державним органом;

Інформація персонального характеру — зафіксована на матеріальному носії будь-яка інформація про фізичну особу, що ідентифікована чи може бути ідентифікована. Такою, що може бути ідентифікована, вважається будь-яка фізична особа, чия особистість може бути встановлена безпосередньо чи опосередковано, зокрема через ідентифікаційний номер або один чи декілька специфічних елементів фізичної, фізіологічної, психічної, економічної, культурної або соціальної totoжності;

Державна таємниця — вид таємної інформації, що охоплює відомості у сфері оборони, економіки, науки і техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку, розголошення яких може завдати шкоди національній безпеці України та які визнані у порядку, встановленому Законом, державною таємницею і підлягають охороні державою;

Запит на інформацію — звернення з вимогою надати письмову або усну інформацію про діяльність органів влади, органів місцевого самоврядування з окремих питань;

Право власності на інформацію — це врегульовані законом суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження інформацією.

1.3. Сфера дії Закону про свободу (доступ до інформації) охоплює відносини, пов'язані із забезпеченням права на доступ до інформації, якою володіють органи державної влади, органи місцевого самоврядування згідно із принципом, що така інформація повинна бути доступна громадськості, щоб винятки з права на доступ до інформації були обмежені та чітко визначені.

Дія цього Закону також поширюється на відносини, пов'язані із забезпеченням права на доступ до інформації, якою володіють приватні структури стосовно одержання інформації про себе особисто і у випадку необхідності здійснення або захисту свого права; доступ до цієї інформації може бути обмежений у виняткових ситуаціях.

1.4. Право на свободу (доступ до) інформації здійснюється на підставі таких принципів:

- гарантованість права на доступ до інформації;
- відкритість, доступність інформації та свобода її обміну;
- об'єктивність, вірогідність інформації;
- повнота і точність інформації;
- законність одержання, використання, поширення та зберігання інформації;
- простота та своєчасність одержання інформації;
- не порушність прав інших громадян;
- забезпечення оскарження відмови або обмеження у наданні доступу до інформації.

1.5. Право на свободу (доступ до) інформації гарантується:

- обов'язком органів державної влади та органів місцевого самоврядування інформувати про себе та свою діяльність;
- створенням у державних органах та органах місцевого самоврядування спеціальних інформаційних служб або систем, що забезпечували б у встановленому порядку доступ до інформації;

- вільним доступом до статистичних даних, архівних, бібліотечних та музейних фондів; обмеження цього доступу зумовлюються лише специфікою цінностей та особливими умовами їх схоронності, що визначаються законодавством;
- створенням механізмів реалізації права на доступ до інформації;
- здійсненням контролю за додержанням законодавства про свободу інформації;
- встановленням відповідальності за порушення законодавства про свободу інформації.

II. РЕЖИМ ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ. КЛАСИФІКАЦІЯ ІНФОРМАЦІЇ

Необхідно чітко розмежовувати інформацію за режимом доступу до неї, а також визначити контроль (суб'єктів контролю) за режимом доступу до інформації.

2.1. За режимом доступу до інформації інформація поділяється на відкриту інформацію та інформацію з обмеженим доступом.

Існує державний та парламентський контроль за режимом доступу до інформації.

Завдання контролю за режимом доступу до інформації полягає у забезпеченні додержання вимог законодавства про інформацію всіма органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами, недопущенні необґрунтованого віднесення відомостей до категорії інформації з обмеженим доступом.

Державний контроль за додержанням встановленого режиму здійснюється уповноваженим органом виконавчої влади, правовий статус якого визначається Кабінетом Міністрів України.

Парламентський контроль за додержанням режиму доступу до інформації здійснюється Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини.

2.2. Доступ до відкритої інформації забезпечується шляхом:

- систематичної публікації її в офіційних друкованих виданнях (біюлетенях, збірниках);
- поширення її засобами масової комунікації;
- безпосереднього її надання зацікавленим державним органам, органам місцевого самоврядування, фізичним та юридичним особам.

Порядок і умови надання державним органам, органам місцевого самоврядування, фізичним та юридичним особам і представникам громадськості відомостей за запитами встановлюються цим Законом або договорами (угодами), якщо надання інформації здійснюється на договірній основі.

Обмеження права на одержання відкритої інформації забороняється Законом.

2.3. До інформації з обмеженим доступом відноситься:

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

Конфіденційною визнається інформація:

- якій було надано такого статусу згідно із законом;
- яка містить комерційну, службову, професійну та іншу таємницю;
- яка стосується приватного життя фізичних осіб (інформація персонального характеру).

Фізичні та юридичні особи, які володіють інформацією професійного, ділового, виробничого, банківського, комерційного та іншого характеру, одержаною на власні кошти, або такою, яка є предметом їх професійного, ділового, виробничого, банківського, комерційного та іншого інтересу і не порушує передбачені законом таємниці, самостійно визначають режим доступу до неї, включаючи належність її до категорії конфіденційної, та встановлюють для неї систему (способи) захисту.

Виняток становить інформація комерційного та банківського характеру, а також інформація, правовий режим якої встановлено Верховною Радою України за поданням Кабінету Міністрів України (з питань статистики, екології, банківських операцій, податків тощо), та інформація, приховування якої являє загрозу життю і здоров'ю людей.

2.4. Інформація класифікується як комерційна таємниця, якщо у разі її розкриття орган державної влади, орган місцевого самоврядування може вплинути на конкурентноздатність особи, яка надала цю інформацію.

Захист комерційної таємниці фізичних або юридичних осіб не може обмежувати прав інших фізичних або юридичних осіб на доступ до інформації, яка є доступною відповідно до закону.

Не є комерційною таємницею установчі документи, документи, що дозволяють займатися господарською діяльністю, інформація за всіма

встановленими формами державної звітності, дані, потрібні для обчислення й сплати податків (інших обов'язкових платежів), та документи про їх сплату й платоспроможність підприємства, установи, організації тощо.

2.5. Службовими таємницями є:

- 1) положення плану контрольно-ревізійної роботи на термін до часу повідомлення об'єкта контролю про початок проведення ревізії (перевірки);
- 2) факти виявлених під час проведення ревізій і перевірок порушень, зловживань до їх повного документального підтвердження й закріплення в актах, а також заплановані з цією метою зустрічні перевірки, раптові інвентаризації готівки й майна, контрольні обміри та інші ревізійні дії;
- 3) надані правоохоронними органами оперативні та інші відомості щодо діяльності підприємств, установ і організацій (вчинених порушень, зловживань посадових осіб, дані посадовими особами письмові пояснення, протоколи допиту з конкретних питань тощо);
- 4) інформація про оперативну й слідчу роботу органів прокуратури, МВС, СБУ, їхніх органів дізнання в тих випадках, коли її розголошення може зашкодити слідству, порушити право людини на справедливий та об'єктивний розгляд її справи, створити загрозу життю або здоров'ю будь-якої особи;
- 5) конкретні пояснення посадових осіб щодо виявлених фактів зловживань, крадіжок тощо;
- 6) відомості, які містяться у зверненнях громадян щодо їхнього (чи інших громадян) особистого життя, та інша інформація, що зачіпає (порушує) їхні права та законні інтереси;
- 7) документи, що становлять внутрішньодомчу службову кореспонденцію (довідні записки, переписка між підрозділами, матеріали колегій тощо), якщо вони пов'язані з розробкою напряму діяльності ДКРС, процесом прийняття рішень і передують їх прийняттю;
- 8) інформація банківських і фінансових установ, підготовлена на запити органів державної контрольно-ревізійної служби;
- 9) чернетки матеріалів ревізій і перевірок.

Матеріали, які надаються для аналізу або перевірки, а також відомості та документи про фінансовий, майновий стан юридичних і фізич-

них осіб, що надходять до уповноваженого органу виконавчої влади у сфері регулювання ринків фінансових послуг, становлять професійну таємницю і можуть бути використані лише для здійснення уповноваженим органом його функцій, включаючи випадки щодо законодавчо встановленого порядку обміну інформацією.

Несанкціоноване розголошення будь-яких відомостей, матеріалів, документів, що відносяться до професійної таємниці, тягне відповідальність відповідно до законів, крім випадків, коли таке розголошення необхідне для запобігання легалізації грошей, набутих злочинним шляхом.

Інформацією, що містить іншу таємницю, визнається:

- 1) інформація, зібрана під час розгляду судових справ, до того як справу передадуть в суд, але не довше дії строку обмеження;
- 2) інформація, зібрана в процесі здійснення державного нагляду, до набуття чинності рішення, прийнятого з цього питання;
- 3) інформація, оприлюднення якої може зашкодити міжнародним відносинам держави;
- 4) інформація, розкриття якої зашкодить об'єктам, що охороняються як національна спадщина;
- 5) інформація, розкриття якої зашкодить збереженню територій та біологічних видів, а також біорозмаїттю та ареалам, що знаходяться під охороною;
- 6) інформація, що включає описи систем безпеки, організації системи безпеки та заходів безпеки;
- 7) інформація про технологічні рішення, якщо її оприлюднення зашкодить інтересам розпорядника інформації або якщо її класифікація як інформації для внутрішнього користування передбачається угодою.

Статус інформації з обмеженим доступом може бути надано інформації для внутрішнього користування органів державної влади, органів місцевого самоврядування щодо підготовки питань тільки протягом часу, коли такий орган приймає рішення стосовно певного питання.

