

УДК 354

А. В. Олексюк,  
аспірант кафедри інформаційної політики та електронного урядування,  
Національна академія державного управління при Президентові України

## МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ ТА ОПРАЦЮВАННЯ ЗВЕРНЕНЬ ГРОМАДЯН: ЗАГАЛЬНЕ ТА ОСОБЛИВОСТІ, ПІДХОДИ ДО УНІФІКАЦІЇ

L. Oleksiuk,  
a postgraduate student at the Department of Information Policy and Digital Governance,  
National academy for public administration under the President of Ukraine

MECHANISMS FOR ACCESS TO PUBLIC INFORMATION AND THE PROCESSING OF APPEALS:  
GENERAL FEATURES AND APPROACHES TO UNIFICATION

*У статті проаналізовано законодавство у сфері доступу до публічної інформації, організації опрацювання звернень громадян, забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади та співпраці з засобами масової інформації в частині організації роботи із зверненнями громадян (в тому числі запитів на доступ до інформації) і публічності органів у питаннях звітування.*

*У процесі порівняння питань, що цікавлять громадян у запитах на доступ до публічної інформації та зверненнях громадян, на підставі дослідження звітів, розміщених на веб-сайтах міністерств, виявилось декілька особливостей: часті плутанини у виборі запиту та спільність великої кількості питань, що цікавлять громадян. Також було досліджено кількісно-якісне співвідношення електронних та паперових звернень за наявною інформацією. Було встановлено можливість уніфікації розгляду звернень громадян та запитів на доступ до публічної інформації за певних умов.*

*У зв'язку з цим потребуватиме перегляду законодавство України, що регулює відносини громадянина та держави у сфері доступу до публічної інформації та відкритих даних, розгляду звернень громадян та посилення відповідальності державних органів за опублікування інформації на власних веб-сайтах (пасивний електронний доступ) і співпраці з громадянським суспільством (реалізація електронної взаємодії включно з реалізацією електронного доступу та отримання електронної відповіді).*

*In the process of comparison issues of interest appeals of citizens for access to public information and appeals on the basis of research reports posted on the website of the Ministry, appeared several features — frequent confusion in the choice of requesting and community many issues of interest to citizens. There have been studied quantitative and qualitative correlation of electronic and paper applications for available information. It found the opportunity to unify consideration of appeals and requests for access to public information under certain conditions.*

*In this regard require revision of legislation of Ukraine governing relations citizen and the state in the area of access to public information and open data, consideration of citizens and enhance accountability of public bodies by publishing information on their websites (passive electronic access) and cooperation civil society (implementation of electronic interaction, including the implementation of electronic access and receive email response).*

*Ключові слова: доступ, електронний доступ, звернення громадян, публічна інформація.  
Key words: access, electronic access, open data, public information, appeals of citizens.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК З ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ТА ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Звернення громадян існують стільки, скільки існують державні інституції, але останнім часом все більше уваги приділяється лише частині таких звернень — розгляд запитів на інформацію як невід'ємної складової забезпечення реалізації права на доступ до інформації та свободи слова, при цьому інші аспекти залишаються поза

увагою. Як от, термін розгляду запиту — 5 днів, а звернення — 30 днів. Громадяни України, розуміючи необхідність оперативного отримання інформації від державного органу, вимагають розгляду своїх зауважень чи пропозицій вже у термін, встановлений для розгляду запитів. При цьому, навіть за наявності законодавчої бази для обміну електронними документами між державою і громадянином, у пріоритеті залишається з певних причин паперовий носій інформації, що у свою чергу суттєво уповільнює обробку інформації обом сторонам, має

негативний вплив на екологію і має певні корупційні ризики.

Завдання — дослідити сутність та основні напрями регулювання електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних та визначити шляхи і засоби впровадження основних принципів та інститутів реалізації електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних і можливості уніфікації розгляду усіх запитів, звернень та інших документів від громадян державним органом, крім державних, адміністративних чи інших послуг, що надаються публічними органами чи установами.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ПУБЛІКАЦІЙ ЗА ПРОБЛЕМАТИКОЮ ТА ВИДІЛЕННЯ НЕВИРШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

Під час дослідження використовувалися нормативно-правові акти України та відкрита і загальнодоступна інформація, розміщена на офіційних сайтах частини органів виконавчої влади (міністерств).

Питання електронного доступу до публічної інформації розглядалось Семенченко А.І., Жилиєвим І.Б., Полумієнко С.К. у системі електронного урядування [4, с. 99—131].

Оскільки і досі проблематика звернень громадян та доступу до інформації розглядається як частина паперового документообігу між запитувачем та надавачем інформації, а електронне спілкування не розглядається в якості основного, необхідність організації роботи самого органу виконавчої влади з подвійним/потрійним обліком звернень (окремо обліковуються електронні звернення громадян [25]), постійна плутанина самих громадян у визначенні відповідності свого інтересу — звернення це чи запит на доступ, іноді зловживання правом на доступ у зв'язку з меншим терміном розгляду (5 днів), ніж звернення громадян (до 30 днів) вимагають детального розгляду даної проблематики та уніфікації розгляду запитів і звернень громадян.

