

НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

**ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ
ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ
ЯК СТРАТЕГІЧНИЙ ПРІОРИТЕТ
ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ**

Аналітична доповідь

Київ–2012

УДК 35.076+342.72/73+323.21 (477)

З-12

*За повного або часткового відтворення матеріалів даної публікації
посилання на видання обов'язкове*

Автори:

Корнієвський О. А., д. політ. н. (керівник авторського колективу);

Вознюк П. Ф., к. політ. н.;

Горєлов Д. М.;

Опалько Ю. В.;

Палій Г. О., к. політ. н.;

Пеліванова Н. І.;

Стадник Р. І.

Електронна версія: <http://www.niss.gov.ua>

Забезпечення доступу до публічної інформації як стратегічний пріоритет державної політики України : аналіт. доп. / О. А. Корнієвський, П. Ф. Вознюк, Д. М. Горєлов, Ю. В. Опалько [та ін.]; за ред. О. А. Корнієвського, В. М. Яблонського. – К. : НІСД, 2012. – 72 с.

ISBN 978-966-554-176-9

Проаналізовано стан виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації», зокрема щодо забезпечення відкритості та прозорості публічної політики. Значна увага приділяється проблемам доступу громадян до інформації та рішень місцевих органів влади. Більшої доказовості матеріалам і висновкам аналітичної доповіді щодо забезпечення доступу громадян України до публічної інформації надають результати опитування представників інститутів громадянського суспільства, а також результати проведеного українськими урядовцями моніторингу виконання органами виконавчої влади зазначеного Закону.

ISBN 978-966-554-176-9

© Національний інститут
стратегічних досліджень, 2012

ВСТУП

Як інструмент державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні доступ до публічної інформації відіграє дуже важливу роль. Інформаційна взаємодія його інститутів з органами державної влади й органами місцевого самоврядування є необхідною передумовою та водночас однією з основних форм участі громадян і їх об'єднань у виробленні та реалізації публічної політики. Лише за умови максимальної інформаційної прозорості та відкритості взаємодіючих сторін можливе забезпечення ефективності такої взаємодії, що своєю чергою дає підстави для інституалізації громадянських практик демократії участі. Такий підхід має стати вирішальним чинником успішності модернізаційних реформ, об'єктивна необхідність яких уже давно назріла в Україні, а останнім часом набула ще більшої актуальності у зв'язку із загрозою нової хвилі світової фінансово-економічної кризи та потребою підвищення конкурентоспроможності країни в умовах глобалізаційних процесів.

У Посланні Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році» наголошується, що «в українському суспільстві зростає запит на участь громадян у формуванні змісту державної політики та разом з тим – на підвищення відповідальності та підзвітності (підконтрольності) суспільству органів державної влади, посадовців усіх рівнів»¹. З метою забезпечення реалізації та захисту права громадян на доступ до публічної інформації одним зі стратегічних пріоритетів Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні (затверджена Указом Президента України від 24 березня 2012 р. № 212/2012) визначено сприяння встановленню максимальної відкритості, прозорості та підзвітності суспільству органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування. Це сприятиме подоланню відчуженості між владою та її конституційним джерелом – народом України, створенню атмосфери довіри та взаємоповаги у відносинах між ними. Безперечно, найпершою умовою реалізації переваг соціально-владної комунікації є максимально повна й оперативна поінформованість громадськості

¹ *Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році* : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2012. – С. 129.

про діяльність і рішення органів влади. Важливим кроком у цьому напрямку стало прийняття в 2011 р. Закону України «Про доступ до публічної інформації», який визначає правові засади відкритості та прозорості вітчизняної системи влади. Він має забезпечувати невід'ємне право кожного на своєчасне інформування про діяльність владних органів, а також приєднання України до міжнародної ініціативи «Партнерство Відкритий Уряд».

Важливо, що згаданий Закон відповідає європейським стандартам та за міжнародним рейтингом забезпечення права на інформацію, розробленим міжнародними організаціями *Access Info Europe* (Іспанія) та *Centre for Law and Democracy* (Канада), посів 8 місце серед 89 країн світу.

Як уже наголошувалося фахівцями НІСД, «відкритість влади є важливою ознакою демократичності політичного режиму, а відтак і держави», а з-поміж її складників «основною є проблема забезпечення інформаційної відкритості, тобто створення умов для доступу кожного громадянина до інформації щодо діяльності органів державної влади»².

Підвищені вимоги до відкритості та прозорості влади будь-якої держави багато в чому зумовлені глобальними тенденціями поширення сучасних інформаційно-комунікативних технологій і переходу завдяки їм до інформаційного мережевого суспільства. І лише за умови вільного виробництва, зберігання, поширення, обміну та використання інформації, необхідним складником якого є легітимно гарантований доступ до публічної інформації, можливе повноправне входження України до міжнародного інформаційного простору.

Авторський колектив висловлює вдячність за сприяння у підготовці аналітичної доповіді Керівникові Головного управління забезпечення доступу до публічної інформації Адміністрації Президента України Д. С. Іванеску, заступнику директора Департаменту інформації та комунікацій з громадськістю, начальнику Управління забезпечення доступу до публічної інформації Секретаріату Кабінету Міністрів України Р. І. Стадник, експертам Українського незалежного центру політичних досліджень, Інституту масової інформації, Інституту Медіа Права, Центру політико-правових реформ, Харківській правозахисній групі, інформаційно-правовому центру «Наше право» та інформаційно-аналітичному центру «Перспектива».

²*Інформаційна відкритість української влади* : аналіт. доп. / О. В. Литвиненко, В. М. Паламарчук, С. О. Янішевський [та ін.]. – К. : НІСД, 2002. – С. 2.

1. МІЖНАРОДНІ ПРИНЦИПИ І СТАНДАРТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ ГРОМАДЯН ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

У країнах усталених демократій, передусім у європейських, уже є напрацювання принципів і стандартів забезпечення доступу громадян до публічної інформації, які відіграють важливу роль у розробленні та реалізації ефективної державної політики. Такі досягнення забезпечено і завдяки тому, що державні інституції виходять з необхідності розкриття інформації в публічній політиці, і завдяки зростанню впливу громадськості на державну політику. Вирішенню питань гарантування та реалізації права доступу до інформації, пов'язаної із суспільними інтересами в різних сферах, сприяють і документи низки міжнародних організацій (ООН, Ради Європи, ОБСЄ).

Цінним є досвід країн із високими стандартами забезпечення доступу до публічної інформації. Разом з тим нині спільними зусиллями вироблено певну типову «формулу» для всіх країн, які прагнуть поліпшення якості публічної політики та високих стандартів забезпечення прав людини в цій сфері. Досягнуто позитивної уніфікації принципів і стандартів у сфері доступу до публічної інформації. Вироблено механізми, що запобігають його спотворенню. Встановлено критерії, за якими оцінюється рівень гарантування й реального забезпечення доступу громадськості до інформації. Водночас вельми важливим є знаходження балансу між розширенням меж доступу громадськості до інформації, якою володіють органи державної влади, та встановленням об'єктивних обмежень такого доступу.

Нині значна частина країн світу вже має спеціальні закони. Крім того, конституції низки держав містять норми про право доступу до публічної інформації.

У міжнародно-правових документах закладено стандарти, яких рекомендовано дотримуватися національним урядам і парламентам при ухваленні законодавства щодо доступу до публічної інформації та його застосування на практиці. Цими принципами мають керуватися і міжнародні організації. Хоча не йдеться про обов'язковий характер, утім такі рекомендації є орієнтиром для країн, зорієнтованих на модернізацію національного законодавства, досягнення високих стандартів у публічній політиці. Одним із результатів відповідної роботи міжнародної спільноти стало визнання права на доступ до інформації як одного із фундаментальних прав людини і громадянина (передусім у Загаль-

ній декларації з прав людини, Міжнародному пакті про громадянські та політичні права, Європейській конвенції про захист прав людини та основоположних свобод). Із часом було виокремлене власне питання про доступ до публічної інформації, відображене в низці спеціальних документів міжнародних організацій. Відстоювання права доступу до публічної інформації набуло великого значення в окремих сферах, наприклад при захисті навколишнього середовища та у боротьбі з корупцією.

Завдяки низці міжнародно-правових документів установлені обов'язкові вимоги щодо надання інформації, термінів, процедур і правил оприлюднення вичерпної інформації у процесі прийняття рішень у державному управлінні. Поступово були оформлені базові принципи доступу до інформації, що є у розпорядженні всіх органів державної влади, оскільки вимоги доступу до публічної інформації поширилися на законодавчі й судові органи. Міжнародні стандарти щодо реалізації права на доступ до публічної інформації протягом останніх десятиріч послідовно визначалися в низці міжнародно-правових документів, передусім таких:

- Рекомендація № 854 (1979) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про доступ громадськості до інформації, що є в розпорядженні державних органів та свободу інформації»;

- Рекомендація № R (81) 19 Комітету Міністрів Ради Європи «Про доступ до інформації, що знаходиться у розпорядженні державних органів» 1981 р.;

- Рекомендація Rec (2002) 2 Комітету Міністрів Ради Європи «Про доступ до офіційних документів» 2002 р.;

- Конвенція Ради Європи «Про доступ до офіційних документів» 2008 р.;

- Орхуська Конвенція ООН «Про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля» 1998 р.;

- «Йоганесбурзькі принципи. Національна безпека, свобода висловлювань і доступ до інформації», «Право громадськості знати. Принципи законодавства про свободу інформації», «Модельний закон про свободу інформації» міжнародної неурядової організації «Артикль 19».

Ключові положення низки зазначених рекомендацій стали основою переліку необхідних принципів забезпечення доступу до публічної інформації, якими визначено:

- гарантований доступ до публічної інформації, якою володіють органи державної влади (дія поширюється на уряд та органи виконавчої влади всіх рівнів, законодавчий орган та органи судової влади, а також на фізичні та юридичні особи в частині виконання ними адміністративних функцій);

- недискримінацію, що передбачає неприпустимість будь-якої дискримінації (за ознакою расового, етнічного походження, релігійної, культурної приналежності тощо); право доступу до інформації має бути гарантованим і забезпеченим;
- мінімальні формальності щодо вимог та оформлення запитів, які за певних обставин можуть бути анонімними;
- відсутність пояснень (визнається неприпустимим висунення будь-яких вимог щодо пояснень причин, через які особа звертається по запитувану інформацію);
- швидке оброблення запиту у стислі терміни;
- визначення інформації (передбачено, що орган державної влади максимально сприяє особі, яка робить відповідний запит, у визначенні інформації, запитуваних документів);
- надання інформації незалежно від первинного походження;
- визначення розпорядника (цей принцип застосовується у разі, якщо певний орган державної влади не має у своєму розпорядженні запитуваного документа; тоді він у межах своїх можливостей має вказати особі, яка звертається із відповідним запитом, який інший компетентний орган державної влади ним володіє);
- надання відкритої інформації (передбачає у разі дії обмеження щодо певної частини інформації, яка міститься в офіційному документі, надання іншої частини інформації. Водночас у доступі до документа може бути відмовлено, якщо надання лише фрагмента з офіційного документа спотворює його зміст. Тому кожен випадок обмеження в доступі має бути чітко визначений);
- умотивованості відмови (цей принцип ґрунтується на тому, що орган державної влади, який відмовляє у доступі до офіційного документа в повному обсязі або до його частини, має обов'язково вказати причини такої відмови);
- малі витрати (передбачається безкоштовний доступ до інформації, а витрати на виготовлення його копій здійснюються у прийнятних межах і без перевищення фактичних витрат);
- оскарження відмови в наданні запитуваної інформації.

Змістовні доповнення у визначенні засадничих міжнародних стандартів і принципів доступу до публічної інформації розроблено Міжнародною неурядовою організацією «Артікль 19»³, які стали загально-

³Право громадян на доступ к информации. Принципы законодательства о свободе информации [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/foi-the-right-to-know-russian.pdf>; Міжнародні стандарти забезпечення свободи вираження поглядів: зб. публікацій «Артікля 19» / за ред. Тараса Шевченка, Тетяни Олексіюк. – К. : «Фенікс». – 2008. – С. 11–23.

відомими та встановили певну «планку» при формуванні законодавства про доступ до публічної інформації.

Принцип максимальної відкритості публічної інформації є вихідним і стосується законодавчої, виконавчої, судової гілок влади, органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Крім того, він поширюється на підприємства, установи, а також на ті неурядові організації та приватні підприємства, діяльність яких необхідна для функціонування держави й суспільства (установи охорони здоров'я, навколишнього середовища, освіти, інфраструктури тощо); володіють інформацією, що прямо пов'язана із суспільними інтересами.

Цей принцип заснований на тому, що будь-яка інформація, якою володіють органи державної влади, має бути відкритою, окрім тієї, що має винятковий характер. Водночас чіткими й вичерпними мають бути критерії обмеження доступу до інформації. При відмові у доступі до інформації посадові особи органів державної влади в обов'язковому порядку мають її обґрунтувати, в іншому разі – нести відповідальність за невмотивовану відмову. Обмеження доступу до публічної інформації застосовуються в інтересах національної безпеки, громадської безпеки, територіальної цілісності, запобігання заворушенням або злочинам, охорони здоров'я та моралі, захисту репутації та прав інших осіб, запобігання розголошенню конфіденційної інформації, підтримки авторитету й безсторонності суду.

Принцип обов'язковості опублікування зобов'язує органи державної влади публікувати інформацію, яка є винятково важливою і становить суспільний інтерес. Ідеться про те, що інформація надається як відповідь на запити. Водночас певні категорії інформації публікуються відповідними державними органами. Так, обов'язково публікується: оперативна інформація про орган державної влади, особливості його функціонування та цілі, результати, послуги, які надаються цим органом, та їх вартість, результати аудиторських перевірок; перелік інформації, якою володіє орган та в яких формах вона зберігається; рішення органу державної влади, причини та умови його прийняття, зміст і наміри у зв'язку із суспільними інтересами; інформація щодо можливостей і форм участі громадськості у прийнятті рішень; інформація у відповідь на запити, скарги, звернення та інші форми, до яких вдаються громадяни щодо органів державної влади.

Принцип сприяння прозорості й відкритості в управлінській діяльності. Цим принципом передбачається активне сприяння з боку органів державної влади прозорості й відкритості їх діяльності.

Успішність реалізації національного законодавства про доступ до інформації безпосередньо залежить від кадрових та інших ресурсних

можливостей органів державної влади, системи державної служби в цілому. Отже, особливими мають бути вимоги до органів державної влади, їх посадових осіб у частині їх компетентності щодо забезпечення права доступу громадян до публічної інформації. Не менш важливим компонентом є поширення громадянської освіти, підвищення рівня обізнаності в суспільстві щодо умов, порядку і процедур реалізації права на доступ до публічної інформації.

Принцип вичерпного переліку винятків із принципу максимальної відкритості інформації передбачає, що всі винятки мають бути чітко визначені та підлягають перевірці на предмет «суспільного інтересу» та «загроз», наявності таких трьох ознак:

- інформація пов'язана із законною метою, що закріплюється відповідним законом;
- розкриття інформації загрожує досягненню цієї мети;
- шкода, завдана цій меті, перевищує суспільний інтерес у розкритті інформації.

Вичерпний перелік законних цілей, якими виправдовується відмова у наданні інформації, обов'язково має бути закріпленим у законі. У такий спосіб можна запобігти надто широким, розпливчастим, довільним трактуванням. Навіть за умови дії обмеження на певний тип документів, це може поширюватися лише на частину інформації, що міститься в документі, а дія обмежень із часом може бути переглянута і знята.

При цьому цей принцип поширюється на всі органи державної влади й навіть на ті, які виконують правоохоронну, безпекову, оборонну функції. В усіх випадках при обмеженні в доступі до публічної інформації обов'язковими є обґрунтовані та мотивовані відповіді за названими ознаками.

Принцип забезпечення процедур, що сприяють доступу до інформації, а саме: швидкості й сумлінності розгляду запитів інформації та доступності оскарження відмов у їх наданні. Прийняття рішення щодо надання інформації здійснюється безпосередньо в органі державної влади, який володіє відповідною інформацією. Процедури ухвалення такого рішення передбачаються також у результаті оскарження в незалежному адміністративному органі та суді. Отже, законом має бути гарантовано право громадянина оскаржити відмову державного органу в наданні запитуваної інформації.

Встановлення процедур, що сприяють доступу до інформації, зобов'язує до визначення чітких термінів для розгляду та надання відповідей на запити, оформлення вмотивованих відповідей у разі відмови.

Принцип прийняттого рівня витрат. Плата за надання інформації за запитом громадян має бути не надмірною, а отже, не перешкоджати зверненню громадян із запитами. Тому необхідними є механізми гарантування того, що така плата не стримує громадян у запитах. Для надання запитуваної інформації, що становить суспільний інтерес, витрати мають бути прийнятними для громадян або взагалі не вимагатися. Разом з тим можливий і підхід застосування однакового рівня оплати для всіх запитів, і підхід диференційованої оплати, залежно від фактичних витрат на підбір і надання інформації.

Принцип відкритості засідань державних органів для громадськості. Відповідно до цього принципу засідання органів державної влади мають бути відкритими для громадськості, що пов'язано із правом громадськості брати участь у процесі прийняття рішень. При цьому рішення про проведення засідань органів державної влади, закритих і відкритих, мають повідомлятися завчасно, що сприяє забезпеченню присутності громадськості на засіданнях. Засідання є закритими тільки за достатніх підстав та відповідно до встановленого законом порядку. Підставами для проведення закритого засідання за певних обставин може бути розгляд питань національної безпеки, охорони здоров'я населення, громадської безпеки, законності та правопорядку, таємниці слідства, особистої таємниці, комерційної таємниці. Це стосується органів державної влади, що приймають рішення обов'язкового, а не рекомендаційного характеру, а також формальних зустрічей, офіційних скликань державних органів для здійснення управління публічними справами, що відбуваються із дотриманням формальних процесуальних правил.

Принцип першочергового значення відкритості інформації передбачає, що закони, які не відповідають принципу максимальної відкритості, підлягають зміні або скасуванню. Такий принцип заснований на тому, що з часом закони, які прямо або опосередковано регламентують питання доступу до інформації, обов'язково відповідатимуть принципам, на яких ґрунтується законодавство про доступ до інформації. Важливим є те, що перелік винятків, які обмежують доступ до інформації, має бути вичерпним і не може бути розширеним іншими законами.

