



## Як працює доступ до інформації в Україні: основні цифри, дані, аналітика

**Бюлетень №5** | грудень 2011 р.

### ЗМІСТ

1. Моніторинг відкритості органів влади. (ЦПСА)
2. Судові рішення по доступу до інформації
3. Динаміка кількості інформаційних запитів до органів влади (ІМІ)
4. Документи, що найчастіше запитують у органів державної влади
  - Найбільш запитувані документи В Адміністрації Президента
  - Найбільш запитувані документи в Уряді
5. Законодавчі зміни щодо доступу до інформації.
6. Робота громадських організацій щодо імплементації закону про доступ до інформації.
7. Доступ до інформації: як і коли звертатися до Прокуратури



## 1. Моніторинг відкритості органів влади (ЦПСА)

**Центр політичних студій та аналітики** провів п'ятий щомісячний Всеукраїнський моніторинг відкритості органів влади щодо надання публічної інформації на запити. Моніторинг здійснювався в рамках проекту «Знати, щоб діяти!» за підтримки громадської кампанії «Новий Громадянин».

За результатами останньої хвили запитів маємо констатувати порушення місцевими чиновниками норм Закону України «Про доступ до публічної інформації», а саме:

**Не надали відповідь** на запит такі обласні державні адміністрації: Луганська, Одеська, Житомирська, Черкаська, а також міські ради: Дніпропетровська, Миколаївська, Сумська, Харківська.

**Не вчасно надали відповідь** на запит такі обласні державні адміністрації: Львівська, Харківська, а також міські ради: Донецька, Рівненська, Черкаська.

**Не в повному обсязі надали відповідь** на запит такі обласні державні адміністрації: Дніпропетровська, Миколаївська, а також міські ради: Ужгородська та Рівненська.

За результатами чотирьох хвиль запитів маємо такі дані:

**Найкращі обласні державні адміністрації:**

1 місце розділили – Тернопільська та Херсонська (3,80 бали);

2 місце розділили – Волинська, Івано-Франківська, Полтавська, Сумська (3,60 бали);

3 місце розділили – АР Крим, Вінницька, Кіровоградська (3,40 бали).

**Найгірші обласні державні адміністрації:**

1 місце – Одеська (0,80 бали);

2 місце – Луганська (0,84 бали);

3 місце – Житомирська (2,20 бали).

**Найкращі міські ради:**

1 місце – Вінницька (3,80 бали);

2 місце розділили – Житомирська, Івано-Франківська, Луцька, Полтавська (3,60 бали);

3 місце – Чернівецька (3,44 бали).