Прямий безпосередній пасивний електронний доступ до інформації та даних без участі в процесі державних службовців не розглядався як частина реалізації ефективною державної політики в сфері розгляду запитів і звернень громадян.

### ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ (МЕТИ) ДОСЛІДЖЕННЯ

Метою даного дослідження є аналіз законодавства у сфері доступу до публічної інформації, організації опрацювання звернень громадян (в тому числі запитів на доступ до інформації), забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади, публічності органів в питаннях звітування, в частині можливості уніфікації розгляду звернень громадян та опрацювання запитів на доступ до публічної інформації та співпраці з засобами масової інформації.

### ВИКЛАД ОСНОВНИХ РЕЗУЛЬТАТІВ ТА ЇХ ОБГРУНТУВАННЯ

Доступ до публічної інформації та відкритих даних регулюється Законами України: "Про інформацію", "Про доступ до публічної інформації", "Про захист інформації у інформаційно-телекомунікаційних системах", а також великою кількістю підзаконних нормативно-правових актів.

Закон України "Про звернення громадян" регулює питання організації розгляду звернень громадян, а також декілька постанов Кабінету Міністрів України, що регламентують порядок розгляду та обліку звернень громадян [21; 22; 25].

Питання висвітлення діяльності органів виконавчої влади регулюються окремим Законом України "Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації", а також Законами України "Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні", "Про інформаційні агентства" та "Про внесення змін до деяких законів України щодо Суспільного телебачення і радіомовлення України". Висвітлення діяльності органів виконавчої влади на власних веб-сайтах врегульовано одним документом — Постановою Кабінету Міністрів України "Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади" та частково Законом України "Про доступ до публічної інформації".

Моніторинг інформаційного наповнення офіційних веб-сайтів органів виконавчої влади в основному здійснюється силами громадськості та Держкомтелерадіо раз на півроку. Метою цього моніторингу є оцінка рівня інформаційного наповнення офіційних веб-сайтів органів виконавчої влади відповідно до вимог нормативно-правових актів, які регламентують розміщення певних видів інформації на веб-сайтах. Одним із видів зазначено: звіти, в тому числі щодо задоволення запитів на інформацію [20].

Ознайомившись із Типовими зауваженнями, не зовсім зрозуміло, на скільки добросовісно міністерства підходять до розміщення інформації на своїх веб-сайтах:

"До інформаційного наповнення низки веб-сайтів можна пред'явити певні загальні зауваження, насамперед — відсутність або оприлюднення не в повному обсязі інформації, обов'язковість розміщення якої регламентується нормативно-правовими актами.

Зокрема не на всіх веб-сайтах наявні системи обліку публічної інформації. Натомість представлені системи обліку нерідко оновлюються нерегулярно, містять відомості лише про частину документів, які перебувають у володінні суб'єктів владних повноважень, наприклад, часто відсутня інформація про вхідну та вихідну кореспонденцію.

На деяких веб-сайтах не оприлюднено адреси електронної пошти керівників органів та їх заступників, керівників структурних підрозділів, відсутні основні функції структурних підрозділів.

На багатьох веб-сайтах немає контактної інформації структурного підрозділу та/або посадових осіб, відповідальних за програмно-технічну та інформаційну підтримку веб-сайту. Такі дані рекомендується розміщувати у розділі "Контакти", а також у футері веб-сайту (блоці у нижній частині веб-сайту, який дублюється на усіх веб-сторінках).

Не всюди представлено перелік і службові номери засобів зв'язку керівників підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління органів виконавчої влади.

На початку головних сторінок окремих веб-сайтів відсутній Державний Герб України.

Невисокі показники наявності має інформація щодо цільових програм та розташування місць, де надаються

**Таблиця 1. Інформація з веб-сайтів міністерств про наявність звітів щодо розгляду звернень громадян, запитів на доступ до інформації та звітів про діяльність за 2016 рік**