2.6. Інформація, що стосується приватного життя фізичних осіб (інформація персонального характеру)

Кожна особа має право:

- знати у період збирання інформації, які відомості про них і з якою метою збираються, як, ким і з якою метою вони використовуються;
- доступу до інформації про них, заперечувати її правильність, повноту, доречність тощо.

Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, інформаційні системи яких вміщують інформацію про громадян, зобов'язані надавати її безперешкодно і безкоштовно на вимогу осіб, яких вона стосується, крім випадків, передбачених законом, а також вживати заходів щодо запобігання несанкціонованому доступу до неї. У разі порушень цих вимог Закон гарантує захист громадян від завданої їм шкоди використанням такої інформації.

Забороняється доступ сторонніх осіб до відомостей про іншу особу, зібраних відповідно до чинного законодавства органами державної влади, органами місцевого самоврядування.

Зберігання інформації про громадян не повинно тривати довше, ніж це необхідно для законно встановленої мети.

Всі установи, які збирають інформацію про громадян, повинні на початку роботи з нею здійснити у встановленому Кабінетом Міністрів України порядку державну реєстрацію відповідних баз даних.

Необхідна кількість даних про громадян, яку можна одержати законним шляхом, має бути максимально обмеженою і може використовуватися лише для законно встановленої мети.

Відмова в доступі до такої інформації, або приховування її, або незаконні збирання, використання, зберігання чи поширення можуть бути оскаржені до суду.

2.7. Інформація, що містить відомості, які становлять державну таємницю

Віднесення інформації до категорії таємних відомостей, які становлять державну таємницю, і доступ до неї здійснюється відповідно до закону про цю інформацію.

Порядок обігу такої інформації та її захисту визначається відповідними органами державної влади за умови додержання вимог, встановлених цим Законом.

Порядок і терміни оприлюднення таємної інформації визначаються відповідним законом.

III. РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ

3.1. Кожна особа має право звернутися до державних органів, органів місцевого самоврядування, приватних осіб і вимагати надання будь-якого офіційного документа, незалежно від того, стосується цей документ її особисто чи ні, крім випадків обмеження доступу, передбачених цим Законом.

Особа, яка робить запит на інформацію, повинна оформити цей запит:

- 1) усно, звернувшись безпосередньо чи зателефонувавши до розпорядника інформації, або
- 2) письмово, шляхом особистого вручення запиту на інформацію, або надіславши його поштою, факсом чи електронною поштою.

Запит на інформацію може бути індивідуальним або колективним.

Він подається у письмовій формі.

Особа, яка нездатна через неграмотність або недієздатність скласти запит на інформацію, має право скласти усний запит, а службовець, що отримав усний запит, повинен оформити його у письмовій формі, вказавши в ній своє ім'я, посаду, що він займає в даній організації, та представити копію запиту особі, що його склала.

3.2. Запит на інформацію повинен містити наступну інформацію, що надається в усній чи письмовій формі:

- 1) прізвище, ім'я та по батькові запитувача;
- 2) назву юридичної особи, у разі якщо запит на інформацію подається від її імені;
- 3) деталі, пов'язані з особою, яка робить запит на інформацію (пошта-ва чи електронна адреса, факс або номер телефону), шляхом використання яких розпорядник інформації зможе надіслати інформацію чи зв'язатися з особою, яка зробила запит;
- 4) зміст інформації чи вид, назву та зміст документа, на який зроблено запит, або інформацію про реквізити документа, які відомі особі, що робить запит на інформацію;
- 5) спосіб задоволення запиту на інформацію.

Органи державної влади, органи місцевого самоврядування зобов'язані надавати інформацію, що стосується їх діяльності, письмово, усно або через інші засоби комунікації.

Запит на інформацію повинен визначити право, яке особа хоче захистити або здійснити шляхом складання запиту на інформацію, і зазначити причини, чому дана інформація необхідна для дотримання або захисту цього права.

Орган державної влади, орган місцевого самоврядування може визначити форму запитів на інформацію за умови, якщо такі форми значно не затримують розгляд запитів або не створюють надмірних перешкод для тих, хто їх складає.

Орган державної влади, орган місцевого самоврядування, який отримав запит на інформацію, повинен надати повідомлення, що підтверджує отримання запиту.

3.3. Орган державної влади, орган місцевого самоврядування повинен дати відповідь на запит на інформацію у строк, що не перевищує двадцяти робочих днів з моменту отримання запиту.

Якщо запит на інформацію стосується інформації, яка необхідна для захисту життя чи свободи особи, то відповідь повинна бути надана протягом 48 годин.

Орган державної влади, орган місцевого самоврядування може письмовим повідомленням продовжити строк розгляду запиту до одного місяця у випадку, якщо запит стосується великого обсягу інформації або вимагає пошуку інформації серед значної кількості даних та якщо виконання запиту протягом двадцяти робочих днів буде перешкоджати щоденній діяльності органу.

Невиконання вимоги надати відповідь на запит на інформацію вважається відмовою у його задоволенні.

3.4. Відповідь на запит на інформацію повинна бути надана у письмовій формі та містити:

- плату, у разі її стягнення по відношенню до будь-якої частини запиту, що надається, та форму, в якій дана інформація буде представлена;
- причини відмови у задоволенні будь-якої частини запиту на інформацію;
- у випадку будь-якої відмови зазначити, чи зберігає орган державної влади чи орган місцевого самоврядування відомості, що містять відповідну інформацію, факт такої відмови та обґрунтовані причини відмови у наданні інформації; та

- право особи, яка складає запит, на подання скарги.

Будь-яка частина запиту, яка визнана такою, що може бути розкрита, повинна бути передана негайно; єдина затримка у її наданні може бути спричинена положеннями 17.

3.5. Відкрита інформація, яка не потребує будь-якої додаткової обробки, надається безкоштовно.

Плата за надання інформації не повинна перевищувати витрат на її пошук, додаткову обробку, копіювання документів або інформації. Орган державної влади, орган місцевого самоврядування може не вимагати компенсації за будь-які інші витрати, які виникли в процесі вирішення правових чи політичних питань, які стосуються відповіді на запит на інформацію.

Кожний запитувач інформації може клопотати про звільнення від оплати послуг, а орган державної влади чи орган місцевого самоврядування може прийняти рішення надати інформацію за меншу плату або безкоштовно.

Очікувана плата за надання інформації повинна бути повідомлена запитувачеві до реєстрації моменту його запиту.

3.6. Керівник установи, яка є розпорядником інформації, чи фізична особа — розпорядник інформації несуть відповідальність за організацію доступу до інформації відповідно до Закону.

Розпорядник інформації може, використовуючи інструкцію чи інші документи, визначити структурну одиницю та посадових осіб чи службовців, відповідальних за задоволення запитів на інформацію (службовців з питань інформації) та публікацію інформації, а також за процедуру внутрішнього опрацювання запиту на інформацію або підготовку інформації, що підлягає розкриттю.

Якщо розпорядник інформації не встановить компетенцію посадових осіб чи службовців щодо задоволення запитів на інформацію, то кожна посадова особа чи службовець, якій доручено задовольнити запит на інформацію або до якої надійде запит, є відповідальною за задоволення запиту на інформацію таким способом, який відповідає згаданим вимогам.

Керівник установи, що є розпорядником інформації, несе відповідальність за належне розкриття інформації у спосіб, що відповідає вста-

новленим вимогам, за винятком випадків, коли процес розкриття інформації покладається законодавством на іншу особу.

3.7. Відмова та відстрочка задоволення запиту на інформацію

Розпорядник інформації повинен відмовити в задоволенні запиту, якщо:

- 1) інформація, яка вимагається, віднесена до інформації з обмеженим доступом, а особа, яка складає запит, не має права доступу до цієї інформації;
- 2) розпорядник інформації не володіє необхідною інформацією, не знає, хто володіє нею, і не може встановити розпорядника цієї інформації;
- 3) задоволення запиту на інформацію є неможливим, оскільки із змісту запиту не зрозуміло, яка саме інформація необхідна особі, яка робить запит;
- 4) особа, яка складає запит на інформацію, не оплатила витрати, пов'язані із задоволенням запиту на інформацію, якщо плата передбачена законом, а розпорядник інформації не відкликав вимоги щодо компенсації понесених витрат.

Розпорядник інформації має право відмовитися задовольнити запит, якщо:

- 1) необхідна інформація вже була надана іншій особі, яка склала запит, і особа не дає пояснень про необхідність одержання інформації повторно;
- 2) задоволення запиту вимагатиме зміни в організації роботи розпорядника інформації, порушить виконання покладених на нього завдань або вимагатиме непотрібних і непропорційних витрат через великі обсяги інформації, що вимагається;
- 3) запит на інформацію не може бути задоволений лише наданням інформації.

Відмова в задоволенні запиту доводиться до відома запитувача у письмовій формі з роз'ясненням порядку оскарження прийнятого рішення.

У відмові має бути зазначено:

- 1) посадову особу розпорядника інформації;
- 2) дату відмови;
- 3) мотивовану підставу відмови.

Відстрочка задоволення запиту допускається у разі, якщо запитуваний документ не може бути наданий для ознайомлення у місячний термін. Повідомлення про відстрочку доводиться до відома запитувача у письмовій формі з роз'ясненням порядку оскарження прийнятого рішення.

У повідомленні про відстрочку має бути зазначено:

- 1) посадову особу розпорядника інформації;
- 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.

Відмова та відстрочка задоволення запиту щодо надання письмової інформації здійснюються в аналогічному порядку.