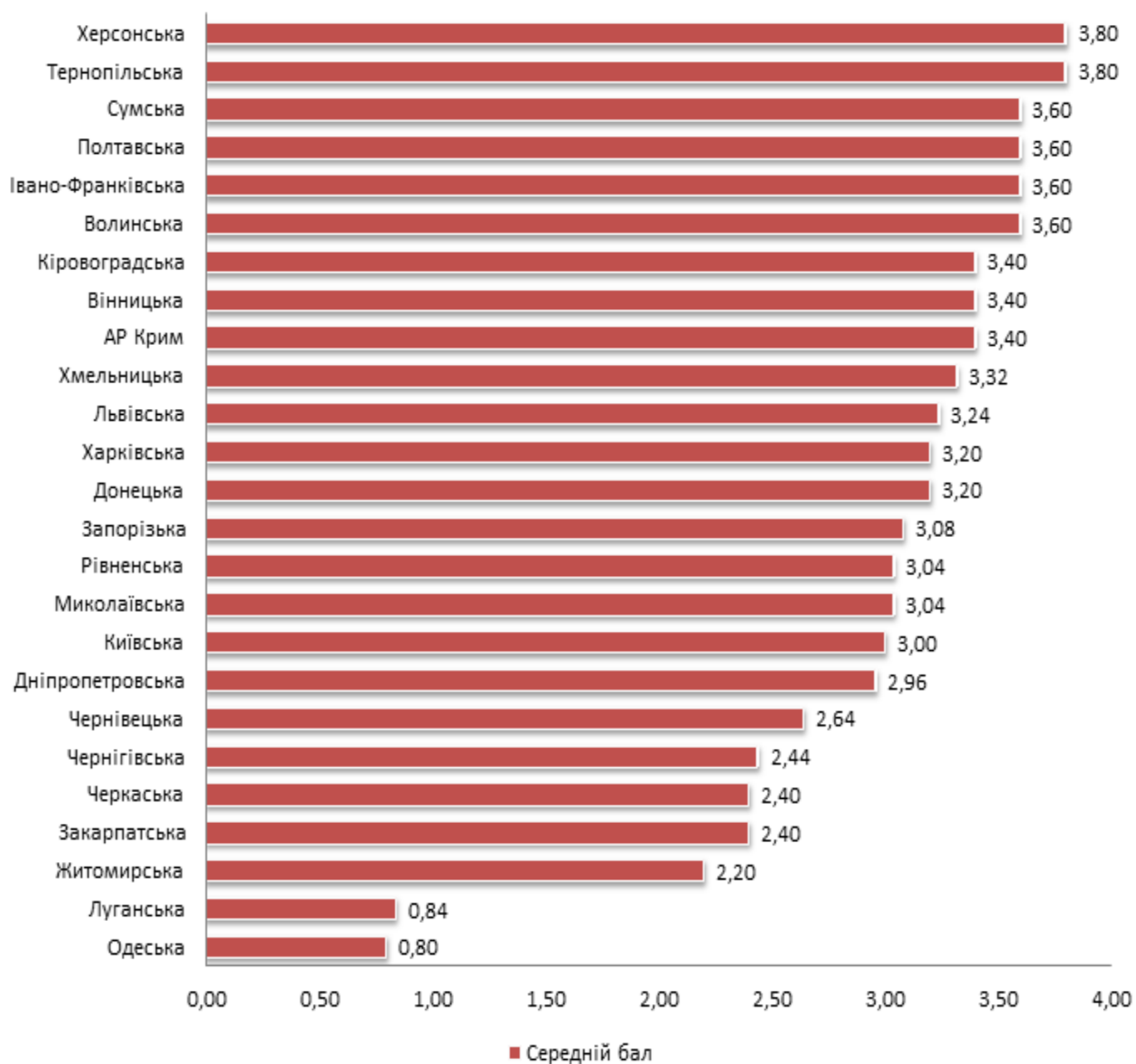
**Найгірші міські ради:**

1 місце – Тернопільська (2,00 бали);

2 місце – Харківська (2,20 бали);

3 місце – Ужгородська (2,28 бали).