№	Найменування органу виконавчої влади	Адреса офіційного веб-сайту органу виконавчої влади	Наявність звіту щодо розгляду звернень громадян	Наявність звіту щодо розгляду запитів на доступ до інформації	Наявність звіту про діяльність міністерства
1.	Міністерство аграрної політики та продовольства України	<a href="http://minagro.gov.ua">http://minagro.gov.ua</a>	-	+	-
2.	Міністерство внутрішніх справ України	<a href="http://mvs.gov.ua">http://mvs.gov.ua</a>	+	+	-
3.	Міністерство енергетики та вугільної промисловості України	<a href="http://mpe.kmu.gov.ua">http://mpe.kmu.gov.ua</a>	-	-	-
4.	Міністерство екології та природних ресурсів України	<a href="http://www.menr.gov.ua">http://www.menr.gov.ua</a>	+	+	-
5.	Міністерство економічного розвитку і торгівлі України	<a href="http://www.me.gov.ua">http://www.me.gov.ua</a>	-	-	-
6.	Міністерство закордонних справ України	<a href="http://www.mfa.gov.ua">http://www.mfa.gov.ua</a>	-	+	-
7.	Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України*	<a href="http://mtot.gov.ua">http://mtot.gov.ua</a>	-	-	+
8.	Міністерство інформаційної політики України	<a href="http://mip.gov.ua">http://mip.gov.ua</a>	-	+	+
9.	Міністерство інфраструктури України	<a href="http://mtu.gov.ua">http://mtu.gov.ua</a>	+	-	-
10.	Міністерство культури України	<a href="http://mincult.kmu.gov.ua">http://mincult.kmu.gov.ua</a>	-	-	-
11.	Міністерство молоді та спорту України	<a href="http://www.dmsu.gov.ua">http://www.dmsu.gov.ua</a>	-	-	-
12.	Міністерство освіти і науки України	<a href="http://www.mon.gov.ua">http://www.mon.gov.ua</a>	-	+	-
13.	Міністерство оборони України	<a href="http://www.mil.gov.ua">http://www.mil.gov.ua</a>	+	+	-
14.	Міністерство охорони здоров'я України	<a href="http://www.moz.gov.ua/">http://www.moz.gov.ua/</a>	+	+	-
15.	Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України	<a href="http://minregion.gov.ua">http://minregion.gov.ua</a>	-	-	-
16.	Міністерство соціальної політики України	<a href="http://www.msp.gov.ua">http://www.msp.gov.ua</a>	+	-	-
17.	Міністерство юстиції України	<a href="http://www.minjust.gov.ua">http://www.minjust.gov.ua</a> <a href="http://old.minjust.gov.ua/">http://old.minjust.gov.ua/</a>	-	-	-
18.	Міністерство фінансів України	<a href="http://www.minfin.gov.ua">http://www.minfin.gov.ua</a>	-	-	-

Примітка: \* Створене у 2016 році.

необхідні запитувачам форми і бланки установи, а вже представлені матеріали інколи неактуальні або не структуровані у вигляді окремого тематичного розділу та мають низьку навігаційну доступність.

На веб-сайтах деяких місцевих органів виконавчої влади спостерігається низький рівень наявності інформації щодо установ і закладів соціальної сфери, комунальних підприємств, правоохоронних органів, які знаходяться на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, їх адрес, номерів телефонів та розпорядку роботи.

Крім того, розповсюдженими є такі зауваження до функціонування значної частини веб-сайтів:

- розміщення матеріалів без зазначення дати їх оприлюднення та оновлення, що не дозволяє визначити рівень актуальності інформації;

- розташування інформації не в логічних розділах, через що не забезпечується простота та зручність доступу до неї;

- відсутність або неефективна робота пошукових систем (наприклад, пошук інформації здійснюється не по всьому веб-сайту, а лише по розділу "Новини");

- обмежений доступ до вже розміщеної інформації користувачам з порушеннями зору та слуху" [26].

Аналітична довідка не відобразила масштаби проблеми, які виявились у результатах огляду веб-сайтів станом на 23 лютого 2017 року.

Дані, представлені у таблиці 1, мають певний показовий зміст: інформація розміщується нерегулярно, несистематично, на власний розсуд органу і не завжди у вигляді, який надав би можливість використовувати інформацію без додаткових запитів до цих самих органів.

На отримання цих результатів було затрачено багато більше часу, ніж могло би, якби сайти державних органів мали уніфікований вигляд.

Звіти міністерств, які не розмістили інформацію за 2016 рік, було досліджено за 2015 рік. Деякі міністерства вразили наявністю статистичних даних щодо звернень народних депутатів (навіть із самими зверненнями та відповідями). Такими стали Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (329 звернень за 2016 рік) та Міністерство фінансів України (1869 звернень громадян за 1 півріччя 2015 року та 1256 запитів та звернень народних депутатів за цей же період, всього за 2015 рік — 2426 запитів та звернень народних депутатів).

Більшість міністерств не розміщували аналітичні звіти щодо розгляду звернень чи запитів на інформацію, але з наявних звітів є очевидним велика кількість однакових питань громадян як у зверненнях, так і у запитах на доступ до публічної інформації.

Кабінетом Міністрів України проаналізовано виконання основних положень законодавства про доступ до публічної інформації органами виконавчої влади на початку 2016 року і зроблено в тому числі такий висновок:

"Разом з тим, у органів виконавчої влади під час забезпечення доступу до публічної інформації виникають проблемні питання щодо: опрацювання великої кількості кореспонденції з посиланням на Закон, які за змістом є зверненнями, роз'ясненнями, клопотаннями; стислих термінів надання відповідей за запитом на інформацію; захисту персональних даних в контексті доступу до публічної інформації; питання надання інформації з обмеженим доступом; відсутності окремого структурного підрозділу, який організовує доступ до публічної інформації тощо.

Одночасно, органи виконавчої влади проводять інформаційно-роз'яснювальну роботу серед населення про основні права, передбачені Законом. Інформаційні матеріали розміщуються на власних веб-сайтах, стендах, які знаходяться у їх приміщеннях, надаються роз'яснення громадянам за допомогою листування, телефонних консультацій, ведуться особисті прийоми, а також публікуються статті у друкованих та Інтернет виданнях" [27].