3.8. Відмову або відстрочку задоволення запиту на інформацію може бути оскаржено.

У разі відмови у наданні інформації (документа, який містить необхідну інформацію) для ознайомлення або відстрочки задоволення запиту на інформацію запитувач має право оскаржити відмову або відстрочку до органу вищого рівня.

Якщо на скаргу, подану до органу вищого рівня, дається негативна відповідь, запитувач має право оскаржити цю відмову до уповноваженого органу виконавчої влади, а у разі незадоволення його рішенням — до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Відмову або відстрочку задоволення запиту на інформацію може бути оскаржено безпосередньо до суду.

3.9. Не підлягають обов'язковому наданню для ознайомлення за запитами на інформацію офіційні документи, які містять у собі:

- інформацію, визнану у встановленому порядку державною таємницею;
- конфіденційну інформацію;
- інформацію про оперативну і слідчу роботу органів прокуратури, МВС, СБУ, роботу органів дізнання та суду у тих випадках, коли її розголошення може зашкодити оперативним заходам, розслідуванню чи дізнанню, порушити право людини на справедливий та об'єктивний судовий розгляд її справи, створити загрозу життю та здоров'ю будь-якої особи;

- інформацію, що стосується особистого життя громадян;
- документи, що становлять внутрішню службову кореспонденцію (довідні записки, переписка між підрозділами та інше), якщо вони пов'язані з розробкою напряму діяльності установи, процесом прийняття рішень і передують їх прийняттю;
- інформацію, що не підлягає розголошенню згідно з іншими законодавчими або нормативними актами. Установа, до якої звернуто запит на інформацію, може не надавати для ознайомлення документ, якщо він містить інформацію, яка не підлягає розголошенню на підставі нормативного акта іншої державної установи, а та державна установа, яка розглядає запит на інформацію, не має права вирішувати питання щодо її розсекречення;
- інформацію фінансових установ, підготовлену для контрольно-фінансових відомств.

3.10. Інформація є об'єктом права власності фізичних, юридичних осіб та держави. Інформація може бути об'єктом права власності як у повному обсязі, так і об'єктом лише володіння, користування чи розпорядження.

Власник інформації щодо об'єктів своєї власності має право здійснювати будь-які законні дії.

Підставами виникнення права власності на інформацію є:

- створення інформації своїми силами і за свій рахунок;
- договір на створення інформації;
- договір, що містить умови переходу права власності на інформацію до іншої особи.

Інформація, створена на кошти державного бюджету, є державною власністю.

Власник інформації має право призначити особу, яка здійснює володіння, використання і розпорядження інформацією, і визначати правила обробки інформації та доступ до неї, а також встановлювати інші умови щодо інформації.

IV. СУБ'ЄКТИ ВІДНОСИН У СФЕРІ ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ, ЇХ ПРАВА ТА ОБОВ'ЯЗКИ

Необхідно визначити перелік уповноважених суб'єктів, їх компетенцію щодо забезпечення здійснення громадянами права на доступ до інформації. У деяких зарубіжних країнах існують органи парламентського контролю за забезпеченням доступу до інформації, омбудсмени (Уповноважені з питань інформації) або окремі органи виконавчої влади, які відповідають за весь спектр питань, пов'язаних з інформацією. В Україні немає таких органів, тому немає можливості оскаржувати відмови у доступу до інформації, окрім в судовому порядку, що є, як правило, неефективним. Тому повноваження парламентського контролю щодо здійснення права на доступ до інформації покладається на Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, а державного контролю — на уповноважений орган виконавчої влади.

4.1. Суб'єктами відносин у сфері доступу до інформації є:

- 1) фізичні, юридичні особи — запитувачі інформації;
- 2) органи державної влади, органи місцевого самоврядування, юридичні особи державного сектора, недержавні юридичні особи та фізичні особи на умовах, визначених частиною першою, другою статті 28, а також, у разі створення, службовці з питань інформації — розпорядники інформації;
- 3) Уповноважений орган виконавчої влади, відповідальний за здійснення державної політики у сфері забезпечення доступу до інформації (надалі — уповноважений орган виконавчої влади);
- 4) Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

4.2. Суб'єкти відносин у сфері доступу до інформації мають право одержувати (виробляти, добувати), використовувати, поширювати та зберігати інформацію у будь-якій формі з використанням будь-яких засобів, крім випадків, передбачених законом.

Кожний суб'єкт відносин у сфері доступу до інформації для забезпечення своїх прав, свобод та законних інтересів має право про одержання інформації про:

- діяльність органів державної влади;

- діяльність органів місцевого самоврядування;
- те, що стосується його особисто.

4.3. Суб'єкти відносин у сфері доступу до інформації зобов'язані:

- поважати права та свободи інших осіб;
- використовувати інформацію відповідно до закону або договору (угоди);
- забезпечувати додержання принципів свободи інформації;
- забезпечувати доступ до інформації на умовах, передбачених законом або договором (угодою);
- зберігати інформацію в належному стані протягом встановленого строку і надавати іншим особам у встановленому законом порядку;
- відшкодовувати шкоду, заподіяну при порушенні законодавства про свободу інформації.

4.4. Обов'язок оприлюднювати інформацію

Кожний орган державної влади, орган місцевого самоврядування зобов'язаний публікувати та поширювати в доступній формі не рідше ніж один раз на рік інформацію, яка містить:

- 1) опис своєї організаційної структури, функцій, повноважень та фінансових ресурсів;
- 2) детальні дані про послуги, які орган безпосередньо надає громадянам;
- 3) механізми складання запиту на інформацію чи механізми оскарження доступні для громадян, які стосуються діяльності або бездіяльності даного органу, разом із стислим змістом запитів, скарг та ін.;
- 4) інструкцію, яка містить адекватні інформацію про систему обліку, види інформації, яку зберігає орган, категорії інформації, що публікується, а також процедуру, якої необхідно дотримуватися при складанні запиту на інформацію;
- 5) опис функціональних обов'язків керівництва органу та процедури прийняття рішень;
- 6) будь-які акти, правила, інструкції щодо виконання органом своїх функцій;
- 7) зміст усіх прийнятих рішень, які зачіпають інтереси громадян разом з причинами, які обґрунтовують необхідність їх прийняття, офіційним тлумаченням положень та іншими важливими матеріалами, які їх стосуються;

8) будь-які механізми чи процедури, за допомогою яких громадськість може представляти свої інтереси або в інший спосіб впливати на процес формування політики чи на реалізацію повноважень органу.

4.5. Обов'язки розпорядників інформації поширюються на недержавних юридичних осіб та фізичних осіб, якщо вони виконують державні обов'язки відповідно до законодавства чи за контрактом, включаючи надання освітніх, соціальних або інших державних послуг, — стосовно інформації, пов'язаної з виконанням їх обов'язків.

До розпорядників інформації прирівнюються:

- 1) підприємства, 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) неприбуткові асоціації, фонди та компанії, в яких державний орган, орган місцевого самоврядування чи недержавна юридична особа є членом, засновником, або учасником, — стосовно інформації щодо використання фондів, виділених з державного чи місцевого бюджетів.

Розпорядники інформації зобов'язані надати доступ до інформації, якою вони володіють, згідно з процедурами, передбаченими Законом.

Надаючи доступ до інформації, розпорядник інформації зобов'язаний:

- 1) забезпечити доступ до документів, до яких особа, яка робить запит на інформацію, просить дати їй доступ, якщо ця особа має право на доступ до інформації;
- 2) вести реєстр документів, зберігання яких йому довірено;
- 3) розголошувати інформацію, яку належить розкривати відповідно до Закону;
- 4) регулярно оприлюднювати інформацію щодо виконання обов'язків державою;
- 5) допомагати особам, які складають запит на інформацію;
- 6) інформувати осіб, які роблять запит на інформацію, про існуючі обмеження доступу до документів;
- 7) забезпечити додержання обмежень на доступ до інформації;
- 8) не надавати свідомо дезорієнтуючу, неточну та недостовірну інформацію, а також, у випадку сумніву, перевіряти правильність та точність наданої інформації.

Орган державної влади, орган місцевого самоврядування (службовець з питань інформації — у разі створення такої посади) повинен щорічно подавати Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини звіт про свою діяльність стосовно запитів на інформацію, який повинен містити наступну інформацію:

- кількість отриманих запитів на інформацію, задоволених або відхилених;
- кількість разів і на основі яких норм закону були відхилені запити на інформацію;
- кількість скарг на відмову у наданні інформації;
- плата, стягнена за задоволення запитів на інформацію;
- інформацію про виконання обов'язку оприлюднювати інформацію;
- іншу необхідну інформацію.

4.6. Уповноважений орган виконавчої влади здійснює державний нагляд за розпорядниками інформації у процесі задоволення запитів на інформацію та її розкриття.

Уповноважений орган виконавчої влади може здійснювати контрольні перевірки на основі скарг чи з власної ініціативи.

У процесі здійснення контролю уповноважений орган виконавчої влади повинен пересвідчитися, що:

- 1) кожен запит на інформацію було зареєстровано у відповідності з процедурою, визначеною Законом;
- 2) кожен запит на інформацію було задоволено згідно з процедурою, в межах строку та у спосіб, передбачений Законом;
- 3) відмова задовольнити певний запит на інформацію або відстрочка у задоволенні відповідає вимогам Закону;
- 4) обмеження доступу до певної інформації встановлено у відповідності з процедурою, передбаченою Законом;
- 5) кожен розпорядник інформації виконує свої обов'язки щодо оприлюднення інформації.