Принцип захисту осіб, що інформують про правопорушення (захист «інформаторів», «викривачів») від будь-яких санкцій за повідомлення про правопорушення. Під правопорушення підпадають скоєння кримінального злочину, корупція, шахрайство, судові помилки, а також створення значної загрози здоров'ю, безпеці людей, навколишньому середовищу. При цьому захист гарантується громадянам, які, повідомляючи про такі правопорушення, надають необхідні докази.

Вироблені принципи є універсальними для країн, які при формуванні законодавства про доступ до публічної інформації орієнтуються на найбільш ефективні й успішні зразки для втілення в державній політиці. За сукупністю таких критеріїв можна оцінити ті можливості, що надає національне законодавство для реалізації права громадян на доступ до інформації, та, зрештою, відповідність формування та реалізації законодавства вищезазначеним принципам, які є загальноприйнятими при побудові правової держави, у процесі розвитку публічної політики з високим рівнем прозорості, відповідальності, підзвітності влади суспільству.

Отже, органи державної влади мають всебічно сприяти доступу, з одного боку, до публічної інформації, яка підлягає оприлюдненню, а з іншого – до інформації, яка цього не передбачає, але в разі запиту надається. Це співвідноситься із формами т. зв. пасивного та активного доступу до інформації⁴. Активний аспект передбачає обов'язкове оприлюднення (через офіційні веб-сайти, ЗМІ, інформаційні стенди тощо) органами державної влади або іншими розпорядниками публічної інформації необхідної інформації щодо своєї діяльності, ухвалених рішень, законів, проектів, а також створення реєстрів публічної інформації. Відповідно пасивний аспект стосується передусім відповідей органів державної влади на запити особи або групи осіб, а також забезпечення можливостей участі громадян у засіданні колегіальних органів, ознайомлення із публічною інформацією в органах державної влади.

У доповідях ООН, Ради Європи, ОБСЄ право доступу до інформації розглядається в безпосередньому зв'язку із темпами розвитку демократії, підвищенням участі громадян у прийнятті політичних рішень. Поза сумнівом, дотримання міжнародних принципів сприяє поширенню стандартів публічної політики, зменшує корупційні ризики для суспільства й держави, збільшує рівень довіри до органів державної влади з боку громадян. Крім того, інтенсифікований розвиток міжнародного законодавства та встановлення стандартів доступу до публічної інформації зберігає актуальність з огляду на необхідність подолання проблем соціальної нерівності, корупції, гуманітарних криз, довкілля тощо.

Очевидно, що досвід країн, які мають тривалу історію реалізації права людини і громадянина на доступ до інформації, та країн, які перебувають на перехідному етапі розвитку, є нерівноцінним. Так, Україні, як і іншим пострадянським країнам, фактично доводиться приєднуватися до відповідних стандартів у повному обсязі й наздоганяти розвинені

⁴Методичні рекомендації щодо практичного впровадження Закону України «Про доступ до публічної інформації» / М. В. Лациба, О. С. Хмара, В. В. Андрусів [та ін.]; УНЦПД. – К. : Агентство «Україна», 2012. – С. 13.

країни. Утім, прийняття прогресивних нормативно-правових актів має стимулювати співмірні зміни в політико-правовій практиці.

Утвердження й поширення міжнародних принципів і стандартів в Україні, безумовно, забезпечуватиме побудову ефективної системи доступу громадян до інформації, що неодмінно має супроводжуватися належним дотриманням відповідного законодавства.

2. ЗАКОН УКРАЇНИ «ПРО ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ» У СИСТЕМІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ

Законодавче врегулювання права на доступ до публічної інформації спирається передусім на відповідні конституційні засади. Чинна Конституція України містить низку норм щодо забезпечення відкритості органів державної влади та права громадян України на доступ до інформації про їх діяльність. Ключовою у цьому сенсі є ст. 3 Конституції України, в якій, з-поміж іншого, зазначається, що «держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави».

Основоположне значення для законодавчого регулювання прав і свобод в інформаційній сфері має ст. 34 Конституції України, яка, зокрема, декларує: «Кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір». У цій самій статті міститься вичерпний перелік підстав для обмеження реалізації названих прав: «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 або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя».

Право на звернення до органів державної влади надається громадянам України ст. 40 Основного Закону: «Усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк».

Конституційні норми передбачають обов'язковість публічного характеру законотворчості та нормотворчості здійснюваних органами державної влади, що закріплено у ст. 57: «Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законом. Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, не доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, є нечинними».

Відкритість діяльності різних гілок державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні теж визначається передусім відповідними конституційними нормами. Так, у ст. 84 Конституції України визначено: «Засідання Верховної Ради України проводяться відкрито. Закрите засідання проводиться за рішенням більшості від конституційного складу Верховної Ради України». У ст. 86 закріплено норму, згідно з якою «Народний депутат України має право на сесії Верховної Ради України звернутися із запитом до органів Верховної Ради України, до Кабінету Міністрів України, до керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності. Керівники органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій зобов'язані повідомити народного депутата України про результати розгляду його запиту». Конституцією України зафіксовано і обов'язковий характер відкритості й публічності Державного бюджету України. Про це йдеться у ст. 95, яка визначає, що «регулярні звіти про доходи і видатки Державного бюджету України мають бути оприлюднені», та ст. 97, яка вимагає обов'язкового оприлюднення звітів про виконання Державного бюджету України.

Формування вітчизняної нормативно-правової бази, що забезпечує прозорість і відкритість діяльності органів державної влади відповідно до загальновизнаних міжнародних вимог у цій сфері, на законодавчому рівні розпочалося з ухвалення Закону України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 р. Ним було визначено право громадян України на інформацію, загальні правові засади її застосування, вимоги щодо відкритості, доступності та свободи обміну інформацією. Для початку 90-х років цей Закон був досить прогресивним, особливо порівняно з відповідним законодавством попередньої радянської доби. Проте згодом практика його застосування засвідчила, що через суттєві недоліки й невизначеність деяких принципових питань, а також відсутність відповідних юридичних та організаційних гарантій він не забезпечував достатньо дієвого механізму реалізації права на доступ до інфор-

мації. До того ж Закон України «Про інформацію» у редакції 1992 р. не відповідав сучасним міжнародним та європейським стандартам забезпечення доступу до публічної інформації. Саме усвідомлення недосконалості вказаного Закону вченими-правниками, громадськими активістами, правозахисниками та, зрештою, представниками органів державної влади стало дієвим стимулом подальшої законотворчості у цій сфері.

Законом України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» від 23 вересня 1997 р. № 539/97-ВР визначено порядок всебічного та об'єктивного висвітлення діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування засобами масової інформації та захисту їх від монопольного впливу органів тієї чи іншої гілки державної влади або місцевого самоврядування.

Однією з важливих законодавчих основ забезпечення реальної прозорості формулювання та ухвалення владних рішень у сфері господарської діяльності й участі громадськості, насамперед приватних підприємців та їхніх спілок, у цьому процесі є Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 2 липня 2010 р. № 1160-IV. Він вимагає від органів влади всіх рівнів, що видають нормативно-правові акти у сфері господарської діяльності, оприлюднювати проекти нормативних актів і надавати економічне обґрунтування та аналіз регуляторного впливу від їх прийняття. Згідно з цим Законом громадяни мають право ознайомитися із проектом регуляторного акта, подати свої запитання, пропозиції чи коментарі, які мають бути розглянуті в обов'язковому порядку, оскільки невиконання зазначеної процедури є підставою для скасування регуляторного акта. Тому вказаний Закон відіграє важливу роль у забезпеченні контролю громадськості за якістю владних рішень і мінімізації корупційних ризиків, а також стимулює проведення консультацій між органами влади та представниками громадськості, зокрема її легітимних груп інтересів із питань прийняття конкретних рішень у сфері господарської діяльності.

Позитивну роль у формуванні нормативно-правової бази, що забезпечує право громадян на доступ до інформації про діяльність органів державної влади, відіграла свого часу низка указів Президента України та постанов Кабінету Міністрів України, зокрема таких, як Указ Президента України «Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні» від 31 липня 2000 р. № 928/2000 (ним вперше висунута вимога встановити певний поря-

док електронного оприлюднення інформації про діяльність владних структур і створити веб-сторінки органів влади всіх рівнів, провідних наукових установ і навчальних закладів); Указ Президента України «Про підготовку пропозицій щодо забезпечення гласності та відкритості діяльності органів державної влади» від 17 травня 2001 р. № 325/2001; Постанова Кабінету Міністрів України «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» від 4 січня 2002 р. № 3; Указ Президента України «Про додаткові заходи із забезпечення відкритості діяльності органів державної влади» від 1 серпня 2002 р. № 683/2002; Постанова Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний уряд» від 24 лютого 2003 р. № 208; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Національний реєстр електронних інформаційних ресурсів» від 17 березня 2004 р. № 326.

В ухваленій Постанові Верховної Ради України «Про Концепцію національної інформаційної політики» (2003 р.), а згодом і в Указі Президента України «Про Доктрину інформаційної безпеки України» (2009 р.) окреслено національні пріоритети й конкретні тактичні завдання у розбудові національного інформаційного простору. Принципами забезпечення інформаційного суверенітету України в цих документах визначено, зокрема, свободу збирання, зберігання, використання та поширення інформації, її достовірність, повноту й неупередженість, обмеження доступу до інформації виключно на підставі закону, гармонізацію українського законодавства в інформаційній сфері з міжнародним. Життєво важливими інтересами особи в інформаційній сфері визнано забезпечення конституційних прав і свобод людини на збирання, зберігання, використання та поширення інформації.

Значний поступ у подальшому вдосконаленні законодавчого регулювання інформаційної сфери, що поліпшує правові передумови для забезпечення прозорості й відкритості у функціонуванні органів державної влади та місцевого самоврядування й доступу громадян до інформації про їх діяльність, здійснено завдяки ухваленню Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 2 липня 2010 р. № 2411-VI. Зокрема, у його ст. 5 «Засади внутрішньої політики у сфері формування інститутів громадянського суспільства» (вперше закріплені на законодавчому рівні) до таких, з-поміж інших, віднесено «посилення взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування і об'єднань громадян, запровадження громадського контролю за діяльністю влади; забезпечення незалежної діяльності об'єднань громадян, посилення їх впливу на прийняття суспільно

важливих рішень; <...> проведення регулярних консультацій з громадськістю з важливих питань життя суспільства і держави...».

Тому з урахуванням розвитку цих стратегічних пріоритетів державної політики, ухвалення Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. № 2939-VI (набув чинності з 9 травня 2011 р.) стало логічним кроком, що засвідчив початок нового етапу правової інституалізації відкритості й прозорості органів державної влади та їх підзвітності громадянам. Цей Закон створює ефективні правові механізми реалізації закріпленого у ст. 34 Конституції України права кожного на доступ до інформації, зокрема публічної інформації – тієї, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень та інформації, що становить суспільний інтерес. Закон загалом має процедурний характер – передбачає процедуру здійснення права на доступ до інформації у спосіб подання запитів на інформацію, а також виконання обов'язку розпорядниками інформації оприлюднювати інформацію про свою діяльність.

Ухвалення згаданого Закону відповідає вимогам низки міжнародних зобов'язань Української Держави: зокрема вимогам Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною» від 5 жовтня 2005 р. № 1466, Плану заходів з виконання обов'язків та зобов'язань України, що зумовлені її членством у Раді Європи, затвердженого Указом Президента України від 20 січня 2006 р. № 39, Концепції подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності», затвердженої Указом Президента України від 11 вересня 2006 р. № 742. Певний вплив на формулювання норм Закону мала і практика Європейського суду з прав людини.

Необхідність такого Закону, як відомо, тривалий час відстоювали представники різних інститутів громадянського суспільства. Вони ж брали активну участь у його розробленні та обговоренні, у внесенні змін до Проекту закону та сприяли його ухваленню в остаточній редакції. Так, за основу цього Законопроекту було взято текст, підготовлений Центром політико-правових реформ. У подальшому він був доопрацьований коаліцією громадських організацій відповідно до проекту «Гідна Україна» та погоджений із Міністерством юстиції України, яке прийняло рішення не наполягати на реєстрації свого альтернативного законопроекту. Після підтримки Верховною Радою України Законопроекту в першому читанні (червень 2009 р.) для підготовки його до розгляду у другому читанні парламентський Комітет з питань свободи слова та інформації утворив робочу групу, до якої увійшли і представники органів влади (Міністерства юстиції, Служби безпеки України), і правозахисники та представники журналіст-

ських об'єднань. Таким чином, завершений у червні 2010 р. остаточний варіант тексту Законопроекту став результатом консенсусу між представниками влади та громадянського суспільства. Своєю чергою процедура ухвалення Закону України «Про доступ до публічної інформації» продемонструвала рідкісну можливість знаходження політичного компромісу між провладною парламентською більшістю та опозицією – за нього проголосували 408 депутатів, що є майже безпрецедентним в історії сучасного українського парламентаризму.

Уже після ухвалення цього Закону в нього були внесені зміни відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 17 травня 2012 р. № 4711-VI.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» має на меті забезпечення прозорості й відкритості суб'єктів владних повноважень і створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації у спосіб визначення режиму доступу до неї, а саме виключних підстав обмеження доступу до інформації, встановлення відповідальності за відмову чи відстрочку у наданні інформації, для забезпечення реалізації права на доступ до інформації, встановлення максимально коротких термінів для розгляду запитів на інформацію та іншими юридичними нормами.

Закон містить низку нових важливих юридичних новел порівняно з чинними раніше нормами Закону України «Про інформацію» (останні приведені відповідно до нового Закону з часу набуття ним чинності). У ньому вперше дано визначення терміна «публічна інформація», сформульовані гарантії та принципи забезпечення доступу до неї.

Стаття 5 Закону передбачає два основних способи забезпечення розпорядником доступу до інформації, які з погляду отримувача інформації можна визначити як пасивний та активний. Пасивний спосіб передбачає можливість споживача інформації ознайомитися з відомостями, які вже були оприлюднені розпорядником, а активний спосіб передбачає потребу запитувача вчиняти активні дії для доступу до інформації шляхом подання запиту на її отримання до розпорядника. Згідно з даною статтею доступ до інформації в пасивний спосіб забезпечується завдяки її систематичному та оперативному оприлюдненню в офіційних друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах у мережі Інтернет, на інформаційних стендах і будь-яким іншим способом, а в активний – наданню інформації за запитом.

Законом визначено види інформації за режимом доступу до неї. Так, згідно зі ст. 6 до публічної інформації з обмеженим доступом віднесено конфіденційну, таємну та службову інформацію.

Взагалі не викликає сумнівів оцінка фахівців, згідно з якою «стаття 6 є однією з головних у Законі, оскільки визначає критерії, яким має відповідати будь-яке обмеження доступу до інформації, незалежно від того, на підставі якого закону чи яким розпорядником публічної інформації здійснюється таке обмеження (ч. 4 ст. 13 Закону). Таким чином, стаття 6 Закону є засадничою для регулювання всього режиму доступу до публічної інформації»⁵.

Принципово новим є визначення поняття «конфіденційна інформація», що відрізняється від визначення в попередній редакції Закону України «Про інформацію». Сьогодні конфіденційною інформацією можуть володіти, користуватися та розпоряджатися лише фізичні та юридичні особи приватного права. Суб'єкти владних повноважень можуть лише володіти такою інформацією, а розпоряджатися – виключно у межах своїх повноважень та у порядку і за згодою осіб, від яких вони її отримали.

Кожен із цих трьох видів інформації з обмеженим доступом має свої ознаки, які детально визначаються далі в тексті Закону. Слід зазначити, що аналогічний поділ на три види інформації з обмеженим доступом закріплений і в ст. 21 Закону України «Про інформацію» після внесення до нього змін для узгодження текстів обох законів. При цьому зафіксована принципова норма про те, що віднесення будь-якої інформації до такої, яка має обмежений доступ, можлива лише на підставі закону. Це передбачено в ч. 2 ст. 1 Закону «Про доступ до публічної інформації» («Публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом») та ч. 2 ст. 20 Закону України «Про інформацію» («Будь-яка інформація є відкритою, крім тієї, що віднесена законом до інформації з обмеженим доступом»).

Зазначена класифікація є значним поступом у напрямі до більшої прозорості влади, оскільки суттєво відрізняється від тієї, що існувала в Законі «Про інформацію» у редакції 1992 р. Адже вказаною редакцією цього Закону передбачалися два види інформації з обмеженим доступом: конфіденційна і таємна. При цьому фактично «власником» конфіденційної інформації могла бути держава. Проте така законодавча норма суперечила Конституції України та її Цивільному кодексу, оскільки наділяла державу правом, яке за своєю сутністю може належати лише приватному суб'єктові (фізичній чи юридичній особі). Так, Конституцією України у ст. 34, як уже зазначалося, право на інформацію віднесено до прав і свобод людини.

⁵*Науково-практичний коментар до Закону України «Про доступ до публічної інформації» / Р. Головенко, Д. Котляр, О. Нестеренко [та ін.]; за заг. ред. Д. Котляра. – К.: Тов. «ГНОЗИС», 2012. – С. 66.*

Цивільним кодексом України право на інформацію віднесено до особистих немайнових прав, а саме: ст. 94 відносить його до особистого немайнового права юридичної особи, а ст. 302 – до особистого немайнового права фізичної особи, що забезпечує її соціальне буття. Важливе значення для гарантування вільного використання громадянами отриманої публічної інформації має також положення ст. 302 Цивільного кодексу України, яке наголошує: «Фізична особа, яка поширює інформацію, отриману з офіційних джерел (інформація органів державної влади, органів місцевого самоврядування, звіти, стенограми тощо), не зобов'язана перевіряти її достовірність та не несе відповідальності в разі її спростування». Таким чином, право на інформацію є суб'єктивним правом, що не може належати органам публічної влади, які обмежені у розпорядженні нею компетенцією, визначеною законодавством.