Також Кабінет Міністрів України має статистичну інформацію про збільшення використання електронних засобів зв'язку — за період з травня 2011 року по грудень 2015 року електронною поштою отримано на 6% більше запитів, ніж звичайною поштою: "із 216581 запитів, отриманих органами виконавчої влади з посиланням на Закон України "Про доступ до публічної інформації":

101676 надійшло електронною поштою (46,9% від загальної кількості),  
88599 — поштою (40,9%),  
5122 — факсом (2,4%),  
1970 — телефоном (0,9%).

Значна кількість запитів на інформацію надійшла іншими каналами, наприклад, під час особистих прийомів або передавалася особисто працівникам підрозділів, відповідальних за організацію доступу до публічної інформації у спеціально визначених місцях. Кількість таких запитів складає 19214 (8,9%)" [27].

Але при цьому "електронна пошта була найбільш поширеним каналом надходження запитів у центральних 28499 (52,5% від загальної кількості запитів, отриманих центральними органами виконавчої влади) та місцевих органах виконавчої влади — 25169 (55,3%). Міністерства отримали за допомогою поштового зв'язку більше запитів (55277 (47,4%) ніж електронною поштою (48008 (41,1%).

У Секретаріаті Кабінету Міністрів найпоширенішим каналом отримання запитів на інформацію є електронна пошта — 6887 запитів (59% від загальної кількості запитів, які надійшли до Секретаріату Кабінету Міністрів)" [27].

Таку ж інформацію було підтверджено у результаті опитування структурного підрозділу Департаменту стратегії та реформування Національного банку України (далі — НБУ), відповідального за реєстрацію кореспонденції, в тому числі звернень громадян — громадяни часто посилаються на Закон України "Про доступ до публічної інформації" не з метою отримання публічної інформації, а для більш швидкого отримання відповіді на звернення, отримання роз'яснення чи відповіді на клопотання.

НБУ в 2016 році отримало та опрацювало 16323 звернень громадян, електронних звернень — 2187, паперових — 13625, через гарячу лінію — 30919 звернень. При чому реєстрація та розподіл звернень здійснюється всього 5 діловодами, хоча у 2011 році їх було 1684, а у 2016 — 270 (з урахуванням територіальних підрозділів

НБУ). Наразі Департаменту стратегії та реформування НБУ розглядає питання доопрацювання сайту НБУ з метою здійснення опрацювання електронних звернень з відстеженням їх проходження через систему електронного документообігу НБУ.

На сайті Міністерства юстиції України міститься така інформація щодо доступу до публічної інформації:

"Найбільш запитуваною є правова інформація, а саме:

- щодо діяльності Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини;
- про особу судового експерта;
- витяги з Реєстру методик проведення судових експертиз;
- листи Міністерства юстиції;
- накази Міністерства юстиції" [28].

З цих видів інформації, що запитуються, лише листи Міністерства юстиції не розміщено у відкритому доступі чи не може бути розміщено відповідно до законодавства у сфері захисту персональних даних. Наявність інших видів документів на веб-сайті органу суттєво розвантажила б діяльність спеціалістів міністерства, але Реєстр методик проведення судових експертиз, розміщений за посиланням <http://rmpse.minjust.gov.ua/> має тільки перелік самих методик без їх змісту, Реєстр атестованих судових експертів, розміщений за посиланням <http://rase.minjust.gov.ua/> не містить персональної інформації про судових експертів, накази Міністерства юстиції України розміщуються не завжди вчасно, у новинах, а не спеціалізованому підрозділі офіційного сайту, що суттєво спростило би пошук документів. Рішення Європейського суду з прав людини розміщено у алфавітному порядку за прізвищем позивача, хоча класифікація і розміщення інформації за номером статті Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (аналогічно сайту Європейського суду з прав людини), суттєво скоротило б кількість запитів на інформацію.

З аналізу інформації з сайтів (старого і нового) Міністерства юстиції України можна дійти висновку, що наявність системної інформаційної політики з найбільш поширених питань відсутня, інформування громадян з використанням веб-сайту та шляхом розміщення необхідної інформації у засобах масової інформації є недостатнім, а кількість звернень громадян про надання публічної інформації є невідомою — звіт про доступ до публічної інформації не містить статистичних даних ні за 2015, ні за 2016 рік (щотижневі звіти розміщено в архіві "Звіти, в тому числі щодо задоволення запитів на інформацію" за посиланням <http://old.minjust.gov.ua/section/554>, у 2015 та 2016 році не має повної кількості звітів для можливості самостійного складання статистичних даних).

Спеціалістами Міністерства не розміщується аналітична інформація щодо найбільш поширених питань, хоча вони повторюються із року в рік (проаналізовано щотижневі звіти за 2012—2016 роки, наявні на сайті).

Інша ситуація у Міністерстві охорони здоров'я: у 2016 році надійшло 1747 запитів на доступ до публічної інформації, а звернень громадян — 16279, що пов'язано з більш персоніфікованими питаннями — з питань надання медичної допомоги, кадрові питання та питання, пов'язані з оформленням інвалідності, проведення щеплень та забезпечення ліками, які мають особливий характер доступу — у більшості випадків така інформація є конфіденційною з обмеженим доступом і не може бути опублікованою [29].