## Найвідкритішими обласними держадміністраціями стали Херсонська та Тернопільська

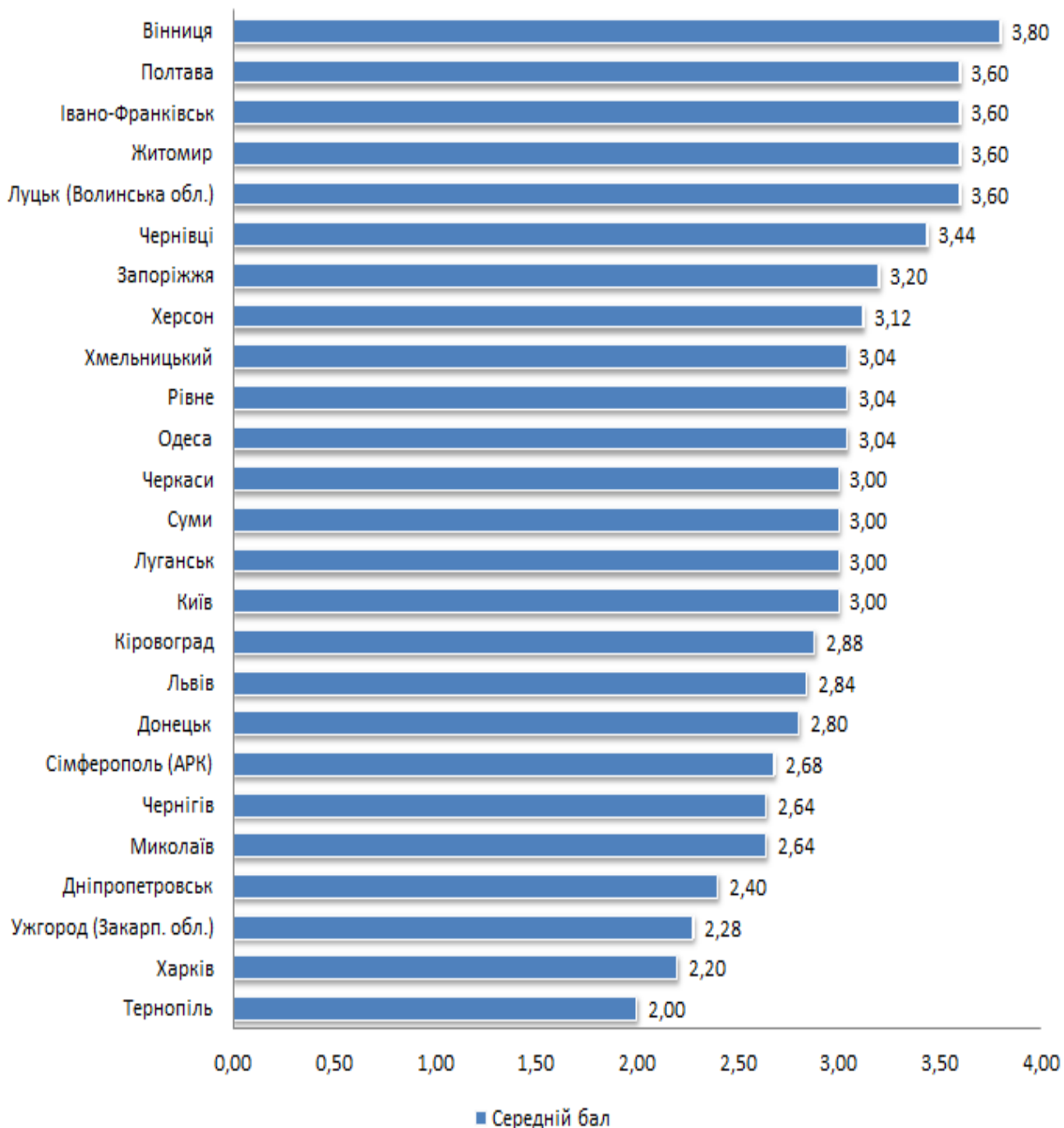


\* Дослідження може містити похибку, що не має перевищувати +/- 0,25 бали.

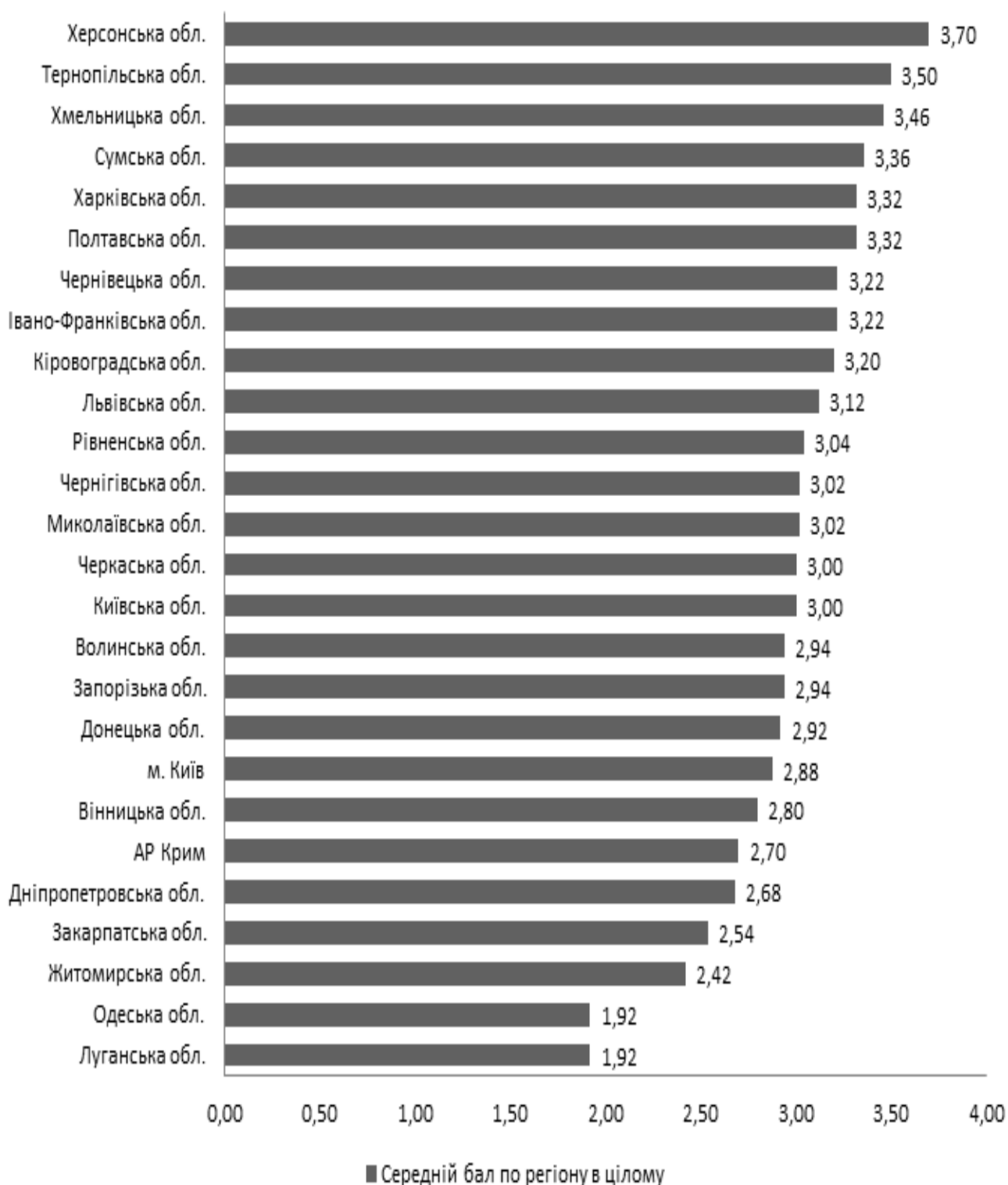
Рейтинг формувався за 5 критеріями оцінки: 0 балів - не відповідав взагалі, 1 бал - відповідав, але невчасно та не надав відповіді по суті (або безпідставно відмовив), 2 бали - відповідав, вчасно, але не надав відповіді по суті (або безпідставно відмовив), 3 бали