4.7. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (надалі — Уповноважений) є орган парламентського контролю за дотриманням конституційних прав і свобод людини.

Правовий статус Уповноваженого визначається Конституцією України і Законом.

Уповноважений забезпечує реалізацію прав громадян на вільний доступ до інформації у порядку, визначеному цим Законом.

V. ПРОЦЕДУРА ОСКАРЖЕННЯ ВІДМОВИ І ВІДСТРОЧКИ

5.1. Нагляд за виконанням цього Закону у межах своєї компетенції здійснюють:

- 1) Уповноважений орган виконавчої влади у відповідності з процедурою, передбаченою цим Законом;
- 2) Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

5.2. Подання скарги до уповноваженого органу виконавчої влади

Особа, яка отримала відмову в задоволенні запиту на інформацію чи у разі відстрочки задоволення запиту, а також негативну відповідь органу вищого рівня у разі оскарження до нього цієї відмови чи відстрочки, має право звернутися до уповноваженого органу виконавчої влади з проханням розпочати контрольні перевірки.

Особа, що звертається з проханням розпочати контрольні перевірки уповноваженим органом виконавчої влади, повинна подати письмову скаргу, яка повинна містити:

- 1) ім'я та прізвище особи, яка подає скаргу, на ім'я якої подається скарга, якщо скарга подається на ім'я іншої особи;
- 2) поштова адреса та контактний телефон особи;
- 3) інформація про розпорядника інформації, який відмовляється задовольнити запит на інформацію або не відповів на такий запит, або якщо представлена інформація є недостовірною;
- 4) зміст запиту на інформацію, поданого розпорядникові;
- 5) підстави особи, яка робить запит на інформацію, вважати, що діяльність розпорядника інформації є незаконною.

Якщо, на думку особи, яка подає скаргу, розпорядник інформації відмовив задовольнити запит незаконно чи представив недостовірну інформацію, особа, яка подає скаргу, повинна додати копію письмової відмови розпорядника інформації задовольнити запит або недостовірну інформацію, представлену розпорядником інформації.

5.3. Розгляд скарг уповноваженим органом виконавчої влади

Уповноважений орган виконавчої влади повинен проаналізувати скаргу та перевірити правильність дій розпорядника інформації протягом десяти днів після одержання скарги.

Уповноважений орган виконавчої влади може продовжити строк розгляду до тридцяти днів, якщо необхідно уточнити скаргу або надати додаткові пояснення та документи для розгляду скарги. Уповноважений орган виконавчої влади повинен повідомити особу, яка подає скаргу, про будь-яке продовження строку розгляду протягом десяти днів після одержання скарги.

5.4. Уповноважений орган виконавчої влади може відмовити у розгляді скарги, якщо:

- 1) скарга є анонімною;
- 2) подана скарга не стосується діяльності конкретного розпорядника інформації;
- 3) набуло чинності рішення суду у тій самій справі;
- 4) скарга є безпідставною, оскільки дії розпорядника інформації стосовно відмови у задоволенні запиту на інформації були законними.

Уповноважений орган виконавчої влади повинен повідомити особі, яка подає скаргу, про свою відмову розглянути скаргу у письмовій формі, виклавши причини відмови.

Якщо особа, яка подає скаргу, не погоджується з рішенням уповноваженого органу виконавчої влади, то вона має право оскаржити його до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

5.5. Компетентні посадові особи уповноваженого органу виконавчої влади, які здійснюють контроль, мають право:

- 1) вимагати пояснень та документів від розпорядників інформації;
- 2) перевірити документи стосовно доступу до інформації, що належить розпорядникам інформації, а також внутрішні документи, доступ до яких обмежено;
- 3) дати вказівку розпорядникам інформації дотримуватися законодавства;
- 4) розпочати розслідування у справах, що стосуються адміністративних правопорушень відповідно до процедури, передбаченої КпАП;
- 5) зробити пропозицію розпорядникам інформації щодо вдосконалення організації доступу до інформації.

Уповноважений орган виконавчої влади повинен повідомити особу, яка подає скаргу, розпорядника інформації та вищий орган чи установу розпорядника про результати перевірки.

5.6. Уповноважений орган виконавчої влади може видати вказівки щодо приведення розпорядником інформації своєї діяльності у відповідність до Закону, якщо уповноважений орган виконавчої влади переконається, що розпорядник інформації:

- 1) незаконно відмовив у задоволенні запиту;
- 2) не відповів на запит у межах встановленого строку;
- 3) не задовольнив запит належним чином;
- 4) не опрацював запит на інформацію належним чином;
- 5) не оприлюднив інформацію, як це вимагається;
- 6) незаконно встановив обмеження на доступ до інформації;
- 7) не встановив обмеження на доступ до інформації, яка містить персональні дані;
- 8) надав доступ до інформації, обмеження на доступ до якої встановлюються у відповідності з цим Законом.

5.7. Розпорядник інформації повинен протягом п'яти робочих днів після одержання вказівок вжити заходів щодо виконання вказівок, а також повинен повідомити про це уповноважений орган виконавчої влади.

Розпорядник має право оскаржити вказівку у суді.

5.8. Якщо розпорядник інформації не виконує вказівки уповноваженого органу виконавчої влади і не оскаржив її в суді, уповноважений орган виконавчої влади повинен почати адміністративне розслідування.

5.9. Подання скарги Уповноваженому

Особа, яка склала запит на інформацію, після звернення до уповноваженого органу виконавчої влади має право звернутися до Уповноваженого для прийняття рішення у справі невиконання розпорядником інформації зобов'язань стосовно задоволення запиту на інформацію.

5.10. Рішення Уповноваженого щодо скарги

Уповноважений приймає рішення щодо скарги у строк, що не перевищує 30 днів після одержання скарги.

Уповноважений має право відхилити скарги, які є безпідставними, або якщо скаржник не використав будь-яких внутрішніх механізмів оскарження, передбачених законом.

У своєму рішенні Уповноважений має право:

- 1) відхилити скаргу;
- 2) вимагати від розпорядника інформацією здійснити кроки, необхідні для приведення їх дій у відповідність із нормами цього Закону;
- 3) вимагати відшкодування скаржнику шкоди, яку він зазнав; та/або
- 4) у випадку очевидних порушень (помилки) розпорядників інформації щодо виконання положень цього Закону накласти на них штраф.

5.11. До моменту прийняття рішень Уповноважений має право проводити розслідування, включаючи видання наказів, необхідних для підтвердження доказів або змушення свідків до зізнання.

Уповноважений може протягом розслідування проводити оцінку будь-яких відомостей (інформації) відповідно до цього Закону; жодна така інформація за жодних умов не може бути прихована від Уповноваженого.

5.12. Рішення уповноваженого органу виконавчої влади, рішення Уповноваженого може бути оскаржено до суду.

5.13. Оскарження рішення розпорядника інформації до суду

Запитувач має право оскаржити відмову розпорядника інформації у задоволенні або відстрочку задоволення запиту на інформацію безпосередньо до суду.

У разі, коли запитувач звернувся до суду, обов'язок доводити законність відмови чи відстрочки задоволення запиту покладається на відповідача — розпорядника інформації.

Суд має право для забезпечення повноти та об'єктивності розгляду справи запитати офіційні документи, у можливості ознайомлення з якими було відмовлено, і, вивчивши їх, прийняти рішення про обґрунтованість (або необґрунтованість) дій розпорядників інформації.

Якщо відмову або відстрочку визнано необґрунтованою, суд зобов'язує розпорядника інформації надати запитувачу змогу ознайомитися з офіційним документом і виносить окрему ухвалу щодо посадових осіб — розпорядників інформації, які відмовили запитувачу.

Необґрунтована відмова у наданні змоги для ознайомлення з офіційними документами або порушення визначеного строку її надання

без поважних причин тягнуть за собою дисциплінарну або іншу відповідальність посадових осіб державних установ у порядку, встановленому законами України.

VI. ОХОРОНА ІНФОРМАЦІЇ. ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО СВОБОДУ ІНФОРМАЦІЇ

6.1. Право на свободу інформації охороняється законом. Держава гарантує усім суб'єктам відносин у сфері доступу до інформації рівні права і можливості доступу до інформації.

Ніхто не може обмежувати права особи у виборі форми і джерел одержання інформації, за винятком випадків, передбачених законом.

Суб'єкт права на свободу інформації може вимагати усунення будь-яких порушень його права.

6.2. Інформація не може бути використана для закликів до повалення конституційного ладу, порушення територіальної цілісності України, пропаганди війни, насильства, жорстокості, розпалювання расової, національної, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини.

Не підлягають розголошенню відомості, що становлять державну та іншу передбачену законодавством таємницю.

Не підлягають розголошенню відомості, що стосуються лікарської таємниці, грошових вкладів, прибутків від підприємницької діяльності, усиновлення (удочеріння), листування, телефонних розмов і телеграфних повідомлень, крім випадків, передбачених законом.

6.3. Відповідальність за порушення законодавства про свободу інформації

Порушення законодавства України про свободу інформації тягне за собою дисциплінарну, цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність відповідно до законодавства України.