Дуже важливими з погляду запобігання та протидії корупції є ч. 5 та 6 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Ними передбачено, зокрема, що «не може бути обмежено доступ до інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, у тому числі до копій відповідних документів, умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно» та «не належать до інформації з обмеженим доступом декларації про доходи осіб та членів їхніх сімей, які:

- 1) претендують на зайняття чи займають виборну посаду в органах влади;
- 2) обіймають посаду державного службовця, службовця органу місцевого самоврядування першої або другої категорії».

Не менш важливою є ст. 9 згаданого Закону. Вона передбачає види інформації, що містить службову таємницю, якою можуть володіти суб'єкти владних повноважень і присвоювати документам, які містять таку інформацію, гриф «для службового користування». У ст. 11 Закону вперше передбачено гарантії захисту інформаторів – посадових і службових осіб суб'єктів владних повноважень, які, порушуючи свої обов'язки щодо розголошення інформації з обмеженим доступом, викривають факти неправомірної поведінки, корупційні діяння, які вчиняються вищими посадовими особами органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

У розділі III «Суб'єкти відносин у сфері доступу до публічної інформації» визначено перелік суб'єктів, що вступають у правовідносини у цій сфері. До них віднесені:

- 1) запитувачі інформації;
- 2) розпорядники інформації;
- 3) структурний підрозділ або відповідальна особа з питань запитів на інформацію розпорядників інформації; дано визначення та прописано обов'язки суб'єктів.

Закон визначає суттєві функції інститутів громадянського суспільства щодо контролю за забезпеченням доступу до публічної інформації. У ст. 17 Закону, що унормовує вказане питання, окрім парламентського контролю за дотриманням права людини на доступ до інформації, що здійснюється Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, тимчасовими слідчими комісіями Верховної Ради України й народними депутатами України, та державного контролю за забезпеченням розпорядниками інформації доступу до інформації, що здійснюється відповідно до Закону, передбачено також громадський контроль. Частина 2 ст. 17 Закону визначає: «Громадський контроль за забезпеченням розпорядниками інформації доступу до публічної інформації здійснюється депутатами місцевих рад, громадськими організаціями, громадськими радами, громадянами особисто шляхом проведення відповідних громадських слухань, громадської експертизи тощо».

У розділі IV «Реалізація права на доступ до інформації через інформаційний запит» визначено процедуру, строки подання та задоволення запиту на інформацію. Передбачено, що запити можуть подаватися в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою) на вибір запитувача. Закон визначає, що розпорядник інформації має дати відповідь на запит на інформацію не пізніше п'яти робочих днів із дня отримання запиту, а у разі, якщо запит стосується інформації, необхідної для захисту життя чи свободи особи, щодо стану довкілля, якості харчових продуктів і предметів побуту, аварій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних подій, що сталися або можуть статися і загрожують безпеці громадян, відповідь має бути надана не пізніше 48 год із дня отримання запиту. Для рівного доступу всіх до публічної інформації важливе значення має норма Закону, згідно з якою інформація на запит надається безкоштовно.

Закон у розділі V «Оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації» визначає процедуру подання, розгляду, задоволення, відмови у задоволенні скарг щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації, а також установлює відповідальність за порушення законодавства про доступ до публічної інформації. Зокрема, для гарантування реалізації права кожного на доступ до публічної інформації важливе значення має ч. 2 ст. 24 Закону: «Особи, на думку яких їхні права та законні інтереси порушені розпо-

рядниками інформації, мають право на відшкодування матеріальної та моральної шкоди в порядку, визначеному законом».

Нарешті, розділ VI Закону «Прикінцеві положення» визначив термін набрання ним чинності та передбачив з метою приведення законодавства України у відповідність із ним внесення змін до низки законодавчих актів України. Однак, тоді як Законом були внесені лише декілька змін до інших законів, за оцінкою авторів «Науково-практичного коментаря до Закону України «Про доступ до публічної інформації», вони не охопили всіх необхідних змін і «для повної реалізації Закону, усунення неузгодженостей в інших законах та забезпечення юридичної визначеності в законодавчому регулюванні» внесення відповідних змін потребують понад 50 законів і кодексів, що враховує також необхідність приведення законодавства відповідно до нової редакції Закону України «Про інформацію», яка в більшості своїх положень тісно пов'язана із Законом України «Про доступ до публічної інформації»⁶.

З метою забезпечення безумовного виконання органами виконавчої влади Закону був виданий Указ Президента України «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації» від 5 травня 2011 р. № 547/2011. Ним, зокрема, доручено Кабінету Міністрів України забезпечувати фінансування передбачених Законом заходів, затвердити граничні норми витрат на копіювання та друк документів; підготувати законопроект стосовно вдосконалення законодавчих актів щодо доступу до інформації з обмеженим доступом та відповідальністю за їх порушення; запровадити моніторинг виконання Закону тощо. Цим Указом також покладена персональна відповідальність на керівників центральних і місцевих органів виконавчої влади за забезпечення належного виконання вимог Закону.

Також підготовлено Проект закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку із прийняттям Закону України «Про інформацію» (у новій редакції) та Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 14 травня 2012 р. № 10455. Він уже ухвалений у першому читанні та готується до другого. Його прийняття має суттєво вдосконалити правові механізми запобігання і протидії корупції. Цим Законопроектом, зокрема, передбачено: відкриття реєстру корупціонерів (у спосіб внесення змін до ст. 21 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 12 серпня 2012 р.; розширення переліку випадків, коли журналісти не нестимуть

⁶Науково-практичний коментар до Закону України «Про доступ до публічної інформації» / Р. Головенко, Д. Котляр, О. Нестеренко [та ін.]; за заг. ред. Д. Котляра. – К.: Тов. «ГНОЗИС», 2012 – С. 328.

відповідальності за оприлюднення відомостей (через внесення змін до Закону України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» від 16 листопада 1992 р. № 2782-ХІІ); унормування питання оприлюднення та надання інформації правоохоронними органами (органами МВС України, прокуратури, СБУ); встановлення відповідальності (адміністративної та кримінальної) за неоприлюднення інформації, неправомірне обмеження доступу до неї, незаконну відмову у прийнятті та розгляді запитів громадян.

Актуальність забезпечення дотримання та неухильного виконання норм Закону України «Про доступ до публічної інформації» диктується і внутрішніми потребами укорінення процедур демократії участі та активного залучення інститутів громадянського суспільства до модернізаційних реформ, і зовнішньополітичними зобов'язаннями нашої держави. Окрім реалізації традиційного євроінтеграційного вектора зовнішньої політики України, не менш важливим є її долучення до нових глобальних ініціатив.

Так, під час візиту до Нью-Йорка Президента України Віктора Януковича та участі у роботі 66-ї сесії Генеральної Асамблеї ООН, Україна приєдналася до американсько-бразильської ініціативи «Партнерство Відкритий Уряд».

Ідея такої ініціативи була вперше оприлюднена президентом США Б. Обамою в його Меморандумі про прозорість та відкритий уряд уже наступного дня після прийняття ним президентської присяги. У Меморандумі наголошується на тому, що адміністрація США бере на себе зобов'язання щодо створення безпрецедентного рівня відкритості та прозорості в роботі державних органів, яке сприятиме більшій підзвітності уряду. Основні вимоги Меморандуму такі:

- прозорість уряду як механізм збільшення відповідальності (підзвітність);
- відкритість інформації про діяльність і рішення (он-лайн);
- активна участь громадськості в політиці як спосіб підвищення ефективності роботи державних органів;
- співпраця уряду та громадськості, забезпечення зворотного зв'язку з метою оцінки та підвищення рівня співпраці, визначення нових можливостей для співробітництва⁷.

Тобто забезпечення належного доступу до публічної інформації відіграє ключову роль у реалізації Україною її участі у міжнародній ініціативі «Партнерство Відкритий Уряд».

⁷Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Memorandum-for-the-Heads-of-Executive-Departmentsand-Agencies-3-9-09/

Одним із викликів, що загрожує дієвості Закону України «Про доступ до публічної інформації», є спроби обмежити затверджені ним юридичні норми у спосіб прийняття нових нормативно-правових актів і підзаконних актів. Так, 15 вересня 2011 р. Кабінет Міністрів України вніс до Верховної Ради України Проект закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо доступу до інформації з обмеженим доступом». Він викликав протести та критичні зауваження громадськості, оскільки, на думку її представників, може знову обмежити доступ українських громадян до інформації та нівелювати всі позитивні надбання у цій сфері, які стали можливими завдяки введенню в дію Закону України «Про доступ до публічної інформації» та нової редакції Закону України «Про інформацію». Ідеться, зокрема, про положення вказаного Законопроекту, де пропонується вилучити норми про те, що порядок віднесення інформації до службової, а також порядок доступу до неї регулюються на рівні закону, а також надання Службі безпеки України невластивих їй повноважень контролю за дотриманням порядку доступу до службової інформації.

Оскільки Закон України «Про доступ до публічної інформації» є складником системи вітчизняного інформаційного законодавства, то на його дієвості й ефективності застосування потенційно можуть негативно відбиватися будь-які законодавчі спроби обмежень конституційного права вільно збирати, зберігати, використовувати й поширювати інформацію. Симптоматичним у цьому плані стало прийняття у вересні 2012 р. Верховною Радою України у першому читанні Законопроекту № 11013 «Про внесення змін до Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів України щодо посилення відповідальності за посягання на честь, гідність та ділову репутацію особи», згідно з яким, зокрема, вводилася (як у радянські часи) кримінальна відповідальність за «наклеп». Такий крок викликав у край негативною реакцію правозахисників, журналістів і широких кіл громадськості. Адже подібний нормативно-правовий акт суперечив європейським стандартам свободи слова, відповідним міжнародним зобов'язанням України щодо їх імплементації та явно йшов у розріз із загальною тенденцією реформування вітчизняного законодавства у напрямі його максимальної декриміналізації⁸. Впливова міжнародна неурядова організація «Репортери без кордонів» назвала вказаний Законопроект «репресивним, каральним і контрпродуктивним»⁹.

⁸Берега, А. В тюрму за клевету / Анастасія Берега [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unian.net/news/525713-v-tyurmu-za-klevetu.html>

⁹«Репортери без кордонів» назвали законопроект регіонала репресивним [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unian.ua/news/518237-reporteri-bez-kordoniv-nazvali-zakonoprojekt-regionala-represivnim.html>

Потужна хвиля громадських протестів та негативна оцінка вітчизняних і зарубіжних експертів привели до того, що ініціатор Законопроекту № 11013 змушений був відкликати його. Що й було легітимізовано відповідним голосуванням у Верховній Раді України.

3. ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ПОЛОЖЕНЬ І ВИМОГ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ»

Необхідною умовою становлення ефективної демократії є налагодження системного діалогу між владою та суспільством. Комунікація між владними інституціями й громадськістю в жодному разі не має обмежуватися виборами та референдумами. Іншою не менш (а у сучасних умовах і більш) важливою формою такого діалогу є постійний зв'язок органів влади із громадянами задля вироблення й оцінки всіх суспільно значущих рішень. Найбільш зручним та оперативним, а отже, дедалі більш задіяним нині каналом отримання будь-якої інформації є електронна мережа Інтернет. До безумовних переваг Інтернету перед іншими інформаційними каналами та ЗМІ слід віднести такі:

- можливість обміну великими обсягами інформації з високою швидкістю та в інтерактивному режимі;
- оперативність донесення інформації до потенційного користувача;
- технічна й фінансова доступність;
- загальна демократичність інтернет-ресурсів.

На сьогодні у всесвітній мережі представлені всі центральні та абсолютна більшість місцевих органів виконавчої влади України. Саме веб-сайти поступово стають одними з найупізнаваніших елементів публічного «обличчя» установ та відомств і головним джерелом висвітлення їхньої діяльності. Отже, аналіз структури та змісту урядових інтернет-ресурсів дає змогу виявити основні тенденції та прорахунки у роботі з реалізації положень Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Частина офіційних веб-ресурсів містить надто незручний для користування перелік нормативно-правових актів, якими регламентується доступ до публічної інформації (передусім це стосується Львівської та Одеської ОДА, на сторінках яких замість тексту Закону наявні лише видані на його виконання розпорядження обласного ке-

рівництва). На сайтах Міністерства аграрної політики та продовольства і Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства станом на вересень 2012 р. відповідну нормативно-правову базу майже не висвітлено, а на електронній сторінці Херсонської ОДА окрема рубрика «Доступ до публічної інформації» взагалі була відсутня (є тільки можливість переходу на урядовий веб-сайт «Громадянське суспільство і влада»).

Однак усе це значною мірою є наслідком відсутності у Законі поняття «повна інформація» (протилежне словосполучення «неповна інформація» згадується лише одного разу – у ст. 23 Закону) та, власне, чітких критеріїв її «повноти». Очевидно, що за основу визначення таких критеріїв має бути взято принцип суспільного інтересу. Інформація, що становить суспільний інтерес, – це категорія, яка є предметом осмислення майже кожного сучасного дослідження, пов'язаного з питаннями свободи слова чи доступу до інформації. Визнання інформації суспільно необхідною має бути безперечним юридичним фактом, що дозволяв би ставити питання про поширення такої інформації без згоди її власника.

Тема суспільної значущості інформації актуалізується щоразу, коли є легітимні підстави обмеження доступу до певної інформації та з'являється потреба застосування права громадськості дізнатися про неї. Стосовно вирішення цього питання у Законі ситуація виглядає неоднозначною. Попри те, що в документі термін «суспільно необхідна інформація» згадується декілька разів, визначення останнього так само відсутнє.

Водночас необхідність визначення цієї правової конструкції є вельми необхідною, адже доведення у суді факту, що певна інформація з обмеженим доступом є суспільно необхідною, є підставою для прийняття рішення про надання такої інформації за запитами (наприклад, інформація про стан здоров'я вищих посадовців). Зі встановленням факту, що певна інформація з обмеженим доступом є суспільно значущою, особа може бути звільнена від відповідальності за розповсюдження такої інформації. Відповідно до ст. 29 Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про інформацію» від 13 січня 2011 р. № 2938-VI «інформація з обмеженим доступом може бути поширена, якщо вона є суспільно необхідною, тобто є предметом суспільного інтересу. Предметом суспільного інтересу вважається інформація, яка свідчить про загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності України; забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов'язків; свідчить про можливість порушення прав людини, введення громадськості в оману, шкідливі екологічні та інші негативні наслідки діяльності

(бездіяльності) фізичних або юридичних осіб тощо»¹⁰. Тобто у кожному конкретному випадку необхідно встановити, яка інформація є суспільно необхідною, тобто предметом суспільного інтересу.

Проблема полягає в тому, що термін «предмет суспільного інтересу» також є оціночною категорією. Так, при вирішенні питання, чи є інформація суспільно необхідною, рекомендується зважати на те, що суспільний інтерес означає можливість отримання громадськістю практичної користі від оприлюднення певної інформації. Отже, досить слушними є критерії віднесення інформації до суспільно необхідної, запропоновані Комітетом з етики Британської національної спілки журналістів (*NUJ*):

- виявлення або викриття злочину чи серйозного проступку;
- захист суспільного здоров'я чи безпеки;
- запобігання введенню в оману громадськості певними твердженнями чи діями з боку особи чи організації;
- викриття неналежного використання державних коштів чи інших форм корупції в державних органах;
- розкриття потенційних конфліктів інтересів у тих, хто посідає владні та впливові місця;
- викриття жадібності корпорацій;
- викриття лицемірної поведінки тих, хто обіймає високі посади¹¹.

Інші з представлених у науковій літературі підходів до визначення інформації, що становить суспільний інтерес, найчастіше окреслюють її як інформацію, що свідчить про загрозу державному суверенітету й територіальній цілісності України, порушення інтересів територіальних громад і права власності народу України; дозволяє здійснити обґрунтований політичний вибір; гарантує обізнаність із подіями та фактами, що безпосередньо впливають на якість і характер життя людини; забезпечує реалізацію конституційних прав, основоположних свобод і обов'язків; запобігає правопорушенням (зокрема корупції), введенню громадськості в оману, а також шкідливим екологічним та іншим наслідкам від діяльності (бездіяльності) органів влади, окремих посадових осіб, суб'єктів господарювання тощо.

Слід зауважити, що відповідно до ч. 2 ст. 71 Кодексу адміністративного судочинства України обов'язок доведення в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта влад-

¹⁰Про внесення змін до Закону України «Про інформацію»: закон України від 13.01.2011 р. № 2938-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2938-17>

¹¹Карвер, Р. Свобода інформації: теорія та практика / Р. Карвер, Л. Гамерер, С. Бучанан [та ін.]. – Х. : Харківська правозахисна група, 2005. – С. 28.

них повноважень покладається на відповідача. Якщо він заперечує проти адміністративного позову, то варто вимагати, щоб при розгляді справи суб'єкт владних повноважень довів, що віднесення публічної інформації до інформації з обмеженим доступом відбувалося з дотриманням вимог, зафіксованих у ст. 6 Закону «Про доступ до публічної інформації». Тобто представник суб'єкта владних повноважень повинен обґрунтувати в суді, що інформація закривалася для захисту певної легітимної мети, а також пояснити, яку саме істотну шкоду може завдати розголошення цієї інформації та чому ця шкода переважає право громадськості мати доступ до неї. Тому необхідним є й подальше уточнення власне правових підстав вилучення окремих даних із загальнодоступної інформації та надання їм статусу інформації з обмеженим доступом.

Досить поширеним недоліком залишається й банальна несвоечасність оновлення органами виконавчої влади інформації про свою діяльність в інтернеті та розміщення явно застарілих даних (як-от на сайті Львівської ОДА), що аж ніяк не сприяє якісному діалогу із громадськістю. Наприклад, сторінка такого соціально важливого відомства, як Міністерство освіти і науки, молоді та спорту тривалий час містила недійсні контакти посадових осіб міністерства і прострочене оголошення про їхню зміну, що дезорієнтувало користувачів ресурсу.

Утім, нині рівень інформаційної наповненості сайтів центральних органів виконавчої влади можна вважати загалом задовільним. Основною проблемою тут є не стільки брак необхідної інформації як такий, скільки недостатня пристосованість урядових електронних ресурсів до потреб пересічних споживачів адміністративних послуг. «Відірваність» влади від суспільства виявляється навіть у, здавалося б, найелементарніших речах: деякі з веб-сторінок мають незручні для користувачів заплутані структуру та навігацію, малофункціональний інтерфейс, а іноді вельми обмежені можливості для зворотного зв'язку.