## Тернопільська міська рада виявилась найзакритішою



## Органи державної влади в Луганській та Одеській областях є найзакритіші



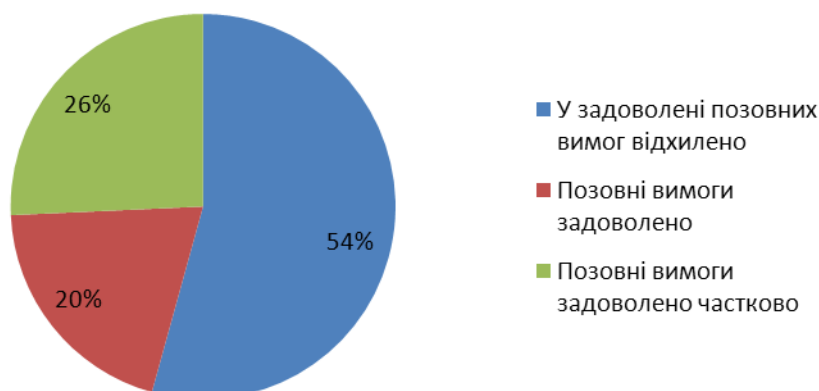


## 2. Судові рішення по доступу до інформації

У задоволені більшості судових позовів пов'язаних з виконанням закону про доступ до інформації у грудні було відмовлено, 54% судових позовів було відхилено.

Про це свідчить аналіз реєстру судових рішень за грудень.

### Більше половини судових позовів відхилили



За грудень місяць адміністративними судами було розглянено 35 справу пов'язану із порушенням Законом України «Про доступ до публічної інформації». У 19 випадках у позовних вимогах було відмовлено, у 7 – позовні вимоги задоволено, у 9 – задоволено частково. Така невтішна тенденція

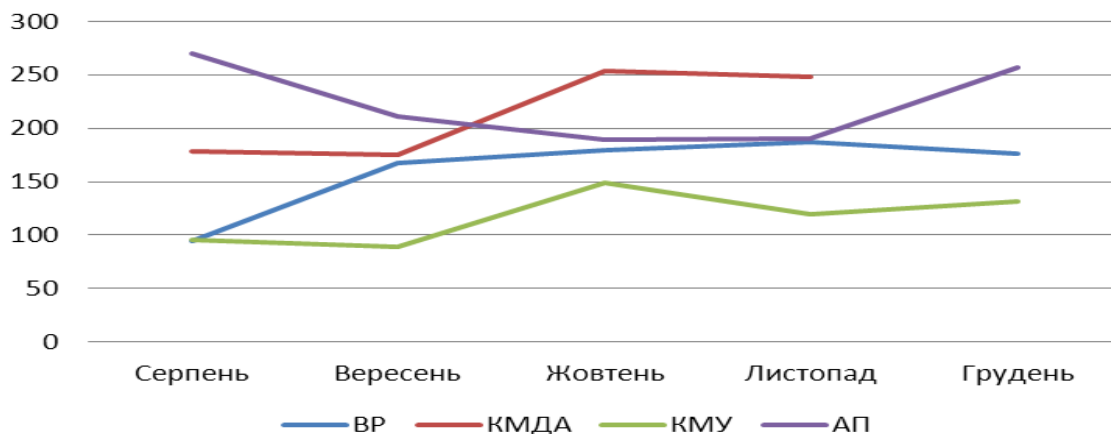
спостерігається вже другий місяць поспіль і може пояснюватися небажанням судів протистояти владі. Оскільки в усіх позовах по доступу до інформації відповідачами є суб'єкти владних повноважень.

## 3. Динаміка кількості інформаційних запитів до органів влади (ІМІ)

Рівень інформаційних запитів залишається сталим і досить високим. Зацікавленість громадян у грудні помітно зросла лише до Адміністрації Президента. Гарна тенденція спостерігається на сайтах органів влади де в розділі «Доступ до інформації» щомісяця

оприлюднюється рівень інформаційних запитів до органу влади та найчастіше запитувані документи. Це можна розцінювати як оптимізацію роботи по доступу до інформації.