Відповідальність за порушення законодавства про свободу інформації несуть особи, винні у вчиненні таких порушень, як:

- необґрунтована відмова від надання відповідної інформації;
- надання інформації, що не відповідає дійсності;
- несвоєчасне надання інформації;
- навмисне приховування інформації;

Інформаційна відкритість органів державної влади України

- примушення до поширення або перешкоджання поширенню чи безпідставна відмова від поширення певної інформації;
- поширення відомостей, що не відповідають дійсності, ганьблять честь і гідність особи;
- використання і поширення інформації стосовно особистого життя громадянина без його згоди особою, яка є власником відповідної інформації внаслідок виконання своїх службових обов'язків;
- розголошення державної або іншої таємниці, що охороняється законом, особою, яка повинна охороняти цю таємницю;
- порушення порядку зберігання інформації;
- навмисне знищення інформації;
- необгрунтоване віднесення окремих видів інформації до категорії відомостей з обмеженим доступом.

6.4. Відшкодування матеріальної чи моральної шкоди

У випадках, коли правопорушення завдають фізичним, юридичним особам, органам державної влади, органам місцевого самоврядування матеріальної або моральної шкоди, особи, винні в цьому, відшкодовують її на підставі рішення суду. Розмір відшкодування визначається судом.

VII. ПРИКІНЦЕВІ ПОЛОЖЕННЯ

Законодавчі основи забезпечення доступу до інформації¹

Що таке інформація?

"...документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються у суспільстві, державі та навколишньому природному середовищі".

Основні принципи інформаційних відносин

- Гарантованість права на інформацію
- Відкритість, доступність інформації та свобода її обміну
- Об'єктивність, вірогідність інформації
- Повнота і точність інформації
- Законність одержання, використання, поширення та зберігання інформації

Право на інформацію²

Всі громадяни України, юридичні особи і державні органи мають право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення та зберігання відомостей, необхідних їм для реалізації ними своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій.

Реалізація права на інформацію громадянами, юридичними особами і державою не повинна порушувати громадянські, політичні, економічні, соціальні, духовні, екологічні та інші права, свободи і законні інтереси інших громадян, права та інтереси юридичних осіб.

¹ Джерело: Закон України "Про інформацію" // Відомості Верховної Ради (ВВР). 1992. № 48. Ст. 650. Закон введений у дію Постановою ВР № 2658—ХІІ від 2 жовтня 1992 р., вміщеною у: ВВР 1992. № 48. Ст. 651. Офіційне тлумачення до закону див. у: Рішення Конституційного Суду України №5–зп від 30 жовтня 1997 р., із змінами, внесеними згідно із законами № 1642—ІІІ від 6 квітня 2000 р. (ВВР 2000. № 27. Ст. 213), № 3047—ІІІ від 7 лютого 2002 р. (ВВР 2002. № 29. Ст. 194), № 676—ІV від 3 квітня 2003 р. (ВВР 2003. № 28. Ст. 214).

² Ст. 9 Закону України "Про інформацію".

Кожному громадянину забезпечується вільний доступ до інформації, яка стосується його особисто, крім випадків, передбачених законами України.

Інформація державних органів та органів місцевого і регіонального самоврядування¹

Інформація державних органів та органів місцевого і регіонального самоврядування — це офіційна документована інформація, яка створюється в процесі поточної діяльності законодавчої, виконавчої та судової влади, органів місцевого і регіонального самоврядування.

Основними джерелами цієї інформації є: законодавчі акти України, інші акти, що приймаються Верховною Радою та її органами, акти Президента України, підзаконні нормативні акти, ненормативні акти державних органів, акти органів місцевого і регіонального самоврядування.

Як публікується інформація органів влади?

Інформація державних органів та органів місцевого і регіонального самоврядування доводиться до відома заінтересованих 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;
- безпосереднього доведення її до заінтересованих осіб (усно, письмово чи іншими способами);
- надання можливості ознайомлення з архівними матеріалами;
- оголошення її під час публічних виступів посадових осіб.

Законодавчі та інші нормативні акти, що стосуються прав, свобод і законних інтересів громадян, не доведені до публічного відома, не мають юридичної сили.

¹ Ст. 21 Закону України "Про інформацію".

Що таке "інформація про особу"?¹

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

Основними даними про особу (персональними даними) є:

- національність,
- освіта,
- сімейний стан,
- релігійність,
- стан здоров'я,
- адреса,
- дата і місце народження.

Забороняється збирання відомостей про особу без її попередньої згоди, за винятком випадків, передбачених законом.

Кожна особа має право на ознайомлення із зібраною інформацією про себе.

Джерела інформації²

Джерелами інформації є передбачені або встановлені Законом носії інформації: документи та інші носії інформації, які являють собою матеріальні об'єкти, що зберігають інформацію, а також повідомлення засобів масової інформації, публічні виступи.

Що таке "документ"?³

Документ — це передбачена законом матеріальна форма одержання, зберігання, використання і поширення інформації шляхом фіксації її на папері, магнітній, кіно-, відео-, фотоплівці або на іншому носіїві.

Як забезпечується доступ до відкритої інформації?

Доступ до відкритої інформації забезпечується шляхом:

¹ Ст. 23 Закону України "Про інформацію".

² Ст. 26 Закону України "Про інформацію".

³ Ст. 27 Закону України "Про інформацію".

Інформаційна відкритість органів державної влади України

- систематичної публікації її в офіційних друкованих виданнях (булетенях, збірниках);
- поширення її засобами масової комунікації;
- безпосереднього її надання заінтересованим громадянам, державним органам та юридичним особам.

Порядок і умови надання громадянам, державним органам, юридичним особам і представникам громадськості відомостей за запитами встановлюються цим Законом або договорами (угодами), якщо надання інформації здійснюється на договірній основі.

Обмеження права на одержання відкритої інформації забороняється законом.

Переважним правом на одержання інформації користуються громадяни, яким ця інформація необхідна для виконання своїх професійних обов'язків.

Що таке "інформація з обмеженим доступом"?

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.

До таємної інформації належить інформація, що містить відомості, які становлять державну та іншу передбачену законом таємницю, розголошення якої завдає шкоди особі, суспільству і державі.

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 її власника на її захист.

Як зробити інформаційний запит щодо доступу до офіційних документів і запит щодо надання письмової або усної інформації?

Під інформаційним запитом щодо доступу до офіційних документів розуміється звернення з вимогою про надання можливості ознайомлення з офіційними документами.

¹ Ст. 30 Закону України "Про інформацію".

Запит може бути індивідуальним або колективним і подається у письмовій формі.

Громадянин має право звернутися до державних органів і вимагати надання будь-якого офіційного документа, незалежно від того, стосується цей документ його особисто чи ні, крім випадків обмеження доступу, передбачених цим Законом.

У запиті повинно бути зазначено прізвище, ім'я та по батькові запитувача, документ, письмова або усна інформація, що його цікавить, та адреса, за якою він бажає одержати відповідь.

Органи законодавчої, виконавчої та судової влади України, їх посадові особи зобов'язані надавати інформацію, що стосується їх діяльності, письмово, усно, по телефону чи використовуючи публічні виступи своїх посадових осіб.

Термін вивчення запиту на предмет можливості його задоволення не повинен перевищувати десяти календарних днів. Протягом вказаного терміну державна установа письмово доводить до відома запитувача, що його запит буде задоволено або що запитуваний документ не підлягає наданню для ознайомлення. Задоволення запиту здійснюється протягом місяця, якщо інше не передбачено законом.

Відмова чи відстрочка у задоволенні інформаційного запиту

Відмова в задоволенні запиту доводиться до відома запитувача у письмовій формі з роз'ясненням порядку оскарження прийнятого рішення.

У відмові має бути зазначено:

- посадову особу державної установи, яка відмовляє у задоволенні запиту;
- дату відмови;
- мотивовану підставу відмови.

Відстрочка задоволення запиту допускається в разі, якщо запитуваний документ не може бути наданий для ознайомлення у місячний термін. Повідомлення про відстрочку доводиться до відома запитувача у письмовій формі з роз'ясненням порядку оскарження прийнятого рішення.

У повідомленні про відстрочку має бути зазначено:

- посадову особу державної установи, яка відмовляє у задоволенні запити у визначений місячний термін;
- дату надсилання або видачі повідомлення про відстрочку;
- причини, з яких запитований документ не може бути видано у встановлений цим Законом термін;
- термін, у який буде задоволено запит.

Відмова та відстрочка задоволення запиту щодо надання письмової інформації здійснюються в аналогічному порядку.

Як оскаржити відмову чи відстрочку задоволення запиту щодо доступу до офіційних документів?

Відмову або відстрочку задоволення запиту може бути оскаржено. У разі відмови в наданні документа для ознайомлення або відстрочки задоволення запиту запитувач має право оскаржити відмову або відстрочку до органу вищого рівня. Якщо на скаргу, подану до органу вищого рівня, дається негативна відповідь, запитувач має право оскаржити цю відмову до суду.

У разі, коли запитувач звернувся до суду, обов'язок доводити законність відмови чи відстрочки задоволення запиту покладається на відповідача — державну установу.

Якщо відмову або відстрочку визнано необґрунтованою, суд зобов'язує державну установу надати запитувачу змогу ознайомитися з офіційним документом і постановляє окрему ухвалу щодо посадових осіб, які відмовили заявнику.

Необґрунтована відмова у наданні змоги для ознайомлення з офіційними документами або порушення визначеного терміну її надання без поважних причин тягнуть за собою дисциплінарну або іншу відповідальність посадових осіб державних установ у порядку, встановленому законами України.

Чи можна робити копії з офіційних документів?