Остаточне подолання цієї комунікативної вади вітчизняної влади та формування дієвих механізмів встановлення діалогу із громадськістю можливе лише завдяки впровадженню системи електронного врядування, створення якої в Україні офіційно заплановане на кінець 2014 р. Реалізація проекту «електронного уряду», а надалі й «електронної» («цифрової») демократії передбачає всебічне використання комунікаційно-інформативного потенціалу комп'ютерної мережі Інтернет для забезпечення будь-яких можливих потреб політичної участі громадян. За умови впровадження такого проекту з'являється шанс надати прискорення усьому процесові ухвалення рішень, роз-

роблення та здійснення державної політики: він відбуватиметься як живе спілкування, обмін думками між конкретними людьми, а не абстрактними органами влади, самоуправління чи політичними угрупованнями. За визначенням дослідника О. Шевчука, ще на ранньому етапі інтернет-доби в Україні, «цифрова демократія – це реалізований принцип укладення «суспільного договору» кожного з кожним»¹².

Електронний уряд – це нове явище для України, воно є резонансним і широко обговорюється серед громадян. Науковці описують електронний уряд як спосіб, форму, концепцію, систему й механізм співпраці державного та громадського секторів. При цьому акцентують увагу на тому, що сектори електронного урядування охоплюють сферу відносин держави з громадянами та бізнес-структурами, удосконалюють систему й порядок функціонування цих відносин, тобто вони розглядаються насамперед як механізм взаємодії держави і громадян¹³.

Електронний уряд – це уряд, у якому вся сукупність внутрішніх і зовнішніх зв'язків та процесів підтримується й забезпечується відповідними інформаційно-комп'ютерними технологіями. На думку О. Баранова, необхідною умовою переходу до електронного уряду є широка інформатизація всіх процесів у звичайній діяльності міністерств, відомств, місцевих органів виконавчої влади, причому і внутрішніх, і зовнішніх¹⁴. Елементи системи «Електронний уряд» за аналогією з електронною комерцією, а також з урахуванням відносин державного апарату з іншими суб'єктами можна класифікувати так: «уряд – уряд» (за такої моделі рух інформаційних потоків відбувається між різними урядовими структурами); «уряд – бізнес» (реалізуються взаємовідносини органів державної влади та підприємницьких структур у контексті раціоналізації дій і досягнення максимально позитивного результату співпраці, що створює сприятливі умови для зміцнення ринкових засад функціонування економіки та розвитку країни загалом); «уряд – громадяни» (відбувається обмін інформацією між урядовими структурами та громадянами країни, таким чином забезпечується процес демократизації суспільних відносин)¹⁵.

¹²Шевчук, О. Елементарні основи цифрової демократії / О. Шевчук // Політика і культура. – 2001. – 16–29 жовтня. – С. 27.

¹³Дрожжинов, В. Электронное правительство информационного общества / В. Дрожжинов, А. Штрик [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.pcweek.ru/year2000/n15/cp1251/strategy/index.htm

¹⁴Баранов, О. Електронний уряд в Україні? Буде! Коли? / О. Баранов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dt.ua/3000/3050/33406/>

¹⁵Ємельяненко, О. Традиційний та електронний уряд: концептуальні відмінності / О. Ємельяненко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/811/>

Більшість науковців виділяють такі принципи побудови електронного уряду:

- надання послуг у будь-який момент часу (електронний уряд працює 24 години на добу);
- максимальна простота та прозорість (обслуговує звичайних громадян, а не тільки фахівців);
- єдині технічні стандарти і взаємна сумісність (електронні додатки мають відповідати принципам єдиної архітектури ідентифікації, безпеки, дизайну);
- конфіденційність і дотримання правил інформаційної безпеки;
- орієнтація на думку громадян при реалізації нововведень¹⁶.

Важливою перевагою електронного уряду є можливість участі населення в обговоренні законопроектів та урядових рішень, що дотепер для більшості громадян було неможливим. За наявності електронного уряду власні інтереси зможуть обстоювати не лише лобісти, а й пересічні громадяни. Тому згідно з думкою європейських експертів у результаті впровадження електронного уряду варто очікувати:

- поліпшення якості послуг із надання інформації держорганами;
- зменшення часових витрат на обслуговування клієнтів (громадян і бізнесових структур);
- зниження адміністративних бар'єрів;
- зменшення витрат на адміністрування;
- розширення набору державних послуг;
- підвищення ефективності діяльності державних органів і якості послуг, що надаються громадянам і бізнесу;
- поліпшення показника задоволеності клієнтів послугами.

З-поміж найбільш очевидних очікуваних політичних результатів впровадження електронного врядування варто виділити: загальне зростання відкритості та прозорості діяльності органів влади; включення громадян та органів влади до життєдіяльності інформаційного суспільства; зростання рівня залучення громадян до демократичних процесів; збільшення результативності й ефективності впроваджуваної політики¹⁷.

Необхідно наголосити, що широке використання інтернет-технологій запобігатиме корупції, оскільки корупційне діяння за відсутно-

¹⁶Асанова, А. Електронний уряд як дійовий механізм взаємодії і форма співпраці держави та громадян в інформаційному суспільстві / А. Асанова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/dutp/20061/txts/TEKNOLOGIYA/06aa_avis.pdf

¹⁷Агамірзян, И. Электронное правительство в контексте глобализации / И. Агамірзян [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.garweb.ru/conf/ms/20020626/smi/msg.asp_id_msg=41833.htm

сті безпосереднього, «фізичного» контакту між зацікавленою особою і представником влади є майже неможливим.

Отже, система «Електронний уряд» є незамінним атрибутом розвитку демократичного суспільства в інформаційну епоху. В Україні вона тільки розвивається, проте вже в найближчому майбутньому дасть змогу конструктивно й ефективно здійснювати взаємодію органів державної влади з її структурними підрозділами, бізнесом і громадянами на основі дотримання законності та спільних «правил гри», що надалі має позитивно позначитися на динаміці всіх основних суспільних процесів.

Переваги електронного врядування та цифрової демократії підтверджуються на практиці багатьма зарубіжними країнами. Так, у Європі значних успіхів у цьому досягли Великобританія та Естонія. Естонський досвід побудови ефективної економіки й демократії найтісніше пов'язаний із проектом «електронної держави», який реалізується тут із 2000 р. За показниками 2009–2010 рр. Всесвітній економічний форум визнав цю балтійську країну 25-ю (з-поміж 134-х) країною світу та першою у Центрально-Східній Європі за Індексом мережевої готовності¹⁸.

Аби не лишитися на узбіччі магістрального шляху розвитку цивілізації, українська влада має всебічно оволодіти новітніми технологічними можливостями і таким чином наблизитися до народу та відкритися для діалогу із громадянами.

У цьому контексті роль «інтернет-обличчя» владних інстанцій надалі тільки зростатиме. Уже нині досить зручні в користуванні (зокрема в плані доступу до публічної інформації) електронні ресурси наявні у міністерствах аграрної політики та продовольства, внутрішніх справ, екології та природних ресурсів, економічного розвитку і торгівлі, енергетики та вугільної промисловості, надзвичайних ситуацій, соціальної політики, оборони, юстиції, а також у Вінницької, Донецької, Житомирської, Запорізької, Івано-Франківської, Миколаївської, Полтавської, Рівненської, Сумської (тут слід особливо відзначити зручне розташування списку осіб, відповідальних за організацію доступу до публічної інформації на обласному та районному рівнях), Тернопільської, Хмельницької, Черкаської, Чернівецької, Чернігівської обласних державних адміністраціях, у Ради міністрів Автономної Республіки Крим. Однією з найбільш інформативних і змістовних є веб-сторінка Міністерства закордонних справ, яка дає

¹⁸*Україна*: політичні стратегії модернізації : зб. наук.-аналіт. доп. / за заг. ред. М. М. Розумного, О. А. Корнієвського, В. М. Яблонського, С. О. Янішевського. – К. : НІСД, 2011. – С. 179.

можливість доступу до сторінок міністерства та особисто міністра у популярних соціальних мережах. З-поміж іншого заслугове на увагу й інформація щодо розвитку громадянського суспільства (зокрема про реалізацію міжнародної ініціативи «Партнерство Відкритий Уряд»), розміщена окремою рубрикою на сайті Житомирської обласної державної адміністрації.

Однак органам виконавчої влади необхідно відійти від певного формалізму й «фасадності» у забезпеченні доступу до публічної інформації та налагодження діалогу із суспільством. Зокрема, простежується тенденція до надання безумовного пріоритету простому розміщенню в інтернеті відомостей про урядову політику. Натомість влада далеко не завжди готова до реального обміну думками та співпраці із громадянами – навіть у тих сферах, де суспільна користь від цього була б найбільш очевидною (підтримка соціально незахищених верств населення, охорона довкілля, містобудування, транспортна й інфраструктурна політика тощо). Як позитивні приклади інтерактиву можна навести практику електронного обговорення проектів нормативно-правових актів на деяких владних ресурсах (зокрема законопроектів на сайті Міністерства юстиції) та онлайн-опитування з актуальних суспільних і державних проблем на сайтах Міністерства енергетики та вугільної промисловості і Дніпропетровської обласної державної адміністрації.

4. СПЕЦИФІКА ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

4.1. Оцінка пасивного аспекту доступу до публічної інформації

Стан виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» на місцевому рівні став об'єктом моніторингів багатьох громадських організацій. Досліджуючи реакцію органів місцевої влади на запити, громадські експерти відзначають порушення місцевими розпорядниками публічної інформації своїх обов'язків. Найбільш поширеними є ігнорування інформаційних запитів, невчасне надання відповідей і надання відповіді не в повному обсязі. Так, за даними Центру політичних студій та аналітики (*далі* – Центр) у вересні 2012 р. проігнорували інформаційні запити: 4 із 25 міських рад міст обласного значення, 4 із 25 міських рад та 39 із 54 районних держадміністрацій (*далі* – РДА), 24 з 25 обласних держадміністрацій

(далі – ОДА); невчасно надали відповіді 5 із 21 міських рад міст обласного значення, 4 з 21 міських рад, 10 з 39 РДА, 7 з 24 ОДА. Однак найменше громадських експертів задовольняє зміст відповідей органів місцевої влади. На їхню думку, повними можна вважати відповіді 8 із 21 міських рад обласного значення, 3 із 21 міських рад, 12 із 39 РДА, 8 із 24 ОДА¹⁹.

Важливим результатом громадських моніторингів прозорості органів місцевої влади стало визначення найбільш закритих для громадськості інформаційних ресурсів. Під час власного експерименту працівники Центру в період з 9.05.2011 р. по 1.12.2011 р. зверталися до органів місцевої влади із запитом різної спрямованості та встановили, що найменш доступною була інформація про організацію тендерних процедур місцевими управліннями освіти. Водночас варто зауважити, що більшість запитів було задоволено (4602 з 5517 запитів, надісланих ОМС, 25014 з 3138 запитів, надісланих до ОДА)²⁰.

Також громадські об'єднання неодноразово повідомляли про незаконне обмеження доступу громадськості до генеральних планів більшості українських міст. Зокрема, Східноукраїнський центр громадських ініціатив (СЦГІ) здійснив моніторинг доступності генеральних планів для громадян у 196 містах України із населенням понад 25 тис. осіб. Під час моніторингу надсилалися інформаційні запити до рад міських населених пунктів із проханням надати інформацію про затвердження генерального плану населеного пункту й реквізити відповідних рішень (дата, номер, назва); порядок доступу до текстових і графічних складників генерального плану; наявність у місті (селищі) іншої містобудівної документації та реквізити рішень, якими ця документація ухвалювалася. СЦГІ також у своїх запитах просив надати копії картографічних складників генеральних планів. Зі 151 міста, звідки місцеві ради надали відповіді, представницькі органи 115 міст відмовили СЦГІ у доступі до картографічних складників генпланів із різних приводів, у т.ч. вказуючи на підстави, не визначені українським законодавством (відсутність технічних можливостей для копіювання карт, зношеність генеральних планів, відсутність коштів у міської ради тощо). Місцеві ради 84 міст і селищ міського типу офі-

¹⁹ «Прозорість та відкритість органів влади в Україні»: щомісячний всеукраїнський моніторинг органів місцевої влади щодо надання публічної інформації на запити / Центр політичних студій та аналітики [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://access-info.org.ua/files/publications/181.pdf>

²⁰ *Доступ до інформації чи чиновницька профанація?* Результати досліджень за 2011–2012 рр. в рамках проекту «Знати, щоб діяти!» / Центр політичних студій та аналітики [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.slideshare.net/khandziuk/ss-11290725>

ційно заявили, що доступ до картографічних складників генеральних планів обмежено грифом «Для службового користування» (ДСК), а також грифом «таємно»²¹.

4.2. Забезпечення участі інститутів громадянського суспільства на засіданнях ОМС

Одним з основних принципів здійснення місцевого самоврядування відповідно до ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР є підзвітність і відповідальність перед територіальними громадами їхніх органів та посадових осіб. Відповідно до ст. 75 цього Закону органи й посадові особи місцевого самоврядування мають періодично, але не менше двох разів на рік, інформувати населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету, з інших питань місцевого значення, звітувати перед територіальними громадами про свою діяльність. Водночас майже єдиною нормою, в якій чітко визначається порядок такої звітності, є ст. 42, відповідно до якої сільський, селищний, міський голова не рідше одного разу на рік звітує про свою роботу перед територіальною громадою на відкритій зустрічі з громадянами. Звіти щодо діяльності постійних депутатських комісій, керівників виконавчих органів ради та їх посадових осіб (п. 11 ч. 1 ст. 26); результатів виконання місцевих бюджетів (п. 23 ч. 1 ст. 26); програм соціально-економічного та культурного розвитку, цільових програм з інших питань самоврядування (п. 1 ч. 1 ст. 27), відчуження комунального майна (п. 4 ч. 1 ст. 29) розглядаються виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради. Таким чином, від забезпечення доступу громадян та організацій громадянського суспільства до засідань місцевих рад залежить дієвість громадського контролю за розпорядженням ресурсами власних локальних спільнот.

Процедури забезпечення доступу громадян та організацій громадянського суспільства до засідань місцеві ради регулюють по-різному – власними рішеннями, регламентами, статутами. Наприклад, регламентом Дніпропетровської міської ради передбачається допуск на відкриті пленарні засідання міської ради громадян, які мешкають у місті, представників виконавчих органів та органів самоорганізації населення, громадських організацій, профспілок, політичних партій

²¹*Доступ* громадськості до генеральних планів міських населених пунктів України : зб. мат-лів за результатами проекту «Через доступ до генеральних планів – до містобудування без корупції» / за заг. ред. В. В. Щербаченка. – Луганськ : В. С. Резніков, 2011. – 264 с.

у спосіб надання їм перепусток на пленарні засідання міської ради²². Регламент Севастопольської міської ради дозволяє брати участь у пленарних засіданнях ради представникам громадських організацій, партій, рухів і громадянам міста на визначених для них місцях та за попереднім записом у виконавчому апараті міської ради²³. У регламентах Харківської, Костопільської, Вознесенської, Сумської міськрад серед суб'єктів, які мають право бути присутніми на відкритих засіданнях, зазначаються ЗМІ, громадяни, а також особи, запрошені до участі в засіданні сесії.

У регламенті Київської міської ради питанню присутності громадськості на пленарних засіданнях майже не приділяється уваги. Зазначається, що для перебування у залі під час пленарного засідання особам, які не є посадовцями місцевого самоврядування, необхідно отримати дозвіл. Крім того, виключно за рішенням Київради одне із пленарних засідань або його частина можуть присвячуватися заслуховуванню звітів. За пропозицією Київського міського голови, заступника міського голови – секретаря Київради, постійних комісій, депутатських груп, фракцій пленарне засідання Київради може бути проведено у формі громадських слухань із питань, що становлять суспільний інтерес. Організації громадянського суспільства можуть взяти участь у таких слуханнях лише за запрошенням.

Разом з тим органи місцевого самоврядування (ОМС) із метою усунення громадськості від процесу прийняття суспільно важливих рішень вдаються до певних хитрощів. Доволі поширеною практикою обмеження доступу на засідання місцевих рад є використання такого «штучного» бар'єра, як захист конфіденційної інформації про приватних осіб, яка розголошується у процесі розгляду окремих питань²⁴. Передусім це стосується розгляду земельних чи інших майнових питань, інформація про які відповідно до Закону «Про доступ до публічної інформації», у т.ч. умови отримання коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб і найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно, не може обмежуватися.

²²*Про затвердження Регламенту та Положення про постійні комісії Дніпропетровської міської ради VI скликання* : рішення Дніпропетровської міської ради від 24.11.2010 р. № 2/2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dniprorada.gov.ua/reglament-dnipropetrovskoi-miskoi-radi-vi-sklikannja>

²³*Об утверждении Регламента Севастопольского городского Совета V созыва* : решение II сессии городского Совета от 6.07.2006 г. № 172 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sev.gov.ua/ua/gorsoviet/arhiv/5soziv/reglament/>

²⁴*Методичні рекомендації щодо практичного впровадження Закону України «Про доступ до публічної інформації»* / М. В. Лациба, О. С. Хмара, В. В. Андрусів [та ін.]; УНЦПД. – К. : Агентство «Україна», 2012. – С. 74–75.

4.3. Звітування депутатів місцевих рад і посадових осіб ОМС перед жителями територіальних громад

Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 р. № 93-IV зобов'язує депутатів місцевої ради періодично, але не рідше одного разу на рік, звітувати про свою роботу перед виборцями відповідного виборчого округу та об'єднаннями громадян. Понад те, звіт депутата місцевої ради може бути проведено в будь-який час на вимогу зборів виборців за місцем проживання, трудової діяльності або навчання, а також органів самоорганізації населення.

Утім, громадські експерти фіксують недобросовісне виконання депутатами та посадовими особами місцевих рад свого обов'язку звітувати перед виборцями. Зазначені норми законодавства, що стосуються підзвітності, дотримуються частково – здебільшого проводяться формальні звіти про роботу виконавчих органів або міських/сільських голів, інколи їх тексти публікуються у місцевих засобах масової інформації та на веб-сайтах відповідних рад або такі звіти не відбуваються.