### Рівень інформаційних запитів залишається сталим



**Верховна рада України:** серпень – 94, вересень – 168, жовтень – 179, листопад – 187, грудень - 176

**КМДА:** серпень – 178, вересень – 175, жовтень - 254, листопад - 248

**Кабінет міністрів:** серпень – 95, вересень – 89, жовтень – 149, листопад – 119, грудень - 131

**Адміністрація Президента:** серпень – 270, вересень – 211, жовтень – 189, листопад – 190, грудень – 257

## 4. Документи, що найчастіше запитують у органів державної влади

### • Найбільш запитувані документи в Адміністрації Президента

До Адміністрації Президента найчастіше надходять запити про кількість працівників, розміри їхньої зарплати і автомобілі АП, які їх обслуговують, а також про список осіб, які користуються приміщеннями в будинку відпочинку «Конча-Заспа» та «Пуща-Водиця».

Зокрема, в розділі «Доступ до публічної інформації» на офіційному сайті Президента України вказується, що найчастіше запитують документи: «Про кількість працівників

Адміністрації Президента України, розмір заробітної плати та структуру АПУ», «Про автомобілі, які обслуговують працівників Адміністрації Президента України», «Список осіб, які користуються приміщеннями в будинку відпочинку «Конча-Заспа» Державного управління справами» і «Список осіб, які користуються приміщеннями в будинку відпочинку «Пуща-Водиця» Державного управління справами».

### • Найбільш запитувані документи в Уряді

До Уряду найчастіше приходять запити що стосуються способів запобігання корупції в органах державної влади та медичного обслуговування членів Кабміну. Перелік найбільш запитуваних документів міститься на сайті Уряду у відділі «Доступ до публічної інформації».

Також, досить часто, громадяни запитують про документи, що стосуються обслуговування будинків відпочинку «Конча-Заспа» та «Пуща-Водиця».

## 5. Законодавчі зміни.

Кабмін прийняв постанову про створення системи обліку публічної інформації, про це повідомляє РБК Україна.

Постановою № 1277 "Питання системи обліку публічної інформації" від 21 листопада 2011 р. Кабінет Міністрів України затвердив



положення про систему обліку публічної інформації та постановив у тримісячний строк забезпечити створення, функціонування та ведення системи обліку публічної інформації та доступ до неї. Відповідна постанова опублікована у виданні "Урядовий кур'єр" від 23 грудня 2011 р.

Положення встановлює загальні вимоги щодо забезпечення збереження та доступу до публічної інформації шляхом створення, функціонування і ведення системи обліку публічної інформації, в якій реєструються документи, що перебувають у суб'єктів владних повноважень.

Відповідно до положень, система обліку публічної інформації - це електронна база даних, що містить інформацію про документи, які перебувають у суб'єкта владних повноважень.

Адміністратором системи обліку є суб'єкт владних повноважень, що забезпечує її створення, функціонування та ведення в межах своїх повноважень. Він забезпечує: реєстрацію документів, стабільну роботу системи обліку, оприлюднення системи обліку на офіційному веб-сайті, а в разі його відсутності - в інший прийнятний спосіб, надання доступу до системи обліку за запитами, здійснення оновлення програмного забезпечення системи обліку, можливість пошуку, перегляду, отримання електронних копій шляхом копіювання інформації з системи обліку в цілому або її частин користувачами системи обліку.

## 6. Робота громадських організацій, щодо імплементації закону про доступ до інформації.

Громадські організації **«Інститут масової інформації»**, **«Інститут медіа права»** та **«Центр ЮА»** направили прем'єр-міністрові України Миколі Азарову та голові Верховної Ради України Володимирові Литвину, звернення щодо необхідності забезпечення виконання Закону «Про доступ до публічної інформації».

Реєстрація документів здійснюється шляхом внесення в облікову картку таких відомостей про документи в електронному вигляді: номер облікової картки, назва, номер, дата створення та надходження документа, документа, джерело інформації (автор, відповідний підрозділ), передбачена законом підстава віднесення інформації до категорії з обмеженим доступом, строк обмеження доступу до інформації (у разі, якщо вона віднесена до інформації з обмеженим доступом), галузь, ключові слова, носій (текстовий документ, плівки, відео- та аудіозаписи тощо), вид (нормативні акти, угоди, рішення, протоколи, звіти, прес-релізи), проекти рішень (довідні записки, звернення, заяви, подання, пропозиції, листи тощо), форма та місце зберігання документа.

Система обліку ведеться державною мовою. Внесення змін до системи обліку у разі виявлення неточності, помилки або зміни інформації про документ, внесеної раніше, здійснюється шляхом створення додаткової до існуючої облікової картки, із зазначенням у системі обліку факту внесення змін, змісту змін та дати.

Внесення до системи обліку відомостей про документи здійснюється з урахуванням частини сьомої статті 6 Закону України "Про доступ до публічної інформації".

Захист інформації в системі обліку здійснюється шляхом створення комплексної системи захисту інформації з підтвердженою відповідністю.

В звернення зазначено, що органи влади не маючи коштів та відповідного технічного забезпечення не можуть належним чином забезпечити пасивний доступ громадян до інформації, оскільки не мають сайтів, або людей, які б займалися їхнім наповненням.