Офіційні документи, надані на запити органами законодавчої, виконавчої та судової влади України, можуть публікуватися. Запитувачі мають право робити виписки з наданих їм для ознайомлення офіційних документів, фотографувати їх, записувати текст на магнітну плівку тощо. Власник документів має право за відповідну плату виготовляти за бажанням запитувача копії запитуваних документів. Не підлягає оплаті робота по пошуку офіційних документів.

Про оціночні судження

Ніхто не може бути притягнутий до відповідальності за висловлення оціночних суджень¹. Оціночними судженнями, за винятком образи чи наклепу, 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 гіпербол, алегорій, сатири. Оціночні судження не підлягають спростуванню та доведенню їх правдивості.

Про розголошення суспільно значимої інформації

Особа звільняється від відповідальності за розголошення інформації з обмеженим доступом, якщо суд встановить, що ця інформація є суспільно значимою.

*За матеріалами брошури "Твоє право знати",
виданої Інститутом конкурентного
суспільства (www.ics.org.ua) у 2004 році.*

¹ Ст. 47–1 Закону України "Про інформацію".

Звернення громадян

Громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення.

Що таке звернення громадян?

Під зверненнями громадян слід розуміти викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги.

Пропозиція (зауваження) — звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства.

Заява (клопотання) — звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності.

Скарга — звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб.

Які рішення, дії чи бездіяльність можуть бути оскаржені?

Громадяни мають право оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність, унаслідок яких:

- порушено права і законні інтереси чи свободи громадянина (групи громадян);
- створено перешкоди для здійснення громадянином його прав і законних інтересів чи свобод;
- незаконно покладено на громадянина які-небудь обов'язки або його незаконно притягнуто до відповідальності.

Як писати звернення?

Звернення адресуються органам державної влади і місцевого самоврядування, підприємствам, установам, організаціям незалежно від форм власності, об'єднанням громадян або посадовим особам, до повноважень яких належить вирішення порушених у зверненнях питань.

У зверненні має бути зазначено прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина, викладено суть порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги.

Звернення може бути усним (викладеним громадянином і записаним посадовою особою на особистому прийомі) чи письмовим, надісланим поштою або переданим громадянином до відповідного органу, установи особисто чи через уповноважену ним особу, якщо ці повноваження оформлені відповідно до чинного законодавства.

Звернення може бути подано як окремою особою (індивідуальне), так і групою осіб (колективне). Письмове звернення повинно бути підписано заявником заявниками) із зазначенням дати. Звернення, оформлене без дотримання цих вимог, повертається заявникові з відповідними роз'ясненнями не пізніше як через десять днів від дня його надходження.

Чи можлива відмова у прийнятті та розгляді звернення?

Звернення, оформлені належним чином і подані у встановленому порядку, підлягають обов'язковому прийняттю та розгляду. Заборона-

ється відмова в прийнятті та розгляді звернення з посиланням на політичні погляди, партійну належність, стать, вік, віросповідання, національність громадянина, незнання мови звернення.

Якщо питання, порушені в одержаному органом державної влади, місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності, об'єднаннями громадян або посадовими особами зверненні, не входять до їх повноважень, воно в термін не більше п'яти днів пересилається ними за належністю відповідному органу чи посадовій особі, про що повідомляється громадянину, який подав звернення.

У разі, якщо звернення не містить даних, необхідних для прийняття обгрунтованого рішення органом чи посадовою особою, воно в той же термін повертається громадянину з відповідними роз'ясненнями.

Забороняється направляти скарги громадян для розгляду тим органам або посадовим особам, дії чи рішення яких оскаржуються.

Які звернення не підлягають розгляду та задоволенню?

Письмове звернення без зазначення місця проживання, не підписане автором (авторами), а також таке, з якого неможливо встановити авторство, визнається анонімним і розгляду не підлягає.

Не розглядаються повторні звернення одним і тим же органом від одного і того ж громадянина з одного і того ж питання, якщо перше вирішено по суті, а також ті звернення, терміни розгляду яких передбачено статтею 17 Закону "Про звернення громадян", та звернення осіб, визнаних судом недієздатними.

Забороняється переслідування громадян і членів їх сімей за подання звернення до органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян, посадових осіб за критику у зверненні їх діяльності та рішень.

Ніхто не може бути примушений до подання власного чи підписання колективного звернення або участі в акціях на підтримку звернень інших осіб чи організацій.

Який порядок розгляду звернень громадян?

Рішення про відмову в задоволенні вимог, викладених у заяві (клопотанні), доводиться до відома громадянина в письмовій формі з посиланням на Закон і викладенням мотивів відмови, а також із роз'ясненням порядку оскарження прийнятого рішення.

Скарга на дії чи рішення органу державної влади, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян, засобів масової інформації, посадової особи подається у порядку підлеглості вищому органу або посадовій особі, що не позбавляє громадянина права звернутися до суду відповідно до чинного законодавства, а в разі відсутності такого органу або незгоди громадянина з прийнятим за скаргою рішенням — безпосередньо до суду.

Громадянин може подати скаргу особисто або через уповноважену на це іншу особу.

До скарги додаються наявні у громадянина рішення або копії рішень, які приймалися за його зверненням раніше, а також інші документи, необхідні для розгляду скарги, які після її розгляду повертаються громадянину.

Скарга на рішення, що оскаржувалось, може бути подана до органу або посадовій особі вищого рівня протягом одного року з моменту його прийняття, але не пізніше одного місяця з часу ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням. Скарги, подані з порушенням зазначеного терміну, не розглядаються. Пропущений з поважної причини термін може бути поновлений органом чи посадовою особою, що розглядає скаргу. Рішення вищого державного органу, який розглядав скаргу, в разі незгоди з ним громадянина може бути оскаржено до суду в термін, передбачений законодавством України.

Права громадянина при розгляді заяви чи скарги

Будь-який громадянин при розгляді своєї заяви чи скарги має наступні права:

- особисто викласти аргументи особі, що перевіряла заяву чи скаргу, та брати участь у перевірці поданої скарги чи заяви;

- знайомитися з матеріалами перевірки;
- подавати додаткові матеріали або наполягати на їх запиті органом, який розглядає заяву чи скаргу;
- бути присутнім при розгляді заяви чи скарги;
- користуватися послугами адвоката або представника трудового колективу, організації, яка здійснює правозахисну функцію, оформивши це уповноваження у встановленому законом порядку;
- одержати письмову відповідь про результати розгляду заяви чи скарги;
- висловлювати усно або письмово вимогу щодо дотримання таємниці розгляду заяви чи скарги;
- вимагати відшкодування збитків, якщо вони стали результатом порушень встановленого порядку розгляду звернень.

Обов'язки органів влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, ЗМІ, їх керівників та інших посадових осіб щодо розгляду заяв чи скарг

Обов'язки органів влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, ЗМІ, їх керівників та інших посадових осіб щодо розгляду заяв чи скарг громадян полягають у наступному:

- об'єктивно, всебічно і вчасно перевіряти заяви чи скарги;
- на прохання громадянина запрошувати його на засідання відповідного органу, що розглядає його заяву чи скаргу;
- скасовувати або змінювати оскаржувані рішення у випадках, передбачених законодавством України, якщо вони не відповідають закону або іншим нормативним актам, невідкладно вживати заходів до припинення неправомірних дій, виявляти, усувати причини та умови, які сприяли порушенням;
- забезпечувати поновлення порушених прав, реальне виконання прийнятих у зв'язку з заявою чи скаргою рішень;
- письмово повідомляти громадянина про результати перевірки заяви чи скарги і суть прийнятого рішення;
- вживати заходів щодо відшкодування у встановленому законом порядку матеріальних збитків, якщо їх було завдано громадянину в

результаті ущемлення його прав чи законних інтересів, вирішувати питання про відповідальність осіб, з вини яких було допущено порушення, а також на прохання громадянина не пізніше як у місячний термін довести прийняте рішення до відома органу місцевого самоврядування, трудового колективу чи об'єднання громадян за місцем проживання громадянина;

- у разі визнання заяви чи скарги необгрунтованою роз'яснити порядок оскарження прийнятого за нею рішення;
- не допускати безпідставної передачі розгляду заяв чи скарг іншим органам;
- особисто організувати та перевіряти стан розгляду заяв чи скарг громадян, вживати заходів до усунення причин, що їх породжують, систематично аналізувати та інформувати населення про хід цієї роботи.

Термін розгляду звернень громадян

Звернення розглядаються і вирішуються у термін не більше одного місяця від дня їх надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення, — невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання. Якщо в місячний термін вирішити порушені у зверненні питання неможливо, керівник відповідного органу, підприємства, установи, організації або його заступник встановлюють необхідний термін для його розгляду, про що повідомляється особі, яка подала звернення. При цьому загальний термін вирішення питань, порушених у зверненні, не може перевищувати сорока п'яти днів.

Безоплатність розгляду звернення

Органи державної влади, місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, об'єднання громадян, посадові особи розглядають звернення громадян, не стягуючи плати.

За матеріалами брошури "Твоє право знати", виданої Інститутом конкурентного суспільства (www.ics.org.ua) у 2004 році.