Проблему ігнорування місцевими радами та їхніми посадовими особами своїх обов'язків звітувати про власну діяльність унаочнює дослідження практики звітування органів і посадових осіб місцевого самоврядування м. Львова у 2010 р., проведене громадською організацією Інформаційно-правовий центр «Наше право» у 2010–2011 рр. Організація підсумувала, що у 2010 р. депутати Львівської міської ради не звітували перед виборцями, посилаючись на те, що Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради АРК, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 6 квітня 2004 р. № 1667-IV і Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 р. № 93-IV мають суперечливий характер у частині звітування. Львівська міська рада за весь період діяльності не ухвалювала рішень про затвердження орієнтовних строків звітів депутатів.

Серед порушень громадська організація відзначила також обмеження участі інститутів громадянського суспільства. Так, Львівський міський голова в 2010 р. звітував перед учителями, лікарями, головами ОСББ, працівниками комунальних підприємств, журналістами та іншими мешканцями, яким попередньо надіслали іменні запрошення. Вхід для інших осіб на такий захід був закритим. Негативно впливає на здійснення права громадян та їхніх об'єднань на участь у заходах публічного звітування невчасне інформування місцевою владою про

час проведення публічного звітування, ігнорування пропозицій і зауважень представників громадськості й експертів²⁵.

Крім того, відмічаються порушення з боку депутатів щодо виконання ними обов'язків вести регулярний, не рідше одного разу на місяць, прийом виборців, розглядати пропозиції, звернення, заяви та скарги членів територіальної громади, вживати заходів щодо забезпечення їх оперативного вирішення. Наприклад, графік зустрічей депутатів Трускавецької міської ради зі своїми виборцями передбачає можливість прийому громадян один раз на півроку.

4.4. Оцінка активного аспекту доступу до публічної інформації

Зважаючи на зростання ролі інформаційних технологій у взаємодії громадськості та органів місцевої влади (ОМВ), дуже важливим завданням для останніх є забезпечення доступу до публічної інформації на офіційних веб-сайтах у мережі Інтернет. Моніторинг контенту офіційних веб-сторінок ОМВ дає змогу виокремити такі характерні особливості та спільні недоліки.

1. Наявність інформації про механізм реалізації права на доступ про публічну інформацію. За даними дослідження Центру політичних студій та аналітики у 2011 р. 74 % з 523 місцевих адміністрацій та 68 % із 203 органів місцевого самоврядування сформували розділи на сайтах про доступ до публічної інформації. У результаті оцінювання змісту веб-ресурсів органів місцевої влади за такими критеріями, як наявність П.І.Б. відповідальної особи, адреси електронної пошти, контактного телефону, форми запиту та розпорядження про службову інформацію громадські експерти отримали такі показники:

- інформація про відповідальних осіб за доступ до публічної інформації є на 19 % сайтів МДА та 15 % сайтів ОМС;
- наявність електронної адреси відмічається на 61 % сайтів МДА та 50 % сайтів ОМС;
- контактний телефон, за яким можна висловити усний запит на інформацію, є на 55 % сайтів МДА та 48 % сайтів ОМС;
- форма запиту присутня на 47 % сайтів МДА та 48 % сайтів ОМС;

²⁵Аналітичний звіт щодо практики звітування про свою діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування м. Львова у 2010 році : за результатами дослідження, проведеного громадською організацією Інформаційно-правовий центр «Наше право» у 2010–2011 роках [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gromada.lviv.ua/gfx/sites/default/files/filez/analitichnyj_zvit.doc

• розпорядження про службову інформацію міститься на 57 % сайтів МДА та 46 % сайтів ОМС²⁶.

2. Труднощі у створенні системи реєстрації та обліку публічної інформації в ОМС. Постанова Кабінету Міністрів України «Питання системи обліку публічної інформації» від 21 листопада 2011 р. № 1277, яка затвердила Положення про систему обліку такої інформації, має рекомендаційний характер для місцевих рад²⁷. Разом з тим ст. 18 Закону встановлює обов'язок для всіх суб'єктів владних повноважень створити систему обліку власних документів, а також перелік її складників. Понад те, кожний розпорядник публічної інформації має забезпечити доступ до системи обліку у спосіб оприлюднення на офіційних веб-сайтах, а в разі їх відсутності в інший прийнятний спосіб. Ураховуючи відсутність достатнього досвіду функціонування нової концепції відкритості публічної влади, представницькі органи громад не завжди спроможні налагодити ефективну реєстрацію публічної інформації. Зокрема, на підставі власного огляду офіційних веб-сторінок ОМС громад міст обласного значення доводиться констатувати, що більшість із них не виконують зазначені законодавчі вимоги. Системи обліку документів або відсутні взагалі, або подаються як перелік локальних нормативно-правових актів, або не містять усіх необхідних елементів (форма та місце зберігання документа, тип, носій, облік проєктів рішень, строк обмеження доступу до інформації, у разі, якщо вона віднесена до інформації з обмеженим доступом тощо).

3. Оприлюднення звітної інформації про реакцію місцевих розпорядників на запити здійснюється не в повному обсязі. Під час моніторингу контенту веб-сторінок місцевих рад 25 міст обласного значення на 10 з них виявити інформацію про надходження запитів не вдалося (на офіційній веб-сторінці Донецької міської ради оприлюднюються лише звіти окремих районних рад); 2 ради мають звіти за кількістю й тематикою запитів; 13 надають інформацію про кількість запитів та реакцію ОМС. При цьому використовуються різні періоди та форми подання інформації про виконання запитів. Так, веб-сайт Житомирської міської ради містить щоденний опис кількості запитів і реакцію на них. Веб-ресурс органу місцевого самоврядування м. Рівне надає інформацію про результати розгляду запитів у звіті роботи управлінсь і відділів,

²⁶ *Доступ до публічної інформації* : моніторинг сайтів органів місцевої влади / Центр політичних студій та аналітики. – 2011. – 4 жовтня [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.medialaw.kiev.ua/userimages/files/2011_10_04/CPSA%20-%20Monitoring.pdf

²⁷ *Питання системи обліку публічної інформації* : постанова КМУ від 21.11.2011 р. № 1277 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 97. – Ст. 137.

що не дозволяє оцінити загальну картину кількості запитів та відсоток їх виконання. Веб-сторінка Івано-Франківської міської ради оснащена системою «Електронний уряд міста», яка дозволяє надіслати електронне звернення й електронний запит публічної інформації, а також за кодом дізнатися про стан його виконання. Отже, інформація про результати розгляду електронних звернень і запитів є відкритою виключно для запитувачів.

4. Довільне тлумачення норм Закону «Про доступ до публічної інформації» при формуванні переліку службової інформації. Відповідно до вимог ч. 2 ст. 6 Закону до службової може належати інформація:

1) та, що міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрівідомчу службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробленням напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень;

2) зібрана у процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці.

Поширюється практика віднесення до службової інформації відомостей, невідповідних за змістом до визначених Законом категорій, а також конфіденційних даних. Доволі часто до переліку інформації з грифом «ДСК» потрапляють: відомості з проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок у власність/оренду; відомості з технічної документації із землеустрою зі складання державного акта на право власності/оренди на земельні ділянки, технічної документації з нормативно грошової оцінки земель; відомості з кошторисної документації на будівництво, реконструкцію та ремонт об'єктів, відомості з договорів підряду на проектні, вишукувальні, будівельні роботи, реконструкцію та капітальний ремонт об'єктів, відомості з договорів на придбання обладнання для об'єктів будівництва; зведені відомості про кількість населення, яке проживає в зонах можливих заражень і можливої евакуації, можливі втрати, площу можливого зараження, відомості про осіб, які бажають усиновити дитину, персональні дані про громадян, факти, події та обставини їхнього життя, що стали відомі зі звернень і заяв громадян тощо.

Сумнівною виглядає практика віднесення до службової інформації відомостей локальних нормативно-правових документів у сфері внутрішньої діяльності: інформації про діяльність постійних депутатських комісій, даних із протоколів засідань виконавчого комітету, відомостей із розпоряджень міського голови з кадрових питань. Адже, виходячи із положень ст. 6 Закону, інформація, яка міститься у рішеннях ОМС,

не може бути віднесена до службової інформації після її правомірного оприлюднення.

Разом з тим, затверджуючи переліки відомостей, які віднесено до службової інформації, органи місцевої влади порушують положення ч. 2 ст. 9 Закону відповідно до якої доступ до інформації має обмежуватися при дотриманні таких вимог:

1) виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету й неупередженості правосуддя;

2) розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам;

3) шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

Отже, у кожному конкретному випадку при вирішенні питання щодо віднесення публічної інформації до службової орган місцевої влади має обґрунтувати, яким чином розголошення певної інформації спричинить шкоду одному із зазначених у ст. 6 Закону інтересів, може завдати істотної шкоди цим інтересам, шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні²⁸.

5. Складність використання веб-ресурсів органів місцевої влади про доступ до публічної інформації. Власний огляд сайтів ОМС обласних центрів свідчить про наявність у більшості з них окремої рубрики «Доступ до публічної інформації» або «Публічна інформація». Проте скористатися такими ресурсами іноді доволі проблематично. По-перше, не завжди такий ресурс знаходиться з-поміж головних структурних розділів сайтів: наприклад, на муніципальному порталі м. Суми рубрика про публічну інформацію міститься у розділі «Городянину», на сайті Львівської міської ради – у розділі «Довідка». По-друге, наповнення такого розділу виявляється або частковим, або деякі відомості, що мають безпосереднє відношення до його тематики, знаходяться в інших розділах сайту. Погіршують можливості громадян отримати необхідну інформацію і відсутність альтернативних мов доступу (російської, англійської), і відсутність української версії сайтів окремих міських рад (Севастопольської, Луганської та Донецької).

²⁸Нестеренко, О. Деякі проблеми застосування закону України «Про доступ до публічної інформації» / Оксана Нестеренко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://khp.org/index.php?id=131762572>

6. Різноманітність структури розміщення та змісту інформаційних ресурсів сайтів. Порівняно з моніторингами минулих років наповнення веб-сайтів місцевих рад обласних центрів та других за величиною міст областей України можна відзначити позитивну тенденцію щодо поліпшення змістовності даних про структуру та склад постійних комісій, виконавчих органів міських рад, контактної інформації, документів, що регулюють їх діяльність²⁹. Нині серед громад обласних центрів, які мають статут, лише Ужгородська міська рада даний документ не розмістила на власній веб-сторінці. Зросла кількість ОМС, які через мережу Інтернет оприлюднили інформацію про прийняття міських програм, генеральні плани міст, проекти рішень і розпоряджень. Більшість сайтів має або інтернет-приймальні, або систему електронного зворотного зв'язку.

Спільними для більшості сайтів ОМС стали такі розділи, як освіта, житлово-комунальне господарство, бюджет, охорона здоров'я, регуляторна політика, державні закупівлі, соціальний захист, адміністративні послуги. Найбільш схожими за наповненням вважаємо розділи про регуляторну політику (проекти регуляторних актів, плани міської ради та виконкому щодо регуляторних актів, реєстри чинних актів, звітність про відстеження їх результативності) та про адміністративні послуги (інформація про дозвільний центр, інформаційні картки здійснення дозвільно-погоджувальних процедур, стандарти адміністративних послуг). Суттєво відрізняється за ступенем розкриття розділ про житлово-комунальне господарство: від надання виключно довідкової інформації про комунальні підприємства й тарифи на комунальні послуги до створення окремого веб-сайту про комунальне майно міста, який містить реєстр комунальної власності, детальну інформацію про комунальне майно (перелік вільних приміщень, реєстр договорів оренди, розпорядчі акти щодо оренди, приватизації комунального майна, рух основних коштів тощо).

Нестабільною можна визнати практику оприлюднення інформації про громадське обговорення. Найчастіше такі рубрики заповнюються безсистемно та містять оголошення про проведення громадських слухань, іноді окремі резолюції слухань, плани та протоколи засідань громадських рад. Характерним недоліком можна визнати відсутність дисципліни розміщення звітної інформації. Розпорядники публічної інформації на місцевому рівні підходять до виконання цього обов'язку вибірково. Деякі не надають повної інформації про виконання бюджетів

²⁹Корчинський, С. Звіт за результатами проведеного моніторингу сайтів офіційних представництв міських рад других за величиною міст областей України в мережі Інтернет / Сергій Корчинський. – К. : Леста, 2010. – 24 с.

та заборгованості за бюджетними коштами, інші – не оприлюднюють результати проведення конкурсів, звітів про перебіг виконання міських і державних програм.

Розміщення звітів про депутатську діяльність депутатів і голів рад поки що можна назвати скоріше винятком. Закритою є інформація про використання земель територіальної громади. Одиниці сайтів оприлюднюють дані про земельні аукціони (оголошення, перелік земельних ділянок, на які виготовлена необхідна землевпорядна документація для продажу права оренди та у власність на земельних аукціонах, підсумки аукціонів).

Окрему увагу варто звернути на такий важливий інструмент забезпечення повноцінного доступу до нормативно-правових актів, як створення пошукових баз документів. Деякі сайти пропонують для ознайомлення переліки документів ОМВ без можливості пошуку за критеріями. Наприклад, для успішного пошуку рішень і розпоряджень на веб-сторінці Ужгородської міської ради необхідно чітко знати зміст усіх сесій за 10 років. Водночас слід позитивно оцінити зусилля розробників сайту ОМС м. Полтави, які створили для користувачів єдину базу пошуку документів, бланків, проектів документів, публічних звітів і документів для обговорення з усіма критеріями (номер, дата, назва, тематика).

Разом з тим окремі міські ради намагаються оптимізувати роботу з проектами документів та розширити участь громадян у нормотворчому процесі. Так, розробники веб-сайту ОМС м. Чернівці розмістили графіки оприлюднення проектів рішень і задачі їх в організаційний відділ.

По-різному ОМС вирішують питання щодо оприлюднення інформації про власні послуги: створюють окремі сайти про послуги ради й виконавчих органів: адміністративні, земельні, реєстраційні (Дніпропетровськ). Намагаються поліпшити інформаційне забезпечення громадян у сфері житлово-комунальних послуг: створюють окремі веб-ресурси про житлово-комунальне господарство (Дніпропетровськ), забезпечують можливість оплатити житлово-комунальні послуги через електронні платіжні термінали (Одеса) або перевірити сплату таких послуг за кодом платника (Черкаси). На сайті Черкаської міської ради також розміщується оперативна інформація про кількість будинків без гарячого водопостачання; будинків без холодної води; будинків без електропостачання; будинків без газу та кількість зупинених ліфтів.

Є спроби ще більше відкрити процес прийняття рішень у спосіб розміщення онлайн-трансляцій засідань (Миколаїв), аудіофайлів пленарних засідань (Львів), результатів поіменних голосувань, стенограм

пленарних засідань (Київ, Хмельницький). Деякі сайти містять додаткові відомості про посадових осіб міських рад і депутатів: податкові декларації доходів керівних осіб виконавчого апарату (Харків, Львів, Суми, Дніпропетровськ), мобільні телефони й електронні адреси депутатів (Чернопіль), скайп-адреси окремих працівників виконавчих органів ради (Чернівці).

Однак навіть за умови забезпечення належного доступу до публічної інформації через мережу Інтернет, на практиці громадяни стикаються з тим, що інформація про час або місце прийому, контактні дані виявляється недостовірною або помилковою. Крім того, у сільській місцевості громадяни переважно не мають доступу до інтернету й часто взагалі не користуються комп'ютерною технікою. Тому такий вид оприлюднення інформації у сільській місцевості є малоефективним для забезпечення реального доступу громадян до публічної інформації. Ураховуючи те, що далеко не всі ОМВ затвердили порядок оприлюднення власних нормативно-правових актів із визначенням офіційного друкованого засобу, такий спосіб поширення публічної інформації здійснюється вибірково залежно від змісту документа.

5. ГРОМАДСЬКІ ЕКСПЕРТИ ПРО МОЖЛИВОСТІ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

З огляду на суспільну важливість процесів, на які Закон України «Про доступ до публічної інформації» поширює дію, та необхідність моніторингу ефективності його застосування відділ стратегій розвитку громадянського суспільства НІСД (*далі* – Відділ) з 14 серпня по 1 жовтня 2012 р. проводив експертне опитування щодо стану реалізації згаданого Закону серед експертів громадських об'єднань (*далі* – ГО), що опікуються питаннями доступу до публічної інформації, та журналістів провідних засобів масової інформації. Метою даного дослідження, окрім іншого, є вивчення міжнародних практик забезпечення прозорості й ефективності доступу до публічної інформації, аналіз реальних наслідків прийняття відповідного вітчизняного закону, формування пропозицій щодо вдосконалення законодавства у сфері доступу до публічної інформації.

Спеціалістами Відділу було відібрано 4 ГО (Український незалежний центр політичних досліджень, Інститут масової інформації, Інститут Медіа Права, Центр політичних студій та аналітики) та 4 ЗМІ («Українська правда», «Дзеркало тижня», «День», «Обозреватель»).

Крім поставлених запитань, кожній інституції було запропоновано назвати ще по п'ять організацій, які, на їхню думку, могли б бути корисними для цілей даного дослідження. Такий підхід, на наш погляд, мав забезпечити прозорість процесу відбору реципієнтів.

На жаль, на відміну від більшості ГО, усі зазначені ЗМІ проігнорували експертний запит НІСД. Водночас негативний результат – також результат. І свідчити він може, на наш погляд, про те, що згадані ЗМІ не зацікавлені оприлюднювати інформацію безкоштовно, вони воліють не розкривати принципи своєї роботи. Громадські організації виявилися більш відкритими до співпраці з експертами, ніж ЗМІ. Залишається констатувати, що українські ЗМІ не дотримуються загальноживаних світових стандартів соціальної відповідальності ЗМІ, що на практиці поєднують свободу преси із завданнями інтеграції суспільства, роз'яснення громадянам спільних цілей і сприяння формуванню спільних цінностей, представлення різних поглядів, відображення думок і позицій суспільних груп³⁰.