За інформацією Міністерства внутрішніх справ, загальна кількість запитів на інформацію, що надійшла на опрацювання у 2016 році — 4726 (з них 1467 (31%) - електронною поштою), при цьому найбільш запитуваними видами інформації були — запити про правову інформацію (1891) та інформація про особу (1837). За три квартали 2016 року надійшло 25740 звернень громадян, при цьому велика кількість звернень надходить у результаті переадресації з інших органів та установ — Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Адміністрації Президента України тощо. У відкритому доступі відсутня інформація щодо найбільш поширених питань у зверненнях [31].

Міністерство інфраструктури отримало 2100 звернень громадян у 2016 році та 5677 запитів на отримання публічної інформації за 9 місяців 2016 року. Більшість питань, що піднімали громадяни, стосувалась якості послуг, що надається підвідомчими міністерству підприємствами [30].

Міністерство соціальної політики України у 2016 році опрацювало 37483 звернення від 209411 осіб (2635 звернень — колективних). Із зазначеної кількості звернень 12727 поштою (електронною поштою), що складає 33,9 % від загальної їх кількості.

Громадяни порушували у зверненнях наступні питання:

- пенсійне забезпечення — 9086 (24,2 % від загальної кількості звернень);
- субсидії — 2733 (19,3 %); пільги та компенсації — 3155 (8,4 %);
- соціальний захист внутрішньо переміщених осіб — 3209 (8,6 %);
- індексація доходів, прожитковий мінімум — 1969 (5,3 %);
- соціальний захист інвалідів — 1469 (3,9 %);
- соціальний захист сімей з дітьми — 1449 (3,9 %);
- оплата праці — 1317 (3,5 %);
- соціальне страхування — 914 (2,4 %).

При цьому у звіті про опрацювання запитів на публічну інформацію міститься інформація про основні питання, які було порушено в запитах на отримання публічної інформації: підвищення пенсії військовослужбовцям, пільги для пенсіонерів МВС, заробітна плата та індексація доходів державних службовців, призначення, виплата та розміри житлової субсидії, індексація доходів населення та наповнення споживчого кошика, підвищення заробітної плати, соціальний захист внутрішньо переміщених осіб, пільги малозабезпеченим, в тому числі багатодітним сім'ям та "дітям війни", соціальний захист учасників АТО та членів їх родин.

Таким чином, можна дійти висновку про велику кількість однакової інформації, запитуваної громадянами як у зверненні, так і у запиті. При цьому кількість могла бути набагато меншою за умови превентивної роз'яснювальної роботи чи інформування на веб-сайті чи у засобах масової інформації про умови отримання тих чи інших пільг, послуг тощо.

З урахуванням викладеного вбачається прямий зв'язок між інформаційною політикою органу, його відкритістю до запитів суспільства та політикою обробки запитів і звернень у певні терміни. Можна дійти висновку про спільність звернень та запитів, крім одного — статтею 10 Закону України "Про звернення громадян" прямо заборонено "розголошення одержаних із звернень відомостей про особисте життя громадян без їх згоди

чи відомостей, що становлять державну або іншу таємницю, яка охороняється законом, та іншої інформації, якщо це ущемлює права і законні інтереси громадян. Не допускається з'ясування даних про особу громадянина, які не стосуються звернення. На прохання громадянина, висловлене в усній формі або зазначене в тексті звернення, не підлягає розголошенню його прізвище, місце проживання та роботи" [5].

При цьому Законом України "Про доступ до публічної інформації" не встановлено таких обмежень, але і не визначено, чи сам запит на інформацію є публічним. Хоча з урахуванням статті 31 Конституції України, таємниця листування гарантована кожному. В обох запитах інформація про запитувача (заявника) — фізичну особу є персональними даними та підпадає під дію спеціального законодавства у сфері захисту персональних даних. Але після вилучення персональної інформації, сама запитувана знеособлена інформація і відповідь щодо даної інформації може бути відкритою та публічною.

Відповідно до статті 20 Закону України "Про доступ до публічної інформації" строк відповіді на звернення складає 5 робочих днів або максимально 20 робочих днів, а стаття 20 Закону України "Про звернення громадян" установлює терміни розгляду звернення від 15 (термінові) до 45 робочих днів.

Плата не стягується за опрацювання звернень (безумовно) і запитів, але, якщо запит передбачає виготовлення копій документів більше ніж 10 сторінок, відшкодовуються фактичні витрати на копіювання та друк. При цьому при наданні інформації особі про себе чи суспільно важливої інформації, плата не стягується.

Підстави відмови у наданні інформації на звернення і запити дещо відрізняються. Щодо звернень, фактично, відмова можлива лише при недотриманні формальних ознак звернення — не зазначено місце проживання заявника, не підписане, анонімні звернення, повторні, порушення строків подання скарги, звернення недієздатних (окремо слід зауважити щодо останнього — встановити дієздатність із письмового звернення неможливо, тому така підстава відмови не може бути застосована). Запити не розглядаються, якщо запитувана інформація у органу відсутня, є інформацією з обмеженим доступом, не дотримано формальних вимог до запиту (запит на інформацію має містити ім'я (найменування) запитувача, поштову адресу або адресу електронної пошти, а також номер засобу зв'язку, якщо такий є; загальний опис інформації або вид, назву, реквізити чи зміст документа, щодо якого зроблено запит, якщо запитувачу це відомо; підпис і дату за умови подання запиту в письмовій формі).