Як відомо, закон був ухвалений у лютому і вступив у дію в травні, а кошти в державному

бюджеті для вирішення цієї проблеми не передбачені.

Звернення містить рекомендації громадських організацій стосовно того, як забезпечити ефективне виконання закону та вирішити проблеми організаційного та матеріально-технічного характеру. Зокрема, пропонується централізовано замовити програмне забезпечення базових елементів веб-сайту і системи обліку публічної інформації для всіх виконавчих органів державної влади аж до районного рівня, а також передбачити видатки з державного бюджету на виконання Закону «Про доступ до публічної інформації».

Відповідно, витрати на це мають бути передбачені у проекті бюджету на 2012 рік.

**Центр політичних студій та аналітики** провів та оприлюднив п'ятий моніторинг

відкритості органів місцевої влади. Також Центром був проведений семінар 15-16 грудня для держслужбовців Харкова та повністю запущено в роботу спеціалізований інформаційний сайт портал по Доступу Прозора демократія <http://www.access-info.org.ua/>

**Демократичний альянс** підготували 2 ролики по доступу до інформації: Таємниці Генерального плану Одеси

<http://www.youtube.com/watch?v=3OAVltwnPek&feature=plcp&context=C3caoc60UDOEgToPDskKkxteBjsdAGeKxdthNB5cN>

Чернігів: платити чи не платити?  
<http://www.youtube.com/watch?v=2EY32RW1NKI&feature=g-all-u&context=G22a869eFAAAAAAAAAA>

## 7. Доступ до інформації - як і коли звертатися до Прокуратури

Прокуратура в Україні залишається головним правоохоронним органом. Законом вона наділена широкими повноваженнями та можливостями. В порівнянні з іншими державними органами, можна сказати найширшими. Практично з будь-якою правовою проблемою чи порушенням закону можна звернутися до прокуратури. Не є виключенням є і Закон «Про доступ до публічної інформації». Отже подивимось, коли і як у цьому випадку ми можемо звернутися до прокуратури?

Підставою таких всеохоплюючих повноважень прокуратури є пункт 9 розділу XV перехідних положень Конституції, який вказується, що прокуратура (окрім інших правоохоронних функцій) продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів. Ці ж самі функції прокуратури визначаються Законом України "Про прокуратуру".

Це так звана функція «загального нагляду», яка залишилася за прокуратурою України ще з радянських часів. Ця функція полягає в тому, що, по-перше, прокуратура здійснює нагляд за додержанням та виконанням законів. А також, за відповідністю всіх актів, які видаються всіма органами,

підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами, вимогам Конституції України та чинним законом. Таким чином, прокуратура може реагувати на будь-яке порушення закону.

### Коли звертатися?

Отже, функція загального нагляду прокуратури впливає із обов'язків, які встановлює закон перед органами державної влади. З'ясувавши ці обов'язки, автоматично отримуємо ряд підстав, з якими можна звертатися зі скаргою на дії цього органу.

Стаття 5 Закону про доступ визначає, що доступ до інформації забезпечується шляхом: надання інформації за запитом на інформацію та систематичного та оперативного оприлюднення інформації. Крім того, Закон визначає, яким чином органи влади повинні організаційно забезпечувати доступ. А також відповідальність чиновників, в разі порушення закону. Все це можна віднести до підстав за порушення яких ми можемо звернутися до прокуратури.

Отже, перша підстава, це порушення порядку надання інформації за інформаційними запитом.



Основні вимоги Закону про доступ щодо надання інформації за запитом:

а) ви маєте право запросити в органі влади будь-яку інформацію, якою він володіє, незалежно від того, стосується ця інформація вас особисто чи ні, без пояснення причини подання запиту.

б) запит на інформацію може бути індивідуальним або колективним, запити можуть подаватися в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою) на вибір запитувача.

в) у розпорядника є лише 3 винятки, які дозволяють не дати інформацію: таємниця (наприклад, державна або банківська), конфіденційна інформація (наприклад, персональні дані особи) або службова інформація.

г) відповідь на запит має бути надана не пізніше 5 робочих днів з дня отримання запиту, а якщо ж ця інформація стосується життя або здоров'я, її мають надати за 48 годин.

Друга підстава, це порушення вимог Закону про доступ щодо порядку та обсягу оприлюднення інформації. Стаття 15 Закону про доступ визначає, що не пізніше 5 днів з дня затвердження (а 20 днів для проектів до їх прийняття) розпорядники інформації зобов'язані оприлюднювати:

а) інформацію про організаційну структуру, місію, функції, повноваження, основні завдання, напрями діяльності та фінансові ресурси;

б) нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії, проекти рішень, що підлягають обговоренню;

в) перелік та умови отримання послуг, що надаються цими органами, форми і зразки документів, правила їх заповнення;

г) порядок складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень розпорядників інформації, дій чи бездіяльності;

д) інформацію про систему обліку, види інформації, яку зберігає розпорядник;

е) плани проведення та порядок денний своїх відкритих засідань;

є) розташування місць, де надаються необхідні запитувачам форми і бланки установи;

ж) загальні правила роботи установи, правила внутрішнього трудового розпорядку;

з) звіти, в тому числі щодо задоволення запитів на інформацію та ін.