Подібне ставлення ЗМІ до своїх соціальних обов'язків особливо дисонує з непоодинокими заявами журналістів щодо закритості влади. В їхньому середовищі вважається гарним тоном критикувати вітчизняну владу за обмеження доступу до публічної інформації. Так, відомий журналіст С. Лещенко говорить: «Американські звичаї можуть шокувати українських журналістів, які змушені пройти кола пекла, аби отримати інформацію від чиновників»³¹. Можливо, він і має рацію, але підтвердити свої заяви, відповівши на запитання нашої анкети як заступник головного редактора «Української правди», як, утім, і її головний редактор О. Притула, – не наважилися. До речі, без жодних пояснень.

Отже, в анкетному опитуванні взяли участь 7 ГО (Український незалежний центр політичних досліджень (УНЦПД), Інститут масової інформації (ІМІ), Інститут Медіа Права (ІМП), Центр політико-правових реформ (ЦППР), Харківська правозахисна група (ХПГ), Інформаційно-правовий центр «Наше право» («НП»), інформаційно-аналітичний центр «Перспектива» («Перспектива»). Дві ГО – Центр політичних студій та аналітики і Центр громадської адвокатури відмовилися брати участь в опитуванні через, за їх словами, «надмірну зайнятість».

³⁰Дубов, Д. Засоби масової інформації як якісно нові суб'єкти політичних комунікацій / Дмитро Дубов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=1&n=67&c=1531>

³¹Лещенко, С. Американська сага Павла Лазаренка / Сергій Лещенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/articles/2012/09/13/6972637/>

Результати опитування показали: експерти всіх організацій вважають, що новий Закон порівняно з колишньою правовою базою, яка унормувала питання відкритості публічної інформації, розширює можливості доступу до публічної інформації.

Громадські експерти визнають, що норми нового Закону в цілому відповідають міжнародним стандартам. Водночас вони вказують на необхідність подальшої модернізації законодавства у цій сфері, керуючись засадами, що містяться у законодавствах країн зі стійкою демократичною традицією, щодо забезпечення прозорості та ефективності доступу до публічної інформації. У зв'язку з цим експерти рекомендують внести до Закону зміни, які мають запровадити механізм контролю за належним дотриманням законодавства про доступ до публічної інформації з боку омбудсмена чи незалежного наглядового органу – ІМІ, ХПГ, ІМП; розширити перелік інформації, що є публічною, включаючи кореспонденцію публічних службовців – «НП»; гарантувати доступ на засідання суб'єктів владних повноважень і захист інформаторів, які розкривають інформацію про зловживання т.зв. свистунів (*whistleblower*) – ХПГ.

Водночас реалізацію даного Закону більшість організацій оцінили на «задовільно» – ІМІ, ЦППР, УНЦПД, ІМП, «НП», «Перспектива»; ХПГ – на «незадовільно», відзначивши і позитивні норми, що містяться у Законі й допомагають їм у професійній діяльності, і основні перепони, що знижують ефективність застосування Закону.

З-поміж позитивних новацій більшість респондентів ІМІ, ЦППР, УНЦПД, ІМП, ХПГ, «Перспектива» виділили скорочення строку розгляду запиту до п'яти робочих днів, а в деяких випадках до 48 год. Це, на їхню думку, з огляду на надмірно забюрократизовані процедури роботи в апаратах органів влади і самоврядування України, – дуже важливий крок. Іншими вдалими інноваційними конструкціями суб'єкти дослідження назвали:

- норму, згідно з якою вся інформація про діяльність влади є відкритою, за винятком дуже особливих ситуацій. Зокрема, право на доступ до публічної інформації може бути обмежене лише відповідно до Закону при дотриманні таких вимог:
 - тільки для захисту законних цілей, зазначених у Законі;
 - розголошення інформації може завдати істотної шкоди таким інтересам;
 - шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес від її отримання (ХПГ, ІМП, «Перспектива»);
- норму, згідно з якою інформація про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним,

комунальним майном не може бути віднесена до інформації з обмеженим доступом³². Іншими словами, відповідно до Закону інформація про заробітні плати, інші бюджетні нарахування посадових осіб, передачу державного чи комунального майна у приватну власність є відкритою та має оприлюднюватися й надаватися за запитами (ІМІ, ХПГ, ІМП);

- норму щодо переадресації запиту належному розпоряднику ІМІ, «Перспектива»;
- норму щодо права на доступ до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень (УНЦПД);
- норму, згідно з якою обмеженому доступу підлягає інформація, а не документ. Іншими словами, якщо документ містить інформацію з обмеженим доступом, для ознайомлення надається інформація, доступ до якої необмежений (ХПГ);
- норму, що забезпечує можливість надсилати та отримувати інформацію в електронному вигляді та копіювати документи у приміщенні органів державної влади (УНЦПД);
- норму, що встановлює вимогу створювати реєстри публічної інформації (ХПГ).

Слід зазначити, що майже всі опитані організації у своїй професійній діяльності достатньо широко послуговуються можливостями Закону, надсилаючи запити до розпорядників інформації. Скориставшись даними кількісних показників щодо запитів, які були направлені ГО з моменту початку дії Закону до 1 вересня 2012 р. (*учасники анкетування направили понад 600 запитів*), ми дізналися, що на 7 % запитів зі 100 % ними було отримано відмову в наданні інформації, 12 % відповідей надійшли до запитувача із запізненням, майже 20 % мали формальний характер (відписки).

Суб'єкти дослідження наполягають на тому, що **головною перепорою на шляху до ефективної реалізації Закону є людський чинник, причому і з боку розпорядників інформації, і з боку її запитувачів**. Так, експерти ХПГ вважають, що першопричинами надмірної секретності української влади є переконання, притаманне більшості українського суспільства, що інформаційна безпека важливіша, ніж свобода інформації, а також відсутність розуміння, що свобода інформації та відкритий уряд є основою для подолання корупції, дотримання прав людини та створення умов для вільного ринку й високого рівня конкуренції в економіці.

³²При дотриманні вимог, передбачених ч. 2 цієї статті, зазначене положення не поширюється на випадки, коли оприлюднення або надання такої інформації може завдати шкоди інтересам національної безпеки, оборони, розслідуванню чи запобіганню злочину (ч. 5 ст. 6 Закону).

Відповідно експертами були виділені такі проблеми, що знижують ефективність застосування Закону: неправомірне віднесення інформації її розпорядниками до такої, що має обмежений доступ згідно зі ст. 6 Закону – «НП», зокрема, до службової – УНЦПД, ХПГ³³, ІМП та нечіткість визначення поняття «службова інформація» – УНЦПД; необґрунтоване застосування норм Закону України «Про захист персональних даних» від 1 червня 2012 р. № 2297-VI для обмеження доступу до відкритої інформації – ІМП; прийняття суддями незбалансованих рішень у судових справах, що сприяють закритості інформації, яка знаходиться в суб'єктів владних повноважень ІМП, ХПГ³⁴.

Загалом слід зазначити, що із запропонованого переліку порушень законодавства про доступ до публічної інформації, з якими стикалися респонденти під час професійної діяльності, не виявилось порушень лише у двох випадках. Не виявлено випадків відмов у реєстрації запитів та не наведено доказів навмисного приховування або знищення інформації чи документів. Інші види порушень виконання Закону представлені достатньо широко. Отже, типовими порушеннями, з якими стикалися опитувані ГО, є **ненадання відповіді на запит** – ІМП, ЦППР, «НП»; **ненадання інформації на запит** – ІМП, ЦППР, «НП»; **безпідставна відмова у задоволенні запиту на інформацію** – ІМП, ІМП, ЦППР, «НП»; **неоприлюднення інформації відповідно до ст. 15**

³³Справи, пов'язані з вимогою надати доступ до ознайомлення з генеральними планами з відповідними додатками та графічними матеріалами. Тобто було ігнорування ст. 6 закону про доступ. Показовим у цьому разі прикладом є рішення Московського районного суду м. Харкова про відмову у задоволенні позову, однією з вимог якого було зобов'язати управління містобудування та архітектури виконавчого комітету Харківської міської ради надати копію повного Генерального плану міста Харкова до 2026 р. з відповідними додатками та графічними матеріалами, затвердженого рішенням сесії Харківської міської ради від 23.06.2004 р. № 89/04. Суд використав аргумент відповідача, що текстові та графічні матеріали, які запитуються, мають гриф «ДСК» і тому робота та ознайомлення з документами із цим грифом не заборонена, а проводиться у відповідному порядку. Іншими словами, суд навіть не перевірив законність грифів «ДСК» і при винесенні рішення, замість застосування прямої норми ст. 5, ст. 9 Закону, застосував низку підзаконних нормативно-правових актів, зокрема Постанову Кабінету Міністрів України № 1893, що суперечить нормам Закону України «Про доступ до публічної інформації».

³⁴Ігнорування ч. 5 ст. 6 Закону, згідно з якою «не може бути обмежено доступ до інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, у тому числі до копій відповідних документів, умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імені, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно. При дотриманні вимог, передбачених частиною другою цієї статті, зазначене положення не поширюється на випадки, коли оприлюднення або надання такої інформації може завдати шкоди інтересам національної безпеки, оборони, розслідуванню чи запобіганню злочину».

Закону – УНЦПД, ІМІ, ІМП, ЦППР, «НП», «Перспектива»; надання або оприлюднення недостовірної, неточної або неповної інформації – ІМП, ЦППР, «НП»; несвоєчасне надання інформації – УНЦПД, ІМП, ЦППР, «НП», «Перспектива».

Найбільшим порушником Закону серед органів державної влади (чи інших розпорядників інформації) експерти назвали Верховну Раду України – ІМІ (формальний характер відповідей), ІМП – (ненадання відповіді), «Перспектива» – (несвоєчасне надання інформації), а також Конституційний Суд України – ІМП (відмова у наданні інформації), ЦППР – (формальний характер відповіді). Крім того, до списку найбільших порушників увійшли: Вищий господарський суд України – ЦППР (формальний характер відповіді), Міністерство юстиції України – ІМП (неповна відповідь, відмова у наданні інформації, ненадання відповіді), Львівська міська рада та її виконавчі органи – «НП» (формальний характер відповіді).

Кількість відмов у наданні публічної інформації на запит залежно від ГО різна. Так, деякі ГО вказали, що відмов на їхні запити не було – ІМІ, УНЦПД, «Перспектива». Інші розповіли про причини, на які посилалися розпорядники інформації, відмовляючи в її наданні. Фахівці ЦППР зазначають, що основна причина, яка називається – відсутність необхідної інформації³⁵. Експерти ІМП вказують на відмови у зв'язку з віднесенням інформації до службової та переадресацію запиту до іншого розпорядника інформації (навіть за наявності необхідної інформації в адресата запиту).

Іншою причиною гальмування ефективного застосування Закону експерти УНЦПД назвали неузгодженість суміжного законодавства. Зокрема, вони зосереджують увагу на тому, що досі не внесені зміни до Кодексу про адміністративні правопорушення (ст. 212-2 про відповідальність за відмову у наданні інформації), до Кримінального кодексу України, зокрема щодо необхідності звільнення посадових і службових

³⁵За словами представника ЦППР, на запит про надання інструкції щодо доступу до залів судових засідань осіб, про яку згадано у п. 3.7. Положення про забезпечення доступу до публічної інформації у Вищому господарському суді України від 1.06.2011 р., було отримано відповідь, що Положенням не передбачено існування інструкції, що встановлює порядок доступу осіб до залів судових засідань, а там вказано, що порядок доступу осіб до приміщення суду регулюється відповідною інструкцією. На уточнений запит надійшла відповідь, що така інструкція опрацьовується і ще не затверджена та буде оприлюднена після затвердження. Водночас за відсутності такої інструкції (її досі не оприлюднено) бажаних відвідати судові засідання у Вищому господарському суді не впускають до приміщення суду посилаючись на якісь внутрішні інструкції. Державна судова адміністрація України повідомила ЦППР про відсутність декларацій про доходи і видатки суддів, які вона мала оприлюднити на своєму сайті, відзначивши, що у 2011 р. суддів не були зобов'язані подавати декларації (незважаючи на те, що відповідний Закон набрав чинності у 2010 р.)

осіб (зазначених у ст. 11 Закону) від кримінальної відповідальності за розголошення інформації з обмеженим доступом, не чітко прописаний механізм реалізації права на доступ до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень (п. 4 ст. 3 Закону).

Фахівці ХПГ, аналізуючи попередні редакції Проекту закону, вказують на те, що під час їх обговорення було втрачено багато важливих гарантій, що забезпечували ефективний доступ до публічної інформації. Так, на їхній погляд, некоректно зазнали змін норми щодо доступу до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень³⁶ і щодо вилучення інформації про біографічні дані з переліку такої, що є обов'язковою для оприлюднення³⁷. Крім того, чинний Закон уже не містить визначення терміна «суспільно значуща інформація», а також норм щодо контролю за здійсненням права на доступ до публічної інформації Уповноваженим з прав людини³⁸.

Поряд із прорахунками розпорядників інформації щодо ефективної реалізації положень Закону експерти вказують і на низький рівень правосвідомості громадян, який нерідко спричиняє колізії, що, з одного боку, ускладнюють роботу органів уповноважених надавати інформа-

³⁶У попередній редакції законопроекту проголошувалося правило, відповідно до якого право на доступ до публічної інформації гарантувалося «доступом до засідання колегіальних суб'єктів владних повноважень, крім випадків, передбачених законом». Утім, під час погодження законопроекту про доступ до публічної інформації народні депутати були категорично проти такої редакції та погодилися зберегти цю норму лише за умови, що слово «законом» буде замінено словом «законодавством». Тобто зараз ця норма сформульована так: «доступом до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень, крім випадків, передбачених законодавством». Різниця між цими нормами очевидна, адже відповідно до рішення Конституційного Суду України «термін «законодавство» треба розуміти так, що ним охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана ВРУ, а також постанови ВРУ, укази Президента України, декрети і постанови КМУ, прийняті в межах їхніх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України». Отже, зміст терміна «законодавство» значно ширше від терміна «закон». Крім того, незрозуміло, чому було прибрано слово «вільним», тобто якщо раніше було записано «вільним доступом», то зараз залишили слово «доступом».

³⁷У попередній редакції законопроекту про доступ до публічної інформації містилася норма, яка встановлювала, що до інформації з обмеженим доступом біографічні дані та декларація про доходи осіб та членів їхніх сімей, які: 1) претендують на зайняття чи займають виборну посаду в органах влади; 2) займають посаду державного службовця, службовця органу місцевого самоврядування першої та другої категорії, – не відносяться. Втім, у прийнятій редакції Закону, йдеться лише про декларації про доходи, а фраза «біографічні дані» була вилучена.

³⁸Відповідно до редакції законопроекту станом на липень 2010 р. з метою виконання закону про доступ до публічної інформації та реального здійснення парламентського контролю за забезпеченням розпорядниками інформації права на доступ до інформації пропонувалося, щоб Уповноважений з прав людини з цією метою в межах свого секретаріату та бюджету створив спеціальний підрозділ з контролю за здійсненням права на доступ до інформації.

цію, а з іншого – перешкоджають їй ефективному одержанню запитувачем. У даному контексті фахівці ЦППР наводять типові приклади: зловживання громадськістю наданими Законом правами – вимагання непотрібної для відповідної громадської діяльності інформації або вимагання інформації, що потребує проведення значної аналітичної роботи; наявність у запитуваних документах інформації, що може бути оскаржена до суду або негативно інтерпретуватися; вимагання інформації, доступної на сайті органу влади чи місцевого самоврядування.

Суттєвим чинником, що гальмує розвиток збалансованої системи доступу до публічної інформації, є нестача у держави ресурсів на її повноцінне забезпечення. Нині через брак коштів уповільнено розміщення інформації її розпорядниками в інтернеті – ІМІ, а також досі не створені реєстри публічної інформації – УНЦПД.

Загалом рівень технічного адміністрування реалізації Закону розпорядниками інформації оцінюється невисоко. Так, експерти ІМІ, УНЦПД, «НП» не вважають, що публічна інформація оприлюднюється систематично та оперативно в офіційних друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах у мережі Інтернет, на інформаційних стендах тощо. Їхні колеги з ЦППР, «Перспектива» та ІМП лише певною мірою задоволені діяльністю розпорядників інформації з даних площин.

Натомість погляди щодо якості й повноти інформаційного контенту, розміщеного в офіційних друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах у мережі Інтернет, на інформаційних стендах тощо розділилися. ІМП вважає якість «доброю»; ІМІ, ЦППР, «НП», «Перспектива» – «задовільною»; УНЦПД – «незадовільною». Жоден респондент не оцінив якість і повноту наповнення на «відмінно».

Невмотивоване застосування Закону розпорядниками інформації змушує її отримувачів звертатися до суду. Більшість організацій, що брали участь у нашому опитуванні й зазнали неправомірних дій з боку розпорядників інформації, скористалися таким правом. З огляду на невеликий термін дії Закону, більшість позовів ще розглядаються в інстанціях різного рівня. Проте є й виграні справи. Так, ІМП за звітний період виграв три судові справи у Міністерства інфраструктури та Міністерства оборони України, Миколаївської районної державної адміністрації; ще два – у першій інстанції, але рішення були оскаржені.

Загалом серед опитаних організацій відсоток із позитивним рішенням на користь позивача складає 21, на користь відповідача – 8, у процесі розгляду – 71.

Аналізуючи рішення судової практики в середньому по країні, експерти вказують на те, що позитивних результатів на користь позивачів небагато порівняно з негативними, і стосуються вони переважно дріб-

них чиновників. За даними ЦППР, це здебільшого службовці органів місцевого самоврядування та органів державної влади (що не займають керівних посад, окрім сільських голів), працівники (зазвичай юристи) державних або комунальних підприємств, директори юридичних осіб приватного права.

ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

Прийняття Закону України «Про доступ до публічної інформації» стало важливим кроком для законодавчого урегулювання конституційного права кожного вільно збирати, зберігати, використовувати та поширювати інформацію і забезпечення прозорості й відкритості у діяльності органів державної влади. За оцінкою і вітчизняних, і зарубіжних експертів Закон в основному відповідає загальноновизнаним світовим та європейським стандартам.