Механізми відкритості органів виконавчої влади України

*Максим Лацуба,
Український незалежний центр
політичних досліджень*

Питання інформаційної відкритості органів державної влади регулюється значною кількістю законодавчих актів високого рівня, а саме Конституцією і законами України, міжнародними конвенціями, деклараціями, актами тощо. Однак органи державної влади керуються в своїй діяльності в першу чергу указами Президента, постановами та розпорядженнями КМУ, власними нормативними актами. Тому дуже важливо, щоб у підзаконних актах були чітко прописані механізми інформаційної відкритості, технологічні процедури оприлюднення інформації та проведення консультацій тощо. Наразі можна виділити комплекс основоположних документів, що регламентують діяльність органів влади в сфері забезпечення інформаційної відкритості та прозорості:

1. Указ Президента України № 587/2002 "Про підготовку пропозицій щодо забезпечення гласності та відкритості діяльності органів державної влади" від 27 червня 2002 року.
2. Указ Президента України № 683/2002 "Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади" від 1 серпня 2002 року.
3. Указ Президента України № 854/2004 "Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" від 31 липня 2004 року.
4. Постанова Кабінету Міністрів України № 1302 "Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади" від 29 серпня 2002 року.
5. Постанова Кабінету Міністрів України № 3 "Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади" від 4 січня 2002 року.
6. Постанова Кабінету Міністрів України № 1550 "Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади та його структурних підрозділів" від 15 жовтня 2002 року.

7. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 759—р "Про роботу центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення відкритості у своїй діяльності, зв'язків з громадськістю та взаємодії із засобами масової інформації" від 18 жовтня 2004 року.
8. Постанова Кабінету Міністрів України № 1378 "Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" від 15 жовтня 2004 року.
9. Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затверджений постановою Кабінету Міністрів України № 1378 від 15 жовтня 2004 року.
10. Положення про Громадську раду при Кабінеті Міністрів України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України № 1378 від 15 жовтня 2004 року.
11. Типове положення про громадську раду при центральному, місцевому органі виконавчої влади, затверджене постановою Кабінету Міністрів України № 1378 від 15 жовтня 2004 року.

Механізми відкритості та прозорості органів державної влади, передбачені указами Президента та постановами Кабінету Міністрів України

Відповідно до Указу Президента України № 683/2002 "Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади" від 1 серпня 2002 року

1. Пріоритетом роботи центральних і місцеві органів влади є забезпечення відкритого формування та реалізації державної політики.

Пункт 1. Визначити забезпечення відкритості формування та реалізації стабільної та зрозумілої громадянам економічної та соціальної політики держави пріоритетним завданням Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади.

2. КМУ має щокварталу оприлюднювати доповідь про свою роботу.

Пункт 2. <...> 4) забезпечити починаючи з січня 2003 року щоквартальну підготовку за заздалегідь оприлюдненою усталеною структурою та опублікування для широкого обговорення громадськістю доповідей про роботу Кабінету Міністрів України з розв'язання актуальних соціальних, економічних та інших проблем, здійснення реформ, виконання загальнодержавних програм, заходів щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби

Інформаційна відкритість органів державної влади України

зі злочинністю, виконання інших функцій, визначених Конституцією (254к/96—ВР) та законами України, актами Президента України...

3. КМУ має періодично проводити дослідження громадської думки та враховувати результати цих досліджень у своїй діяльності.

Пункт 2. <...> 5) забезпечити в установленому порядку організацію та фінансування періодичних соціологічних досліджень громадської думки щодо найважливіших дій Кабінету Міністрів України та інших органів державної влади з визначенням виконавців таких досліджень на конкурсній основі, а також обов'язкове урахування результатів досліджень у діяльності зазначених органів.

4. Центральні органи виконавчої влади та обласні державні адміністрації повинні проводити регулярні прес-конференції та надавати публічні відповіді на запити громадян.

Пункт 3. ...проведення регулярних за заздалегідь оприлюдненим розкладом прес-конференцій, в тому числі з використанням засобів глобальної інформаційної мережі Інтернет, а також періодичне надання публічних відповідей на запитання громадян через засоби масової інформації...

5. Центральні органи виконавчої влади та обласні державні адміністрації зобов'язані постійно оновлювати свої веб-сторінки.

Пункт 3. ...постійне оновлення Веб-сторінок відповідних центральних та місцевих органів виконавчої влади, створення за їх допомогою можливості для оперативного оприлюднення відповідей на найбільш поширені звернення та іншої інформації, широкого обговорення актуальних суспільних проблем та вивчення громадської думки про шляхи їх розв'язання.

6. Кабінет Міністрів України повинен проводити публічні обговорення проектів рішень загальнодержавного значення відповідно до пункту 14 Тимчасового регламенту КМУ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 915 від 5 червня 2000 року.

Пункт 14. ...у разі розроблення проекту, що має загальнодержавне значення і стосується життєвих інтересів усіх верств населення, організовує його публічне обговорення шляхом опублікування у друкованих засобах масової інформації і розміщення на власному веб-сайті.

7. Центральні органи виконавчої влади та обласні державні адміністрації мають проводити консультації з громадськістю відповідно до порядку, затвердженого Постановою КМУ "Про деякі питання що-

до забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" № 1378 від 15 жовтня 2004 року.

Відповідно до Указу Президента України № 854/2004 "Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" від 31 липня 2004 року

8. Пріоритетом роботи центральних і місцевих органів виконавчої влади є залучення громадськості до формування та реалізації державної політики.

Пункт 1. Визнати створення ефективних організаційних та правових умов для всебічної реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами, забезпечення відкритості діяльності органів виконавчої влади, врахування громадської думки у процесі підготовки та організації виконання їх рішень, підтримання постійного діалогу з усіма соціальними групами громадян, створення можливостей для вільного та об'єктивного висвітлення усіх процесів у цій сфері засобами масової інформації пріоритетними завданнями Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади.

9. Центральні органи виконавчої влади та обласні державні адміністрації мусять створити громадські ради та забезпечити їх функціонування.

Пункт 2. ...забезпечити створення у двомісячний строк рад при Кабінеті Міністрів України, міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністраціях для здійснення координації заходів, пов'язаних із забезпеченням проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, залучивши до роботи в них представників об'єднань громадян, органів місцевого самоврядування та засобів масової інформації, затвердити відповідні положення про такі ради, створити необхідні умови для їх роботи...

10. Центральні органи виконавчої влади та обласні державні адміністрації зобов'язані дієво підтримувати важливі громадські ініціативи.

Пункт 3. ...ужити заходів, спрямованих на розвиток партнерських відносин та поглиблення співробітництва між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськістю, забезпечення всебічної підтримки суспільне значущих громадських ініціатив...

11. Центральні органи виконавчої влади та обласні державні адміністрації мають проводити обговорення проектів важливих рішень.

Пункт 3. ...активізувати проведення з використанням засобів масової інформації діалогу керівників органів виконавчої влади з громадськістю, передбачивши, зокрема, обговорення проектів найважливіших рішень та роз'яснення прийнятих органами державної влади рішень з представниками соціальних груп, права і законні інтереси яких вони зачіпають...

12. Центральні органи виконавчої влади та обласні державні адміністрації мають забезпечити фінансування заходів консультацій з громадськістю.

Пункт 3. ...передбачати в установленому порядку щороку під час розроблення проекту Державного бюджету України та місцевих бюджетів кошти на фінансування заходів, пов'язаних із залученням громадян та їх об'єднань до формування та реалізації державної політики, проведенням з метою вивчення громадської думки відповідних соціологічних і наукових досліджень, моніторингу засобів масової інформації...

13. Центральні органи виконавчої влади та обласні державні адміністрації повинні запровадити порядок опрацювання пропозицій, оприлюднених у ЗМІ та висловлених у ході проведення консультацій.

Пункт 5. Державному комітету телебачення і радіомовлення України із залученням Національної академії державного управління при Президентові України з метою повнішого врахування громадської думки у процесі формування та реалізації державної політики розробити у місячний строк рекомендації для центральних та місцевих органів виконавчої влади щодо порядку опрацювання пропозицій, що висвітлюються у засобах масової інформації, а також одержаних під час проведення консультацій з громадськістю.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України № 1550 "Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади та його структурних підрозділів" від 15 жовтня 2002 року

14. Центральні органи виконавчої влади мають створити управління (відділ, сектор) взаємодії із засобами масової інформації та зв'язків з громадськістю.

Пункт 3. В апараті центрального органу виконавчої влади, крім підрозділів, що виконують функції відповідно до специфіки його діяльно-

сті, утворюються такі структурні підрозділи (управління, відділи, сектори — залежно від обсягу роботи): ...взаємодії із засобами масової інформації та зв'язків з громадськістю...

Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України № 759—р "Про роботу центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення відкритості у своїй діяльності, зв'язків з громадськістю та взаємодії із засобами масової інформації" від 18 жовтня 2004 року

15. Центральні органи виконавчої влади та обласні державні адміністрації мають визначити відповідальних осіб зі зв'язків із громадськістю у територіальних органах ЦОВВ.

Пункт 2. ...вирішити питання щодо визначення посадових осіб, відповідальних за зв'язки з громадськістю та взаємодію із засобами масової інформації, у відповідних територіальних органах міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та райдержадміністраціях...

16. Центральні органи виконавчої влади та обласні державні адміністрації повинні використовувати Порядок опрацювання пропозицій, оприлюднених у ЗМІ та висловлених у ході проведення консультацій.

Пункт 2. ...враховувати у своїй роботі рекомендації для центральних та місцевих органів виконавчої влади щодо опрацювання пропозицій, що висвітлюються у засобах масової інформації, а також одержаних під час проведення консультацій з громадськістю, що розроблені Держкомтелерадіо на виконання Указу Президента України від 31 липня 2004 р. № 854 (854/2004) "Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики"...