Третя підстава, це порушення щодо організаційного забезпечення доступу. Відповідно до статті 14 Закону про доступ, розпорядники інформації зобов'язані:

а) систематично вести облік документів, що знаходяться в їхньому володінні;

б) вести облік запитів на інформацію;

в) визначати спеціальні місця для роботи запитувачів з документами чи їх копіями, а також надавати право запитувачам робити виписки з них, фотографувати, копіювати, сканувати їх, записувати на будь-які носії інформації тощо;

г) мати спеціальні структурні підрозділи або призначати відповідальних осіб для забезпечення доступу запитувачів до інформації.

Отже, якщо розпорядник інформації таким чином порушує Закон про доступ, Ви можете звернутися до прокуратури. Як це правильно зробити розглянемо далі.

### Порядок звернення

Процедура подання та розгляду скарг щодо порушення права на інформацію регулюється Законом України «Про звернення громадян».

У скарзі має бути зазначено прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина, викладено суть скарги, а також вказано дату та вчинено підпис (ст. 5 Закону про звернення). Громадянин може подати скаргу особисто або через уповноважену на це ним іншу особу (нотаріальною або аналогічною довіреністю). До скарги додаються наявні у громадянина рішення або копії рішень, які приймалися за його зверненням раніше, а також інші документи, необхідні для розгляду скарги, які після її розгляду повертаються громадянину (ст. 16). Скарги приймаються до розгляду не пізніше одного місяця з часу ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням і не пізніше року з моменту його прийняття; пропущений з поважної причини строк оскарження може бути поновлений (ст. 17).

Громадянин, який звернувся зі скаргою, має право (ст. 18 Закону про звернення):

- особисто викласти аргументи особі, що перевіряла заяву чи скаргу, та брати участь у перевірці поданої скарги чи заяви;
- знайомитися з матеріалами перевірки (обмеження доступу громадянина до певної інформації при розгляді скарги оформляється мотивованою постановою);
- подавати додаткові матеріали або наполягати на їх витребуванні органом, який розглядає скаргу;
- бути присутнім при розгляді заяви чи скарги;
- користуватися послугами адвоката або представника трудового колективу, організації, яка здійснює правозахисну функцію, оформивши це уповноваження у встановленому законом порядку;
- одержати письмову відповідь про результати розгляду скарги;

– висловлювати усно або письмово вимогу щодо дотримання таємниці розгляду заяви чи скарги;

– вимагати компенсації збитків, якщо вони стали результатом порушень встановленого порядку розгляду звернень.

Перевірку виконання законів прокуратура здійснює в першу чергу саме за заявами та іншими повідомленнями про порушення законності, що потребують прокурорського реагування, а за наявності підстав – також з власної ініціативи прокурора.

Які ж можливості є у прокуратури щодо реагування на порушення Закону про доступ?

Можливості прокуратури

Відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення (п. 11 ч. 1 ст. 255), саме працівники прокуратури зобов'язані складати протоколи по статті 212-3 цього Кодексу, яка встановлює відповідальність у формі штрафу за неправомірну відмову в наданні інформації, несвоєчасне або неповне надання інформації, надання інформації, що не відповідає дійсності, у випадках, коли така інформація підлягає наданню на запит. Такий протокол передається до суду загальної юрисдикції, який на підставі статті 221 КпАП розглядає справу про адміністративне правопорушення по суті й у разі доведеності вини конкретного службовця-порушника може накладати на нього штраф у розмірі від 425 до 850 грн. і за повторне порушення – від 850 до 1360 грн.

Крім передання до суду справи про адміністративне правопорушення прокурор може винести документ прокурорського реагування (протест, припис, подання) з метою поновлення порушеного права скаржника, усунення причин та умов виникнення порушень (ст.ст. 21-23 ЗУ «Про прокуратуру»). Це впливає із зазначеної вище функції загального нагляду.

Протест прокурора – документ, де прокурор порушує питання про скасування незаконного акту або приведення його у відповідність закону, а також про припинення незаконної дії посадової особи, поновлення порушеного права. Протест



прокурора зупиняє дію опротестованого акта і підлягає обов'язковому розгляду відповідним органом або посадовою особою у десятиденний строк після його народження. Про наслідки розгляду протесту протягом такого самого строку повідомляють прокурору. У разі відхилення від протесту або ухилення від його розгляду прокурор може звернутися із заявою до суду про визнання акту незаконним.