Оскарження звернення (скарги) чи запиту не відрізняється — відповідь може бути оскаржено до керівника, вищого органу. Посадові особи несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність за порушення законодавства про звернення громадян.

За порушення законодавства про доступ до публічної інформації, а саме: ненадання відповіді на запит, ненадання інформації на запит, безпідставна відмова у задоволенні запиту на інформацію, неоприлюднення інформації відповідно до статті 15 цього Закону, надання або оприлюднення недостовірної, неточної або неповної інформації; несвоєчасне надання інформації, необґрунтоване віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом, нездійснення реєстрації доку-

ментів, навмисне приховування або знищення інформації чи документів може бути встановлено дисциплінарну (догану або звільнення згідно із Кодексом законів про працю України, а також стягнення, передбачені законодавством про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування), цивільно-правову (відшкодування матеріальної або моральної шкоди відповідно до Цивільного кодексу України) чи адміністративну (стаття 212-3 Порушення права на інформацію та права на звернення, Кодекс України про адміністративні правопорушення) відповідальності.

Відповідно до ст. 14 Закону України "Про доступ до публічної інформації" розпорядники інформації утворюють спеціальні структурні підрозділи або визначають відповідальних осіб, які організують доступ до публічної інформації.

"Станом на грудень 2015 року в 17% органів виконавчої влади функціонують окремі структурні підрозділи. 48,9% органів виконавчої влади мають структурний підрозділ у складі відділу/управління/департаменту, а у 34,1% — визначені відповідальні особи." [27]

Діловодство за пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями) і скаргами громадян ведеться окремо від інших видів діловодства і покладається на спеціально призначених для цього посадових осіб чи на підрозділ службового апарату.

## ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Огляд звітів Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини за 2015 та 2016 роки, розміщені на сайті <http://www.ombudsman.gov.ua/>, та кількість адміністративних стягнень за порушення законодавства у сфері доступу до публічної інформації, доводить необхідність змін у сфері обробки звернень (скарг) громадян та запитів на доступ до публічної інформації.

Проаналізувавши механізми організаційного та нормативно-правового регулювання організації звернень громадян та запитів на доступ до публічної інформації, вбачається за необхідне запропонувати розробку нового законодавства, яким необхідно врегулювати такі питання:

1. Уточнити категорійно-понятійний апарат щодо самого об'єкту регулювання.
2. Уточнити поняття суб'єкт звернення, розширивши його до будь-яких фізичних чи юридичних осіб без прив'язки до громадянства чи територіальності проживання, оскільки в електронному зверненні даний факт перевірити неможливо.
3. Уточнити можливі форми звернення та запиту — письмове, електронне, усне (телефоном/ гаряча лінія тощо).
4. Уточнити реквізити документа з урахуванням наявності електронної форми документа і можливості застосування електронного цифрового підпису.
5. Уніфікувати порядок розгляду та порядок реєстрації документів з урахуванням застосування систем електронного документообігу.
6. Уніфікувати строки розгляду (термінові — 2 робочих дні, інші — 15 робочих днів), крім випадків негайного надання інформації для забезпечення життя і здоров'я громадян (екологічна інформація).
7. Встановити відсутність плати за надання інформації на звернення і запити.
8. Уніфікувати підстави відмови.

9. Уточнити порядок оскарження дій (бездіяльності) державних службовців та інших осіб/ відповідальних за ненадання відповіді та переглянути механізми притягнення до усіх видів відповідальності, які встановлені за ці порушення.

10. Переглянути повноваження відповідальних за нагляд та контроль у сфері доступу до інформації та розгляду звернень (скарг) і з урахуванням європейського досвіду передбачити наявність незалежної інституції (при цьому парламентський контроль залишити за Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини) у сфері доступу до інформації та захисту приватності.

### Література:

1. Про інформацію Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/>
2. Проникновение интернета в Украине [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.inau.org.ua/analytics\\_vuq.html](http://www.inau.org.ua/analytics_vuq.html)
3. Електронне урядування: навч. посіб. / Семенченко А. І. [та ін.]; [за ред. А.І. Семенченка]; Кабінет Міністрів України, Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України, Навч.-наук. ін-т післядиплом. освіти. — Херсон: Грінь Д.С., 2014. — 391 с.
4. Інформаційна складова державної політики та управління: монографія / Соловйов Г.С. та ін. / Заг. ред. д. держ. упр., проф. Н.В. Грицяк. — Київ: К.І.С., 2015. — 320 с.
5. Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах Закон України від 05.07.1994 № 80/94-ВР [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/>
6. Про звернення громадян Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР (чинна редакція) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>
7. Про звернення громадян Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР (перша редакція) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80/ed19961002>
8. Про доступ до публічної інформації Верховна Рада України; Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI ВР [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>
9. Про захист персональних даних Верховна Рада України; Закон України від 1 червня 2010 року № 2297-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2297-17/print147602-5938545625>
10. Про державну службу Закон України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/889-19/print1392021025140941>
11. Кодекс України про адміністративні правопорушення [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/paran2509#n2509>
12. Кримінальний кодекс України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/print1446110164353202>
13. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України "Про інформацію" та Закону України "Про доступ до публічної інформації" Закон України [Електронний ресурс]. —

Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1170-18/paran30#n30>

14. Про внесення змін до деяких законів України щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних Закон України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/319-19>

15. Деякі питання удосконалення системи ідентифікації особи і функціонування державних та єдиних реєстрів Розпорядження Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/628-2015-%D1%80>

16. Про внесення змін до Закону України "Про звернення громадян" щодо електронного звернення та електронної петиції Закон України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/577-19>

17. Закон України Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/539/97-%D0%B2%D1%80>

18. Закон України Про внесення змін до деяких законів України щодо Суспільного телебачення і радіомовлення України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/271-19>

19. Закон України Про інформаційні агентства [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/74/95-%D0%B2%D1%80>

20. Закон України Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2782-12/print1452682944812748>

21. Наказ Про затвердження Порядку проведення Держкомтелерадіо моніторингу інформаційного наповнення офіційних веб-сайтів органів виконавчої влади [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0759-15#n79>

22. Постанова Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2002 р. № 1302 Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1302-2002-%D0%BF/print1452682944812748>

23. Постанова Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 р. № 348 Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/348-97-%D0%BF/print1445265801009521>

24. Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2004 р. № 1453 Про затвердження Типового порядку здійснення електронного документообігу в органах виконавчої влади [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1453-2004-%D0%BF>

25. Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2004 р. № 1452 Про затвердження Порядку застосування електронного цифрового підпису органами державної влади, органами місцевого самоврядування,

підприємствами, установами та організаціями державної форми власності [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1452-2004-%D0%BF>

26. Постанова Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2011 р. № 1242 Про затвердження Типової інструкції з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1242-2011-%D0%BF/print1445265801009521>

27. Аналітична довідка за результатами проведеного Держкомтелерадіо моніторингу інформаційного наповнення офіційних веб-сайтів органів виконавчої влади у другому півріччі 2016 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=132080&cat\\_id=112507](http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=132080&cat_id=112507)

28. Як органи виконавчої влади працюють над організацією доступності та відкритості інформації [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=248912580](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=248912580)

29. Доступ до публічної інформації (оновлено 07.12.2016) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://old.minjust.gov.ua/public#06>

30. Аналіз організації роботи зі зверненнями громадян, що надійшли до МОЗ України у 2016 році (Електронний ресурс). — Режим доступу: [http://www.moz.gov.ua/ua/portal/az\\_2016\\_12.html#2](http://www.moz.gov.ua/ua/portal/az_2016_12.html#2)

31. Звіт про розгляд звернень громадян, що надійшли до Міністерства інфраструктури України за 2016 рік [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://mtu.gov.ua/news/28335.html>

32. Про стан роботи зі зверненнями громадян, запитами і зверненнями народних депутатів України та з питань особистого прийому в системі МВС України протягом четвертого кварталу 2016 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.mvs.gov.ua/ua/pages/43\\_Zviti-pro-nadhodzhennya-zapitiv.htm](http://www.mvs.gov.ua/ua/pages/43_Zviti-pro-nadhodzhennya-zapitiv.htm)

## References:

1. Verkhovna Rada of Ukraine (1992), The Law of Ukraine "On Information", available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/en/2657-12> (Accessed 15 March 2017).
2. Ukrainian Internet Association (2017), "Internet penetration in Ukraine", available at: [http://www.inau.org.ua/analytics\\_vuq.phtml](http://www.inau.org.ua/analytics_vuq.phtml) (Accessed 15 March 2017).
3. Semenchenko, A. I. (2014), Elektronne uriaduvannia [E-government], Navch.-nauk. in-t pisliadyplom. Osvity, Kherson, Ukraine.
4. Solovjov, H.S. (2015), Informatsijna skladova derzhavnoi polityky ta upravlinnia [Information component of public policy and management], K.I.S., Kyiv, Ukraine.
5. Verkhovna Rada of Ukraine (1994), The Law of Ukraine "On Protection of Information in Automated Systems", available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/en/80/94-%D0%B2%D1%80> (Accessed 15 March 2017).
6. Verkhovna Rada of Ukraine (1996), The Law of Ukraine "On Citizens' Appeals", available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80> (Accessed 15 March 2017).
7. Verkhovna Rada of Ukraine (1996), The Law of Ukraine "On Citizens' Appeals (First edition)", available at:

<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80/ed19961002> (Accessed 15 March 2017).

8. Verkhovna Rada of Ukraine (2011), The Law of Ukraine " On Access to Public Information", available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2939-17> (Accessed 15 March 2017).

9. Verkhovna Rada of Ukraine (2010), The Law of Ukraine "On Protection of Personal Data", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2297-17/> (Accessed 15 March 2017).

10. Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The Law of Ukraine "On Public Service", available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/889-19/> (Accessed 15 March 2017).

11. Verkhovna Rada of Ukraine (1984), "Code of Ukraine on Administrative Offenses", available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (Accessed 15 March 2017).

12. Verkhovna Rada of Ukraine (2001), "The Criminal Code of Ukraine", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (Accessed 15 March 2017).

13. Verkhovna Rada of Ukraine (2014), The Law of Ukraine "On amendments to some legislative acts of Ukraine in connection with the adoption of the Law of Ukraine "On information" and the Law of Ukraine "On Access to Public Information", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1170-18/> (Accessed 15 March 2017).

14. Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The Law of Ukraine "On amendments to some laws of Ukraine on access to public information in the form of open data", available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/319-19> (Accessed 15 March 2017).

15. Cabinet of Ministers of Ukraine (2015), Resolution "Some issues of the improvement of the system of identification and functioning state and a single register", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/628-2015-%D1%80> (Accessed 15 March 2017).

16. Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The Law of Ukraine " On Amendments to the Law of Ukraine "On citizens' appeals", available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/577-19> (Accessed 15 March 2017).

17. Verkhovna Rada of Ukraine (1997), The Law of Ukraine "On the order of coverage of activity public authorities and institutions of local self-government in Ukraine by mass media", available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/539/97-%D0%B2%D1%80> (Accessed 15 March 2017).

18. Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The Law of Ukraine "On amendments to some laws of Ukraine on Public Television and Radio Broadcasting of Ukraine", available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/271-19> (Accessed 15 March 2017).

19. Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The Law of Ukraine "On Information Agencies", available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/74/95-%D0%B2%D1%80> (Accessed 15 March 2017).

20. Verkhovna Rada of Ukraine (1992), The Law of Ukraine "On Printed Mass Media (Press) in Ukraine", available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2782-12/> (Accessed 15 March 2017).

21. State Committee for television and radio broadcasting of Ukraine (2015), "On approval of the Procedure for monitoring the content of official websites of executive

authorities", available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0759-15#n79> (Accessed 05 April 2017).

22. Cabinet of Ministers of Ukraine (2002), Resolution "On measures to further ensure transparency in the activities of executive authorities", available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1302-2002-%D0%BF> (Accessed 15 March 2017).

23. Cabinet of Ministers of Ukraine (1997), Resolution "On approval of Instructions for keeping citizens in government bodies and local authorities, public associations, enterprises, institutions and organizations irrespective of ownership in the media", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/348-97-%D0%BF> (Accessed 15 March 2017).

24. Cabinet of Ministers of Ukraine (2004), Resolution "On Approval of Standard procedure of electronic document management in executive authorities", available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1453-2004-%D0%BF> (Accessed 15 March 2017).

25. Cabinet of Ministers of Ukraine (2004), Resolution "On approval of the use of digital signature public authorities, local governments, enterprises, institutions and state-owned organizations", available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1452-2004-%D0%BF> (Accessed 15 March 2017).

26. Cabinet of Ministers of Ukraine (2011), Resolution "On Approval of Standard instructions for case management in the central executive bodies, the Council of Ministers of the Autonomous Republic of Crimea, local executive bodies", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1242-2011-%D0%BF> (Accessed 15 March 2017).

27. State Committee for television and radio broadcasting of Ukraine (2016), "Analytical Note on the results of monitoring information content of official websites of executive power in the second half of 2016", available at: [http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=132080&cat\\_id=112507](http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=132080&cat_id=112507) (Accessed 15 March 2017).

28. Cabinet of Ministers of Ukraine (2016), "As executive authorities are working on the organization of the availability and transparency of information", available at: [http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=248912580](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=248912580) (Accessed 15 March 2017).

29. Ministry of Justice of Ukraine (2016), "Access to public information", available at: <http://old.minjust.gov.ua/public#06> (Accessed 05 March 2017).

30. Ministry of Health of Ukraine (2017), "Analysis of the organization of work with citizens received by the Ministry of Health of Ukraine in 2016", available at: [http://www.moz.gov.ua/ua/portal/az\\_2016\\_12.html#2](http://www.moz.gov.ua/ua/portal/az_2016_12.html#2) (Accessed 05 March 2017).

31. Ministry of Infrastructure of Ukraine (2017), "Report of consideration appeals of citizens received by the Ministry of Infrastructure of Ukraine for 2016", available at: <http://mtu.gov.ua/news/28335.html> (Accessed 05 March 2017).

32. Ministry of Interior of Ukraine (2017), "On the state of the work with appeals of citizens' requests and appeals people's deputies of Ukraine and on a personal reception at the Ministry of Interior of Ukraine during the fourth quarter of 2016", available at: [http://www.mvs.gov.ua/ua/pages/43\\_Zviti-pro-nadhodzheniya-zapitiv.htm](http://www.mvs.gov.ua/ua/pages/43_Zviti-pro-nadhodzheniya-zapitiv.htm) (Accessed 05 March 2017).

*Стаття надійшла до редакції 30.03.2017 р.*