Принципове значення має своєчасне внесення змін до всіх нормативно-правових актів з метою узгодження їх із нормами Закону України «Про доступ до публічної інформації»; прийняття необхідних для цього нових нормативно-правових актів (передусім Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про інформацію» (у новій редакції) та Закону України «Про доступ до публічної інформації») та розроблення й затвердження всього комплексу нормативних документів відповідними органами державної влади, які є розпорядниками публічної інформації. У цьому контексті подальшого уточнення у напрямку лібералізації потребують правові критерії доступу громадян і громадських об'єднань до державної інформації. При розподілі останньої на публічну (загальнодоступну) та інформацію з обмеженим доступом слід зважати на те, що обмеження публічності може стосуватися лише окремих фактів, а не документів чи рішень загалом.

Оскільки з-поміж основних напрямів розпочатого конституційного реформування виділено, зокрема, посилення конституційних гарантій прав і свобод, при внесенні змін до Основного Закону не можна допустити звуження правових норм щодо доступу до публічної інформації, права вільно збирати, зберігати, використовувати й поширювати інформацію та закріпити їх у тексті оновленої Конституції України.

Для забезпечення норм Закону України «Про доступ до публічної інформації» від будь-яких спроб звуження через прийняття нових нормативно-правових актів останні мають належним чином проходити

юридичну експертизу на відповідність нормам цього Закону із залученням провідних вітчизняних і зарубіжних фахівців та представників організацій громадянського суспільства.

У зв'язку з упровадженням в Україні механізмів електронного врядування нагальною залишається проблема зміщення акцентів зі звичайного оприлюднення державно-управлінських рішень до їх повноцінного узгодження із громадськістю ще на етапі розроблення. Отже, з-поміж найбільш невідкладних завдань виокремимо такі.

1. Подальше посилення рівня інтерактивності веб-сайтів органів виконавчої влади, необхідними складниками чого, зокрема, мають бути: відпрацювання зручних технологій зворотного зв'язку (не лише у формі стандартизованих запитів, а й «гарячих ліній», «телефонів довіри» тощо, номери яких було б легко знайти на сайті); відкриття на всіх урядових сайтах доступних сервісів для обговорення політичних рішень, проєктів нормативно-правових документів і всіх актуальних та/або проблемних питань суспільного життя (у формі регулярних онлайн-опитувань і постійних інтернет-форумів).

2. Розроблення та впровадження єдиних стандартів графічного інтерфейсу, рубрикації та навігаційного меню владних веб-ресурсів, що полегшувало б користувачам роботу з ними. Важливо, так би мовити, концептуально й технічно переорієнтувати офіційні інтернет-ресурси на потреби налагодження реального діалогу з громадськістю та на подолання монологізму в електронному контенті органів влади.

3. Законодавче закріплення обов'язку органів влади реагувати не лише на інформаційні запити громадян і громадських організацій, а й на їхні пропозиції, висловлені під час обговорення управлінських і політичних рішень. Водночас головним складником національної інформаційної діяльності із залученням широких кіл громадськості до вироблення державної політики на центральному та місцевому рівнях має бути популяризація офіційних веб-ресурсів і наявних електронних засобів діалогу з владою.

4. Подальша оптимізація інформаційного представництва органів виконавчої влади на регіональному й місцевому рівнях.

5. Проведення цільової просвітницької кампанії щодо роботи з публічною інформацією та інтерактивними технологіями, яка може включати роз'яснювальну рекламу у ЗМІ, видання тематичної друкованої продукції, організацію відповідних курсів підвищення кваліфікації для державних службовців тощо. У зв'язку з важливим завданням органів влади слід вважати організацію централізованого навчання державних службовців основам роботи з публічною інформацією та інформаційними запитами громадян.

Реалізацію права на доступ до публічної інформації та побудову ефективної системи надання публічної інформації варто оцінювати і в загальному контексті, у зв'язку із показниками рівня демократії, подолання корупції, розвитку громадянського суспільства, незалежності ЗМІ, судової влади тощо.

Для оцінки стану реалізації доступу до публічної інформації переслід слід звертатися не тільки до кількісних показників наданих відповідей, а й до їх змісту. Зрештою, цінність і користь його для суспільства й держави необхідно оцінити за результатами, а саме: чи має відкритість певної інформації, її оприлюднення наслідком корекцію, перегляд певних політичних рішень і поліпшення підходів у державній політиці. Тому не можна оминати увагою той факт, що частина громадських експертів неурядових організацій і політичних оглядачів ЗМІ дотримуються думки, що реалізація Закону України «Про доступ до публічної інформації» здійснюється неефективно, переслід через низький рівень правової освіти й загальний правовий нігілізм суб'єктів відносин у сфері доступу до публічної інформації. Разом з тим слід наголосити, що термін дії Закону є незначним для системного аналізу результатів його застосування (тому зарано говорити про докорінні зміни в цій сфері та надавати передчасні критичні оцінки). До того ж досягнення достатнього рівня компетентності посадових осіб органів державної влади, які забезпечують його виконання (як і вирішення питання щодо укомплектованості кадрами органів державної влади, здатних вчасно і на належному рівні надавати відповіді на запити громадян), потребує часу та необхідних ресурсів.

Створення ефективної системи доступу до інформації, на нашу думку, передбачає:

- забезпечення спеціальними знаннями й навичками посадових осіб відповідних структурних підрозділів органів державної влади (відділи зв'язків із громадськістю, прес-служби) щодо питань доступу до публічної інформації;
- закріплення в тексті оновленої Конституції України принципу максимальної відкритості при доступі до публічної інформації;
- опублікування періодичних звітів щодо стану дотримання законодавства, яке регулює доступ до публічної інформації;
- здійснення моніторингу найбільш запитуваних громадянами офіційних документів;
- публікація необхідної інформації для громадськості (в повному обсязі), що дозволяє зменшити ресурсні витрати органів державної влади, зокрема при відповідях на типові інформаційні запити громадян;

- посилення інформаційно-просвітницьких кампаній для громадян щодо можливостей та конкретних алгоритмів використання механізмів доступу до публічної інформації;
- забезпечення умов для участі громадськості у відкритих засіданнях колегіальних органів влади, що сприяє їй залученню до формування та реалізації державної політики.

Дослідження практики виконання на місцевому рівні Закону України «Про доступ до публічної інформації» свідчить передусім про недостатність досвіду успішного функціонування нової концепції прозорості діяльності органів місцевої влади. Проблеми у застосуванні таких механізмів реалізації права громадян на доступ до публічної інформації, якими є створення системи її обліку, забезпечення безкоштовного виготовлення копій документів до десяти сторінок, організація спеціальних місць для оформлення запитів, запровадження електронного урядування, найчастіше спричинені слабкістю фінансової та кадрово-інституційної спроможності місцевих розпорядників.

Основними порушеннями суб'єктів владних повноважень на місцевому рівні у сфері забезпечення доступу до публічної інформації є ігнорування інформаційних запитів, невчасне надання відповідей або ж надання відповіді не в повному обсязі, необгрунтоване віднесення відомостей про проектні, вишукувальні, будівельні роботи, відведення земельних ділянок та інших відкритих даних до інформації з обмеженим доступом.

Особливої уваги потребує проблема несистематичного та вибіркового оприлюднення актів місцевих держадміністрацій та органів місцевого самоврядування. Відсутність законодавчих процедур оприлюднення органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування своїх рішень призводить до закритості великої кількості актів.

Позитивною тенденцією є розширення використання інформаційних технологій у взаємодії громадськості та органів місцевого самоврядування. Однак основними недоліками забезпечення доступу до публічної інформації в мережі Інтернет на офіційних веб-сайтах залишаються незручність користування їхніми ресурсами, різноманітна структура розміщення інформації, відсутність пошукових баз локальних нормативно-правових актів, часткове оприлюднення звітної інформації та суспільно важливих документів.

Представницькі органи місцевого самоврядування схильні мінімізувати можливості членів територіальної громади брати безпосередню участь у їхніх засіданнях. Якщо на засіданнях розглядаються земельні та майнові питання, місцеві ради намагаються обмежити до-

ступ громадськості, пояснюючи це законодавчою забороною розголошення конфіденційної інформації про приватних осіб.

Здійснений нами аналіз доступу громадян до публічної інформації на місцевому рівні також дає підстави для таких пропозицій.

Поліпшити регламентацію участі громадян та організацій громадянського суспільства у розгляді проектів рішень органів місцевого самоврядування можна у спосіб внесення змін до регламентів роботи місцевих адміністрацій, органів місцевого самоврядування та їхніх виконавчих органів, якими необхідно визначити механізм участі громадськості в колегіальних органах влади, а саме: перелік місць і розміщення у залі засідань, процедуру інформування громадськості про засідання, порядок акредитації громадян для участі у засіданні. Дуже важливим завданням для органів місцевого самоврядування слід вважати забезпечення безпосередньої участі громадян у засіданнях колегіальних органів не тільки за умови виявлення їхньої активної громадянської позиції, а й просто за наявності такої можливості.

Поліпшити можливості доступу громадян та організацій громадянського суспільства до інформації органів місцевого самоврядування можна у спосіб проведення практики щодо використання органами місцевого самоврядування грифів «Для службового користування» відповідно до ч. 7 ст. 6 Закону України, яка обмежує право доступу лише на відповідну інформацію, а не на весь документ, що її містить; у спосіб внесення змін до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI, якими передбачити, що наявність у генеральному плані інформації з обмеженим доступом не є підставою для обмеження доступу до всього генерального плану. Крім того, щоб удосконалити законодавчі умови участі ОГС у прийнятті владних рішень щодо містобудівної діяльності, у цей Закон необхідно внести такі зміни: розширити перелік організацій громадянського суспільства, які можуть надавати пропозиції до проектів містобудівної документації на місцевому рівні; включити обґрунтування розміщення об'єктів містобудування до предмету обговорення на громадських слуханнях; повернути громадськості право брати участь в обговоренні проекту концепції розвитку населеного пункту.

Підвищення рівня інформатизації діяльності органів місцевої влади актуалізує завдання вироблення законодавчих вимог до єдиної впорядкованої структури розміщення інформації на різних офіційних інтернет-представництвах.

**Види та кількість порушень Закону України
«Про доступ до публічної інформації»
ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ
(ІНШИМИ РОЗПОРЯДНИКАМИ ІНФОРМАЦІЇ)¹**

Види порушень Закону органами державної влади (іншими розпорядниками інформації), на які вказували респонденти	Назва органу державної влади (інших розпорядників інформації) та кількість здійснених ним порушень Закону
Ненадання відповіді на запит	<p>ІМП: Міністерство аграрної політики та продовольства України – 1; Міністерство енергетики та вугільної промисловості України – 1; Міністерство закордонних справ України – 1; Міністерство культури України – 1; Міністерство юстиції України – 1; Міністерство економічного розвитку і торгівлі України – 2; Луганська обласна державна адміністрація – 1</p> <p>ЦППР: Державна санітарно-епідеміологічна інспекція – 1, Державна інспекція сільського господарства – 1, Державна екологічна інспекція – 1</p> <p>«НП»: Галицька районна адміністрація Львівської міської Ради – 1</p>
Ненадання інформації на запит	<p>ЦППР: Вищий господарський суд України – 2; Державна судова адміністрація України – 1</p> <p>ІМП: Миколаївська обласна державна адміністрація – 1; Міністерство інфраструктури України – 1</p> <p>«НП»: ЛКП «Цитадель-Центр»; Галицька районна адміністрація Львівської міської Ради – 1</p>

¹За результатами експертного опитування представників неурядових організацій та ЗМІ, проведеного відділом стратегій розвитку громадянського суспільства НІСД 14 серпня – 1 жовтня 2012 р.

<p>Види порушень Закону органами державної влади (іншими розпорядниками інформації), на які вказували респонденти</p>	<p>Назва органу державної влади (інших розпорядників інформації) та кількість здійснених ним порушень Закону</p>
<p>Безпідставна відмова у задоволенні запиту на інформацію</p>	<p>ІМІ: Верховна Рада України – 1 ЦППР: Конституційний Суд України – 2 ІМП: Міністерство закордонних справ України – 1; Міністерство юстиції України – 1; Міністерство оборони України – 1; Міністерство охорони здоров'я України – 1 «НП»: Кабінет Міністрів України – 1 усний запит; ЛКП «Цитадель-Центр» – 3</p>
<p>Неоприлюднення інформації відповідно до ст. 15 Закону</p>	<p>ІМІ: Секретаріат КМУ (особливо часто стосовно проектів правових актів, а також уже прийнятих) ЦППР: Конституційний Суд України – 1 УНЦПД: систематично порушують більшість центральних органів виконавчої влади, місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування ІМП: Міністерство аграрної політики та продовольства – 1; Міністерство закордонних справ – 1; Міністерство вугільної промисловості (дослідження за вересень 2011 р.²) «НП»: Львівська обласна державна адміністрація, Львівська міська рада, Львівська обласна рада, Чернівецька міська рада, Чернівецька обласна державна адміністрація, Чернівецька міська рада</p>
<p>Надання або оприлюднення недостовірної, неточної або неповної інформації</p>	<p>ЦППР: Вищий адміністративний суд України і Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ не надали текст запитуваних інструкцій щодо допуску до приміщень цих судів, але навели витяги або дали роз'яснення щодо того, як особи, які відвідують відкрите судове засідання, можуть потрапити на судове засідання³ ІМП⁴ «НП»: районні адміністрації м. Львова, Львівська міська рада</p>

²[Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.medialaw.kiev.ua/news/organization/1808/>

³[Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravo.org.ua/index.php/2010-03-07-18-06-07/lawreforms/369>

⁴[Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.medialaw.kiev.ua/news/organization/1808/>

<p>Види порушень Закону органами державної влади (іншими розпорядниками інформації), на які вказували респонденти</p>	<p>Назва органу державної влади (інших розпорядників інформації) та кількість здійснених ним порушень Закону</p>
<p>Несвоєчасне надання інформації</p>	<p>ЦППР: Державна судова адміністрація – 1 УНЦІД: несвоєчасне надання інформації – Міністерство екології та природних ресурсів – 1; Міністерство енергетики та вугільної промисловості – 1; Міністерство культури – 1; Міністерство оборони – 1; Міністерство фінансів – 1; Міністерство закордонних справ – 1; Адміністрація Державної прикордонної служби – 1; Державна екологічна інспекція – 1; Державна комісія з регулювання ринку фінансових послуг – 1; Державна служба інтелектуальної власності – 1; Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження – 1; Державна служба з контролю за наркотиками – 1; Державне агентство земельних ресурсів – 1; Державне агентство лісових ресурсів – 1; Державне агентство резерву – 1. Несвоєчасно надали інформацію також 8 міських рад ІМП: Міністерство юстиції – 2; Державна інспекція України з питань захисту споживачів – 1; Державний комітет телебачення та радіомовлення України – 1; Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства – 1; Міністерство закордонних справ – 1 «НП»: Львівські комунальні підприємства, районні адміністрації м. Львова «Перспектива»: Верховна Рада України</p>
<p>Необґрунтоване віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом</p>	<p>ІМП: Міністерство закордонних справ України – 1; Міністерство юстиції України – 1; Міністерство охорони здоров'я України – 1 «НП»: Львівська міська рада, Чернівецька міська рада – 1</p>
<p>Нездійснення реєстрації документів</p>	<p>–</p>
<p>Навмисне приховування або знищення інформації чи документів</p>	<p>ЦППР: «...Вищий господарський суд України приховує інструкцію, яка регулює порядок доступу до приміщення цього суду, оскільки на неї є посилання в іншому документі цього суду і є випадки її застосування щодо відвідувачів суду»</p>

**ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ВИКОНАННЯ
ОСНОВНИХ ПОЛОЖЕНЬ І ВИМОГ ЗАКОНУ УКРАЇНИ
«ПРО ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ»¹**

9 травня 2011 р. набув чинності Закон України «Про доступ до публічної інформації», метою якого є забезпечення прозорості та відкритості діяльності органів влади, а також створення ефективних і дієвих механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації.

Так, з початку дії Закону органами виконавчої влади постійно ведеться робота щодо належного забезпечення доступу фізичних та юридичних осіб, а також об'єднань громадян без статусу юридичних осіб до публічної інформації, що знаходиться у їх розпорядженні. А саме: систематично надаються відповіді на запити, оприлюднюється та надається інформація про їх діяльність і прийняті рішення; ведеться облік документів, що знаходяться в їхньому володінні, та запитів на інформацію; залучається громадськість до обговорення проектів нормативно-правових актів. Для цього в органах виконавчої влади створені спеціальні структурні підрозділи або призначені відповідальні особи з питань доступу до інформації; розроблені форми, порядок складення та подання запитів на інформацію; створено електронні адреси, відкрито телефонні та факсові лінії для подачі запитів; облаштовані спеціальні місця для роботи запитувачів із документами чи їх копіями; розміщені інформаційні стенди.

Президент України своїми указами «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації» від 5 травня 2011 р. № 547 та «Про першочергові заходи щодо забезпечення доступу до публічної інформації в допоміжних органах, створених Президентом України» від 5 травня 2011 р. № 548 доручив Кабінету Міністрів України прийняти відповідні урядові рішення.

¹За результатами моніторингу виконання органами виконавчої влади Закону, проведеного Управлінням забезпечення доступу до публічної інформації Департаменту інформації та комунікацій з громадськістю Секретаріату Кабінету Міністрів України.

З часу набуття чинності Закону України «Про доступ до публічної інформації» урядом схвалено такі підзаконні нормативно-правові акти, розроблені Держкомтелерадіо України за активної участі представників громадянського суспільства:

- Постанова Кабінету Міністрів України «Питання виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» в Секретаріаті Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органах виконавчої влади» від 25 травня 2011 р. № 583;
- Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань доступу до інформації» від 7 вересня 2011 р. № 938;
- Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження граничних норм витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом на інформацію» від 13 липня 2011 р. № 740;
- Постанова Кабінету Міністрів України «Питання системи обліку публічної інформації» від 21 листопада 2011 р. № 1277;
- Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 р. № 3 «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» від 21 листопада 2011 р. № 1330.