Припис прокурора про усунення порушень закону вноситься прокурором у органу чи посадовій особі, які допустили порушення, або вищому у порядку підпорядкованості органу чи посадовій особі, які правомочні усунути порушення. Письмовий припис вноситься у випадках, коли порушення закону очевидне і може завдати істотної шкоди інтересам держави, підприємства, установи, організації, а також громадянам, якщо його не усунути. Припис підлягає негайному виконанню, про що повідомляються прокурору.

Подання прокурора з вимогами про усунення порушень закону, причин цих порушень, вноситься прокурором до державного органу, громадської організації або посадовій особі, які наділені повноваженням усунути порушення закону, і підлягає невідкладному розгляду. Не пізніше як у місячний строк має бути вжито відповідних заходів щодо усунення порушень закону, причин та умов, що їм сприяють, і про наслідки повідомлено прокурору.

### **Прокуратура на практиці**

Наведемо кілька прикладів, коли звернення в прокуратуру принесло результат.

Одна з чернігівських громадських організацій в кінці вересня 2011 року звернувся до обласної прокуратури з заявою про порушення Чернігівською міською радою законодавства про доступ до публічної інформації. Громадська організація звертала увагу прокуратури, зокрема, на факт

відсутності частини рішень Чернігівської міської ради на офіційному веб-сайті ради – всі рішення та проекти рішень, які стосуються земельних питань міська рада відмовляється оприлюднювати. Варто відзначити, що чернігівська прокуратура підтримала в цьому питанні позицію громадської організації. І вже 21 вересня прокуратура внесла подання до міської ради щодо усунення порушення законодавства.

Одна з івано-франківських громадських організацій звернулася до сільської ради із запитом щодо земельних ділянок, проте остання інформації на запит так і не надала. В зв'язку з цим організація в жовтні 2011 року звернулася із скаргою до прокурора району за відмову в наданні інформації на запит. В отриманій від прокуратури відповіді зазначалося, що за результатами перевірки прокуратурою району внесено припис в сільську раду про усунення порушень Закону, а сільського голову притягнуто до адміністративної відповідальності за ст.212-3 КУпАП.

Ми вже говорили, що прокуратура, в разі наявності підстав може самостійно проводити перевірки та вживати заходів прокурорського реагування.

Виконавчий комітет Львівської міської ради 5 серпня 2011 року прийняв рішення про затвердження переліку відомостей, які не містять ознак публічної інформації. Прокуратура міста Львова наклала протест на рішення виконкому, яким було затверджено перелік відомостей, що не містять ознак публічної інформації. 11 листопада виконком ЛМР частково задовольнив протест прокурора щодо скасування рішення виконкому «Про затвердження переліку відомостей, які не містять ознак публічної інформації».

Крім реагування на конкретні порушення, прокуратура може також провести загальну перевірку дотримання розпорядником інформації вимог Закону про доступ.

Наведемо приклад Хмельницької області, коли органи прокуратури області під час перевірок додержання органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування Закону України «Про доступ до публічної інформації» виявили низку порушень.

Так, прокуратурою Хмельницького встановлено порушення статей 4 і 5 Закону в діяльності управлінь освіти, праці, з питань екології та контролю за благоустроєм міста, соціального захисту населення та охорони здоров'я, житлово-комунального господарства Хмельницької міської ради. Тут не забезпечено систематичного та оперативного оприлюднення інформації про діяльність та прийняті рішення, про порядок складання та подання запиту на інформацію, не обладнано інформаційний стенд про доступ до публічної інформації, не розроблено бланк інформаційного запиту, не визначено спеціальні місця для роботи запитувачів з документами чи їх копіями.

Оскільки Кам'янець-Подільською міською радою не було оприлюднено за 20 робочих днів, як того вимагає законодавство, проєктів рішень сесії, прокуратурою м. Кам'янця-Подільського опротестовано розпорядження міського голови про скликання сесії, на якій мали розглядатись вказані проєкти.

Всього за наслідками перевірок прокурорами в області, було внесено протест, 76 приписів та подань керівникам органів місцевого самоврядування та державної виконавчої влади.

### **Підсумок**

Закон «Про доступ до публічної інформації» надав кілька можливостей для відновлення прав, в разі їх порушення. Ви можете звернутися зі скаргою до вищестоящого органу, зі скаргою можна звернутися до суду, а також, до прокуратури.

Кожен із цих видів оскарження може бути ефективний. Особливо, якщо ви знаєте, як і що можна оскаржити до цього органу. Чітка та аргументована позиція, з посиланням на чинні норми законодавства, в більшості випадків змушує державні органи відповідно реагувати. Про це свідчать багато реальних прикладів.

Органи прокуратури наділені широкими можливостями реагувати на будь-які порушення Закону про доступ. Будь-яку невідповідність дій розпорядника інформації цьому Закону чи його бездіяльність Ви можете оскаржити в прокуратурі. А наведений важче алгоритм та роз'яснення допоможуть Вам зробити це досить легко, і головне, ефективно.