17. Центральні органи влади та обласні державні адміністрації зобов'язані передбачити фінансування процесу здійснення зв'язків з громадськістю.

Пункт 2. ...передбачити в межах визначеного їм граничного обсягу видатків на відповідні роки кошти на висвітлення своєї діяльності та здійснення зв'язків з громадськістю...

18. Центральні органи виконавчої влади та обласні державні адміністрації мають відкрити електронну громадську приймальню.

Пункт 2. ...здійснити заходи щодо запровадження електронної системи "Електронна громадська приймальня".

19. МОН, Мінсім'ядітимолоді, Держкомтелерадіо разом із Національною академією наук та Національною академією державного уп-

равління при Президентові України повинні започаткувати серію науково-популярних просвітницьких видань з питань розвитку громадянського суспільства і політичних технологій.

Пункт 3. ...започаткувати серію науково-популярних просвітницьких видань з питань розвитку громадянського суспільства та політичних технологій.

20. Держкомтелерадіо разом із Головдержслужбою та МОН зобов'язані забезпечити підвищення кваліфікації працівників управлінь зв'язків із громадськістю та взаємодії із засобами масової інформації.

Пункт 4. Держкомтелерадіо... разом з Головдержслужбою та МОН забезпечити організацію роботи з підвищення кваліфікації працівників органів виконавчої влади з питань зв'язків з громадськістю та взаємодії із засобами масової інформації...

21. Держкомтелерадіо має започаткувати нові теле- і радіопроекти для налагодження зв'язків з громадськістю.

Пункт 4. Держкомтелерадіо... разом з Національною телекомпанією, Національною радіокомпанією, обласними державними телерадіомовними компаніями вжити заходів для започаткування нових теле- і радіопрограм з метою налагодження зв'язків між органами виконавчої влади та громадськістю...

Відповідно до постанови КМУ № 1302 "Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади" від 29 серпня 2002 року

22. Центральні органи виконавчої влади та обласні державні адміністрації зобов'язані розміщувати відомості на Єдиному веб-порталі органів виконавчої влади відповідно до порядку його інформаційного наповнення.

Пункт 2. Державному комітетові інформаційної політики телебачення і радіомовлення разом з Державним комітетом зв'язку та інформатизації затвердити Порядок інформаційного наповнення та технічного забезпечення Єдиного веб-порталу органів виконавчої влади.

Міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям забезпечити інформаційне наповнення Єдиного веб-порталу відповідно до зазначеного Порядку.

23. Щотижня повинні виходити спеціалізовані телепередачі про діяльність уряду.

Пункт 4. Державному комітетові інформаційної політики, телебачення і радіомовлення разом з Національною телекомпанією запровадити у місячний термін на каналі УТ—1 цикл щотижневих спеціалізованих телепередач для висвітлення діяльності Кабінету Міністрів України.

24. Центральні органи виконавчої влади та обласні державні адміністрації зобов'язані створити робочі груп для аналізу і висвітлення власної діяльності.

Пункт 6. Міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям:

для аналізу і висвітлення власної діяльності утворити робочі групи під головуванням керівників (заступників керівників) відповідних органів із залученням до їх роботи працівників соціологічних та аналітичних служб...

25. Центральні органи виконавчої влади та обласні державні адміністрації повинні обов'язково розміщувати на веб-сторінках та публікувати у ЗМІ суспільно-важливі рішення.

Пункт 7. ...обов'язкове розміщення на власних веб-сторінках та опублікування у друкованих засобах масової інформації суспільно-важливих нормативно-правових актів, а також вичерпної інформації про перелік та умови отримання громадянами послуг, які надаються відповідними органами, форми і зразки документів, стан виконання програм і планів, архівної та іншої інформації.

26. Центральні органи виконавчої влади та обласні адміністрації зобов'язані не рідше одного разу на квартал проводити прес-конференції.

Пункт 7. ...проведення не рідше ніж один раз на квартал прес-конференцій, у тому числі через мережу Інтернет, а також регулярне оприлюднення відповідей на запитання громадян у засобах масової інформації.

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України № 1378 "Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" від 15 жовтня 2004 року

27. КМУ має утворити Громадську раду.

Інформаційна відкритість органів державної влади України

Відповідно до Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики

28. КМУ, центральні та місцеві органи виконавчої влади зобов'язані проводити консультації з усіх питань соціально-економічного життя країни.

Пункт 3. Консультації з громадськістю проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави та життєвих інтересів широких верств населення.

В обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю щодо:

- проектів нормативно-правових актів, які стосуються прав, свобод і законних інтересів громадян;
- проектів державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішень щодо ходу їх виконання;
- звітів головних розпорядників коштів Державного бюджету України про витрачання бюджетних коштів за минулий рік;
- інформації про роботу Кабінету Міністрів України, центральних і місцевих органів виконавчої влади.

29. КМУ, центральні та місцеві органи виконавчої влади мають обов'язково щороку складати план проведення консультацій із громадськістю.

Пункт 11. Органи виконавчої влади щороку складають відповідно до цього Порядку орієнтовний план проведення консультацій з громадськістю на підставі пропозицій, підготовлених громадською радою з урахуванням основних завдань, визначених Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, Державною програмою економічного і соціального розвитку України, планом законопроектних робіт та іншими документами, а також результатів проведення попередніх консультацій з громадськістю.

Орієнтовний план проведення консультацій з громадськістю затверджується до початку року та оприлюднюється у засобах масової інформації, на веб-сторінках органів виконавчої влади або доводиться до відома громадян в інший прийнятний спосіб.

Використання обмежувальних грифів

(За даними Харківської правозахисної групи)

Таблиця 1. Використання обмежувальних грифів у 2004 році

Відомство	Загалом	"Для службового користування"	"Опублікуванню не підлягає"	"Не для друку"
Кабінет Міністрів України	2724	19		44
МВС	80	4*		
СБУ	36	27		
Міноборони	48	2		
Мінекономіки	830			
Мінпромполітики	41			
Мінпалива та енергетики	396			
Мінпраці	152			
Мінтранс	199			
Мінюст	115			
Міносвіти та науки	244			
Мінохоронздоров'я	647	1*		
Мінфін	224			
Мінагропром	533	1		
Державний департамент з питань виконання покарань	15			
Державне казначейство України	87			
Адміністрація Державної прикордонної служби	32	2 (1*)		
Державна митна служба	1328	2		
Державна податкова адміністрація	517			
Генеральна прокуратура	2			
Президент України	1725	1	113	1
Національний банк	683			1
Національна комісія регулювання електроенергетики	1562		2	
Управління державної охорони	13	2*		

* Спільно з іншим відомством.

Інформаційна відкритість органів державної влади України

Таблиця 2. Використання обмежувальних грифів у 2003 році

Відомства	Загалом	"Для службового користування"	"Опублікуванню не підлягає"	"Не для друку"
Кабінет Міністрів України	2792	12		46
МВС	34	1		
СБУ	27	14 (3*)		
Міноборони	37	1*		
Мінекономіки	825			
Мінпромполітики	30			
Мінпалива та енергетики	26			
Мінпраці	95			
Мінтранс	412			
Мінюст	71	2		
Міносвіти	280			
Мінохоронздоров'я	573			1
Мінфін	389			
Мінагропром	526			1
Державний департамент з питань виконання покарань	27	2		
Державне казначейство України	42			
Держкомкордон	8	3*		
Державна митна служба	1254			
Державна податкова адміністрація	426	3*		
Генеральна прокуратура	4			
Президент України	1796		111	

* Спільно з іншим відомством.

Таблиця 3. Використання обмежувальних грифів у 2002 році

Відомства	Загалом	"Для службового користування"	"Опублікуванню не підлягає"	"Не для друку"
Кабінет Міністрів України	2672	2	2	100
МВС	30	1		
СБУ	14	6		
Міноборони	27			
Мінекономіки	297			
Мінпромполітики	35			
Мінпалива та енергетики	19			
Мінпраці	109			
Мінтранс	297			
Міноост	78	2		
Міноосвіти	410			
Мінохоронздоров'я				
Мінфін				
Мінагропром				
Державний департамент з питань виконання покарань	13	2		
Державне казначейство України	58			
Держкомкордон	16	1		
Державна митна служба	1003	1		
Державна податкова адміністрація	514			
Генеральна прокуратура	20			
Президент України	1479	2	74	

**Інформаційна відкритість
органів державної влади України**

*Автори: І. Л. Білан, О. Ю. Винников, С. А. Горобчишина,
М. С. Демкова, М. В. Лациба, Д. В. Ляпін,
Ю. А. Тищенко, М. В. Фігель
Літературний редактор: Н. А. Лисюк
Комп'ютерна верстка, дизайн обкладинки: Ю. В. Алексєєва*

Оригінал-макет виготовлено на обладнанні
Українського незалежного центру політичних досліджень
01030, Київ–30, вул. Пирогова, 4/26, кв. 20
Тел./факс: (044) 230-9178, (044) 235-6505
Електронна пошта: ucipr@ucipr.kiev.ua
<http://www.ucipr.kiev.ua>

Підписано до друку 16.02.2005 р. Формат 60x84/8. Папір офсетний.
Друк офсетний. Гарнітура Petersburg. Тираж 1000 прим. Зам. 38/2.

Віддруковано у друкарні ТОВ «Агентство «Україна».
01034, Київ, вул. Лисенка, 8.
(Свідоцтво про реєстрацію серії ДК № 265 від 30.11.2000 р.)