Схвалення урядом законопроекту «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям законів України «Про інформацію» та «Про доступ до публічної інформації» є великим успіхом влади та громадськості. Зазначеним документом пропонується внести зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України, Цивільного кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та до 53 законів України, а також, з-поміж іншого, встановити чітку відповідальність розпорядників за порушення законодавства про інформацію. Наразі законопроект пройшов перше читання у Верховній Раді України.

Разом з тим робота щодо розгляду запитів органами влади триває. Як свідчать результати анкетування 102 органів виконавчої влади, проведеного Секретаріатом Кабінету Міністрів у вересні 2012 р., за період з 9 травня 2011 р. по вересень 2012 р. до органів виконавчої влади надійшли 46275 запитів на інформацію². До Секретаріату Кабінету Міністрів України за цей період надійшли 1952 запити на інформацію³.

²[Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ukurier.gov.ua/media/documents/2012/10/23/194_4838срес.pdf

³[Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=245638976&cat_id=244316991

Найбільша кількість запитів була отримана Міністерством внутрішніх справ (9226), Київською міською державною адміністрацією (3481), Міністерством юстиції (3075), Міністерством охорони здоров'я (2265), Державною службою статистики (1914), Антимонопольним комітетом (1632), Міністерством освіти і науки, молоді та спорту (1439), Державною податковою службою (1153), Державною реєстраційною службою (1050), Харківською облдержадміністрацією (978), Міністерством економічного розвитку і торгівлі (835), Адміністрацією Державної прикордонної служби (804), Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства (731), Міністерством інфраструктури (722), Міністерством екології та природних ресурсів (721).

Слід зауважити, що багато запитів, які надходять на адресу розпорядників, по суті, є скаргами, заявами, пропозиціями, клопотаннями чи проханням про надання роз'яснень. І тут запитувачам потрібно розуміти, що дія Закону України «Про доступ до публічної інформації» не поширюється на подібні відносини та регулюється Законом України «Про звернення громадян». Так, із загальної кількості отриманої органами виконавчої влади кореспонденції, в якій автори посилалися на Закон, зверненнями за змістом були 7874 документи.

Із 46275 запитів, отриманих органами виконавчої влади з посиланням на Закон, 22123 надійшли поштою (48 % від загальної кількості), 18107 – електронною поштою (39 %), 1896 – факсом (4 %), 769 – телефоном (2 %), 3380 – іншими каналами (7 %). Більшість запитувачів цікавила правова інформація (6691 запит), інформація довідково-енциклопедичного характеру (5772), статистична інформація (5361), інформація про товар, роботу, послугу (4944), інформація про фізичну особу (2852).

Від фізичних осіб до органів виконавчої влади надійшли 29634 запити (64 %), від юридичних осіб – 14338 (31 %), від об'єднань громадян без статусу юридичної особи – 2303 (5 %).

На виконання ст. 14 Закону розпорядники інформації зобов'язані утворити спеціальні структурні підрозділи або визначити відповідальних осіб, які організують доступ до публічної інформації. Станом на вересень 2012 р. у 20 органах виконавчої влади функціонують окремі структурні підрозділи. 29 органів виконавчої влади мають структурний підрозділ у складі відділу/управління/департаменту. У 52 органах виконавчої влади для забезпечення доступу до публічної інформації визначено відповідальних осіб. 96 % органів виконавчої влади оприлюднюють звіти про результати розгляду запитів на інформацію на власних веб-сайтах.

Згідно з пунктом 10 Плану заходів з упровадження Ініціативи «Партнерство Відкритий Уряд», затвердженого Розпорядженням Кабінету Міністрів від 18 липня 2012 р. № 514, органи державної влади повинні виконати заходи щодо створення системи ведення обліку публічної інформації на виконання Постанови Кабінету Міністрів «Питання системи обліку публічної інформації» від 21 листопада 2011 р. № 1277 (строк – грудень 2012 р.)

Моніторинг інформації, поданої міністерствами, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади свідчить про існування низки проблемних питань. Переважно це стосується питань фінансування робіт щодо створення систем обліку публічної інформації, інтегрування її до офіційних веб-сайтів, уніфікації інтерфейсу, створення комплексної системи захисту інформації тощо. Загалом станом на 01.10.2012 р. система обліку публічної інформації функціонує в 76 % органів виконавчої влади.

Заслуговує на увагу система обліку публічної інформації, створена у Секретаріаті Кабінету Міністрів, яка функціонує на базі Урядового веб-порталу, і повністю відповідає вимогам, визначеним у Положенні про систему обліку публічної інформації. Досить оптимальною, зрозумілою, простою та зручною у використанні є система обліку публічної інформації, створена Кіровоградською ОДА⁴.

Крім того, 90 органів виконавчої влади визначили спеціальні місця для роботи запитувачів із документами, що містять публічну інформацію. 81 орган виконавчої влади має інформаційні стенди, розміщені у доступних для запитувачів місцях. На офіційних веб-сайтах 98 органів виконавчої влади створено рубрику «Доступ до публічної інформації».

Уряд також приділяє значну увагу й активній інформаційно-роз'яснювальній роботі серед населення про їх права, передбачені законодавством. Для підвищення ефективності та результативності такої роботи систематично проводяться опитування уповноважених осіб та керівників підрозділів органів виконавчої влади всіх рівнів з метою вивчення проблематичних питань і визначення способів їх вирішення. За сприяння ПСП II – Програми сприяння Парламенту України університету штату Огайо (Програма розвитку законотворчої політики ПСП II) із представниками громадськості та органів державної влади проведено низку «круглих столів», зустрічей, виїзних семінарів до міст Одеси, Львова, Харкова, Дніпропетровська⁵. Окрім того, надано

⁴[Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://kr-admin.gov.ua/Public_info/

⁵[Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pdp.org.ua/component/content/article/1-latest-news/2627--1-r->

численні коментарі, підготовлені інформаційні матеріали провідним засобом масової інформації.

Для ліпшого розуміння громадянами суті нововведень у співпраці з Держкомтелерадіо України були розроблені брошура порівняння законів України «Про звернення громадян» та «Про доступ до публічної інформації», а також окремий довідник «Контактна інформація», що містить перелік осіб, які відповідають за організацію виконання Закону в органах виконавчої влади. Підготовлено відеоролик, який одночасно роз'яснює запитувачам, як вони можуть скористатися правом на отримання інформації, а посадовим особам, відповідальним за організацію доступу до публічної інформації – як ліпше організувати роботу із запитамі⁶.

Детальніше із вказаною інформацією можна ознайомитися на Урядовому порталі у рубриці «Доступ до публічної інформації». Разом з тим рубрика містить перелік нормативно-правових актів з питань інформаційної діяльності, форму для подання запиту на інформацію, порядок оформлення запитів на інформацію в усній, письмовій або іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою), порядок оскарження рішень розпорядника інформації або його бездіяльності. У підрубриці «Порядок копіювання документів» розміщені норми витрат на копіювання або друк копій документів у Секретаріаті Кабінету Міністрів України, що надаються за запитом на інформацію. Відповідно підрубрики «Найбільш запитувані документи» та «Звіти про надходження запитів» містять інформацію, яка цікавила запитувачів найчастіше, а також аналіз розгляду запитів у Секретаріаті Кабінету Міністрів.

Також корисною є підрубрика «Громадське обговорення проектів нормативно-правових актів», яка містить посилання на сайт «Громадянське суспільство і влада», де відбувається обговорення актів, розробниками яких є органи виконавчої влади. Крім того, у рубриці систематично висвітлюються результати роботи органів виконавчої влади щодо забезпечення виконання законодавства про доступ до публічної інформації та моніторинги офіційних веб-сайтів.

Відповідно до ст. 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації» розпорядники інформації зобов'язані оприлюднювати проекти рішень, що підлягають обговоренню. Організаційні засади обговорення проектів нормативно-правових актів, що розробляються органами виконавчої влади, визначено Порядком проведення консуль-

⁶[Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/viewgallery/gallery%3fgalleryId=245536655>

тацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики (*далі* – Порядок), який затверджено Постановою Кабінету Міністрів від 3 листопада 2010 р. № 996. Обов'язковому обговоренню підлягають:

- проекти нормативно-правових актів, що мають важливе суспільне значення і стосуються конституційних прав, свобод, інтересів та обов'язків громадян, а також актів, якими передбачається надання пільг чи встановлення обмежень для суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства, здійснення повноважень місцевого самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами;
- проекти регуляторних актів;
- проекти державних і регіональних програм економічного, соціального та культурного розвитку, рішень стосовно стану їх виконання.

Порядком передбачено проведення органами виконавчої влади електронних консультацій із громадськістю на власних офіційних веб-сайтах, а також на урядовому веб-сайті «Громадянське суспільство і влада». Під час проведення таких консультацій орган виконавчої влади повинен оприлюднювати:

- текст проекту акта, винесеного на обговорення;
- інформаційне повідомлення про проведення обговорення;
- електронну адресу для надсилання пропозицій і зауважень, номер телефону, за яким надаються консультації з питання, що винесене на громадське обговорення.

Для проведення електронних консультацій із громадськістю на веб-сайтах більшості органів виконавчої влади створено спеціальні рубрики або підрубрики. Тексти проектів регуляторних актів оприлюднюються відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 жовтня 2003 р. № 1160-IV.

Водночас варто зазначити, що робота з оприлюднення проектів нормативно-правових актів для проведення їх обговорення потребує подальшого удосконалення. Зокрема, за даними аналізу, проведеного Всеукраїнською громадською організацією «Комітет виборців України» спільно з організаціями, які увійшли до Коаліції громадських ініціатив «За ефективну комунікацію влади та громадськості»⁷, існує потреба забезпечити:

⁷Удосконалення консультацій з громадськістю. Пропозиції громадськості та влади : фінальний аналітичний звіт / Всеукраїнська громадська організація «Комітет виборців України»; Проект «Розвиток громадянського суспільства» Програми розвитку ООН в Україні. – К., 2012. – 104 с.

- уніфікацію назв і місця розташування на сайтах органів виконавчої влади рубрик/підрубрик, у яких обговорюються проекти нормативно-правових актів, що спростить доступ громадськості до відповідної інформації;

- оприлюднення на веб-сайтах органів виконавчої влади проектів усіх суспільно важливих нормативно-правових актів;

- розміщення разом із проектами нормативно-правових актів довідкових матеріалів, що роз'яснюють їхню мету й завдання, контактних даних відповідальних виконавців;

- оприлюднення всіх пропозицій і зауважень, що надходили до проектів нормативно-правових актів, і звітів про результати їх розгляду.

З метою сприяння органам виконавчої влади у вирішенні зазначених проблемних питань у 2012 р. Секретаріатом Кабінету Міністрів було проведено низку семінарів для структурних підрозділів цих органів, відповідальних за взаємодію із громадськістю. Крім того, органам виконавчої влади було надано підготовлені Секретаріатом рекомендації щодо орієнтовної структури рубрики «Консультації з громадськістю» на веб-сайтах цих органів, а також організації взаємодії підрозділів органів під час планування та організації публічних обговорень.

У 2008 р. з урахуванням європейських стандартів було створено урядовий веб-сайт «Громадянське суспільство і влада»⁸ як спеціальний інтернет-ресурс для взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства, оприлюднення проектів нормативно-правових актів в єдиній точці доступу. На зазначеному веб-сайті, крім проектів нормативно-правових актів, які оприлюднюються органи виконавчої влади, функціонує рубрика «Консультації з громадськістю». У рубриці, зокрема, розміщуються:

- річні орієнтовні плани консультацій із громадськістю органів виконавчої влади;

- посилення на рубрики веб-сайтів органів виконавчої влади, в яких проводяться консультації з громадськістю;

- анонси публічних обговорень, проведення яких заплановане органами виконавчої влади протягом місяця.

Станом на 01.10.2012 р. на урядовому веб-сайті «Громадянське суспільство і влада» обговорено понад 1,5 тис. проектів нормативно-правових актів.

Водночас варто відзначити проблему недостатньої уваги громадськості до участі в обговоренні оприлюднених проектів нормативно-правових актів. Більшість таких обговорень на веб-сайтах органів ви-

⁸[Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://civic.kmu.gov.ua>

конавчої влади та зазначеному урядовому веб-сайті завершуються без отримання пропозицій і зауважень громадськості.

Найбільшу увагу інформаційно-роз'яснювальній роботі серед населення про основні права, передбачені законодавством, приділяють місцеві органи виконавчої влади (100 %), трохи менше – міністерства (81 %) та інші центральні органи виконавчої влади (64 %).

Секретаріатом Кабінету Міністрів України також проведено моніторинг інформаційного наповнення веб-сайтів органів виконавчої влади відповідно до ст. 15 Закону. За сприяння ПСП II видано аналітичну довідку за результатами цього дослідження⁹.

Так, на веб-сайтах 13 органів виконавчої влади на 100 % розміщено необхідну інформацію (*Державна архівна служба, Державна служба з питань інвалідів та ветеранів, Державне агентство водних ресурсів, Державне космічне агентство, Державний комітет телебачення і радіомовлення, Національне агентство України з питань державної служби, Дніпропетровська, Волинська, Кіровоградська, Луганська, Одеська, Сумська та Харківська облдержадміністрації*).

Аналіз представлення видів інформації на веб-сайтах органів виконавчої влади показав, що більше ніж на 50 % веб-сайтів представлено 11 із 12 **видів інформації**, обов'язковість оприлюднення якої визначена ст. 15 Закону.

Найменше представлено на веб-сайтах такі види інформації:

- «Інформація про систему обліку, види інформації, яку зберігає розпорядник» висвітлена на 46 % веб-сайтів. Лише 44 органи виконавчої влади на своїх веб-сайтах оприлюднили систему обліку публічної інформації;

- «Загальні правила роботи установи, правила внутрішнього трудового розпорядку» висвітлено на 61 % веб-сайтів. На своїх веб-сайтах такі правила роботи установи розмістили 58 органів виконавчої влади.

За результатами аналізу наявності інформації на веб-сайтах органів виконавчої влади відповідно до п. 11 ст. 15 Закону встановлено таке:

- на веб-сайтах 40 органів виконавчої влади на 100 % розміщено необхідну інформацію;

- на 83 % представлено інформацію на сайтах 43 органів виконавчої влади. Інформаційне наповнення веб-сайтів решти органів виконавчої влади (12) представлено у діапазоні від 50 до 67 %.

За даними дослідження та моніторингу Українського незалежного центру політичних досліджень, хоча до 100-відсоткового виконання

⁹[Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pdp.org.ua/images/stories/materials/Analit_Dovid_Sept_2012_WEB.pdf

органами влади Закону України «Про доступ до публічної інформації» ще дуже далеко, проте є й відмінники, перелік яких такий: Кабінет Міністрів України, Міністерство інфраструктури, Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, а також державні агентства з енергоефективності та енергозбереження, земельних ресурсів, морського й річкового транспорту, техногенної безпеки України. Найвідкритішим, як не дивно, стало відомство з великою кількістю секретної інформації – Міністерство оборони. Серед кращих громадські експерти також відзначили Секретаріат Кабінету Міністрів України та Міністерство культури України¹⁰.

¹⁰[Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/columns/2012/10/11/6974397/>

АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ

КОРНІЄВСЬКИЙ Олександр Анатолійович	завідувач відділу стратегій розвитку громадянського суспільства Національного інституту стратегічних досліджень, доктор політичних наук (керівник авторського колективу)
ВОЗНЮК Петро Федотович	старший науковий співробітник відділу стратегій розвитку громадянського суспільства Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат політичних наук
ГОРЄЛОВ Денис Миколайович	старший консультант відділу стратегій розвитку громадянського суспільства Національного інституту стратегічних досліджень
ОПАЛЬКО Юрій Володимирович	старший консультант відділу стратегій розвитку громадянського суспільства Національного інституту стратегічних досліджень
ПАЛІЙ Ганна Олександрівна	головний консультант відділу стратегій розвитку громадянського суспільства Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат політичних наук
ПЕЛІВАНОВА Надія Іванівна	старший науковий співробітник відділу стратегій розвитку громадянського суспільства Національного інституту стратегічних досліджень
СТАДНИК Роксолана Ігорівна	заступник директора Департаменту інформації та комунікацій з громадськістю, начальник Управління забезпечення доступу до публічної інформації Секретаріату Кабінету Міністрів України

ЗМІСТ

Вступ	3
1. Міжнародні принципи і стандарти забезпечення доступу громадян до публічної інформації	5
2. Закон України «Про доступ до публічної інформації» у системі нормативно-правового забезпечення прав людини	12
3. Щодо реалізації органами виконавчої влади положень і вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації»	24
4. Специфіка доступу до публічної інформації на місцевому рівні	31
4.1. Оцінка пасивного аспекту доступу до публічної інформації	31
4.2. Забезпечення участі інститутів громадянського суспільства на засіданнях ОМС	33
4.3. Звітування депутатів місцевих рад і посадових осіб ОМС перед жителями територіальних громад	35
4.4. Оцінка активного аспекту доступу до публічної інформації	36
5. Громадські експерти про можливості доступу до публічної інформації	42
Висновки та пропозиції	50
<i>Додаток 1. Види та кількість порушень Закону України «Про доступ до публічної інформації» органами державної влади (іншими розпорядниками інформації)</i>	<i>55</i>
<i>Додаток 2. Забезпечення органами виконавчої влади виконання основних положень і вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації»</i>	<i>58</i>
Авторський колектив	67

Наукове видання

**ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ
ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ
ЯК СТРАТЕГІЧНИЙ ПРІОРИТЕТ
ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ**

Аналітична доповідь

Науковий редактор: *М. Л. Рубанець*
Літературні редактори: *Н. І. Палій, В. М. Сизонтов*
Коректори: *І. В. Куницина, Н. І. Палій*
Верстка: *Н. І. Палій*
Обкладинка: *О. Л. Черняєвський*

Відповідальний за випуск: *В. М. Сизонтов*

Оригінал-макет підготовлено
в Національному інституті стратегічних досліджень:
01030, Київ-30, вул. Пирогова, 7-а

Підп. до друку 3.12.2012. Формат 60x84/16. Папір офс. № 1. Різограф.
Гарн. «PetersburgС». Обл.-вид. арк. 5,02. Наклад 200 пр. Зам.

Віддруковано ПП «Вид-во «ФЕНІКС»
03680, м. Київ, вул. Шутова, 13 Б
Тел./факс 501-93-01

Для нотаток

Для нотаток