

Громадська експертиза: теоретичні та практичні аспекти

Практичний посібник

Київ — 2011



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



У виданні розглядаються теоретичні основи та практичні аспекти поняття громадської експертизи як нової форми залучення громадськості до процесу управління державою. Посібник надає глибинний аналіз існуючого законодавства та ілюструє успішні практики прикладами громадських експертиз, проведених Інститутом Медіа Права. Практичний посібник розрахований як на громадських активістів, так і на представників державного сектору.

Громадська експертиза: теоретичні та практичні аспекти / Балацька Анна, Сушко Ольга, Шевченко Тарас. — К., Тютюкін. — 2011. — 120 с.

Цей практичний посібник був підготований Інститутом Медіа Права в рамках проекту «Об'єднуємося заради реформ (UNITER)», що фінансується Агентством США з Міжнародного Розвитку (USAID) та здійснюється Pact Inc.

Проведення цього дослідження стало можливим завдяки щирій підтримці американського народу, наданій через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID).

Зміст дослідження є винятковою відповідальністю Інституту Медіа Права та не обов'язково відображає точку зору USAID, Pact Inc або уряду США.

Забороняється відтворення та використання будь-якої частини цього посібника у будь-якому форматі, включаючи графічний, електронний, копіювання чи використання в будь-який інший спосіб без відповідного посилання на оригінальне джерело.

ЗМІСТ

I. ОСНОВНІ ЗАСАДИ: ВИТОКИ ТА ПОНЯТТЯ ІНСТИТУТУ ГРОМАДСЬКОЇ ЕКСПЕРТИЗИ	4
1.1. Історія виникнення інституту громадської експертизи в Україні	4
1.2. Громадська експертиза як нова форма участі громадян у прийнятті рішень органами влади.	5
1.3. Коло суб'єктів проведення громадської експертизи	6
1.3.1. Інститути громадянського суспільства	6
1.3.2. Органи виконавчої влади	8
1.4. Права та обов'язки суб'єктів громадської експертизи.	9
II. ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ПРОВЕДЕННЯ ГРОМАДСЬКИХ ЕКСПЕРТИЗ	11
2.1. Процедура проведення громадської експертизи	11
2.1.1. Етап планування проведення громадської експертизи.	11
2.1.2. Етап проведення громадської експертизи.	13
2.1.3. Розгляд результатів громадської експертизи	15
2.1.4. Врахування результатів громадської експертизи	18
2.2. Електронний реєстр громадських експертиз	20
III. ГРОМАДСЬКІ ЕКСПЕРТИЗИ ІНСТИТУТУ МЕДІА ПРАВА	21
3.1. Опис та мета проекту.	21
3.2. Громадські експертизи Інституту Медіа Права.	22
3.2.1. Успішний досвід на прикладі громадської експертизи Держкомтелерадіо	23
3.2.2. Уроки до засвоєння. Можливі перепони на шляху проведення громадських експертиз	24
ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА	25
ДОДАТОК 1. Нормативно-правова база	26
ДОДАТОК 2. Громадські експертизи Інституту Медіа Права	29

I. ОСНОВНІ ЗАСАДИ: ВИТОКИ ТА ПОНЯТТЯ ІНСТИТУТУ ГРОМАДСЬКОЇ ЕКСПЕРТИЗИ

1.1. Історія виникнення інституту громадської експертизи в Україні

Протягом останнього десятиліття в Україні суттєво зріс інтерес до участі громадськості у політичному житті країни розширилися можливості громади безпосередньо та справді дієво впливати на формування і реалізацію державної політики. Окрім таких вже ustalених, хоч і досі проблемних, форм прямого впливу на політичні процеси, як вибори та референдуми, набули популярності також альтернативні способи залучення громадян, як-от створення органів самоорганізації населення, формування громадських рад при владних органах, проведення громадських слухань, публічних обговорень проєктів нормативно-правових актів. У свою чергу, це сприяло новій хвилі громадських ініціатив, соціальних рухів і відповідних законодавчих пропозицій.

Одним із найважливіших завдань у сфері громадського контролю постало подолання закритості та бюрократичності виконавчих органів влади, відсутності їх взаємодії з громадськістю. Спільними зусиллями Міністерства юстиції України і громадських активістів було розроблено новий інструмент участі громади в управлінні справами на державному і місцевому рівнях — **інститут громадської експертизи**.

Процес розробки цієї інновації є яскравим прикладом того, яким тривалим може бути діалог влади і громадськості. Президент України ще у 2005 році у своєму Указі *«Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»* (№ 1276 від 15 вересня 2005 року) у пункті 4 статті 5 доручив Кабінету Міністрів України розробити й ухвалити порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Згодом, розпорядженням Кабінету Міністрів України № 1035-р від 21 листопада 2007 року була схвалена **Концепція сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства**. У преамбулі документу задекларовано, що під сприянням розвитку громадянського суспільства необхідно розуміти *першочергове налагодження ефективної взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства*, яка повинна базуватися на партнерстві, спільній зацікавленості сторін у досягненні цілей, пов'язаних із процесом демократизації усіх сфер державного управління і суспільного життя, соціально-економічним і духовним прогресом, всебічним забезпеченням захисту прав і свобод людини та громадянина. Розроблена урядом у 2008 році Програма дій *«Український прорив: для людей, а не політиків»* (затверджена Постановою Кабінету Міністрів України № 14 від 16 січня 2008 року) у першому розділі «Громадянське суспільство» також прямо передбачала вдосконалення нормативно-правової бази та ухвалення законодавства у сфері громадського контролю.

Як наслідок, у січні 2008 року Кабінет Міністрів України доручив Міністерству юстиції України розробити до 1 березня 2008 року проєкт **Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади** (далі — Порядок).

Міністерство підготувало зазначений проєкт, однак документ викликав ряд зауважень у громадськості. Зокрема, була критично сприйнята відсутність у тексті чіткого переліку суб'єктів, що матимуть можливість здійснювати громадську експертизу, дефініції інститутів громадянського суспільства та предмету громадської експертизи, а також брак чітких процедур реакції органу влади на висновки проведених громадських експертиз. Окрім того, спеціалісти гостро засудили запропоновану проєктом вимогу обмеження кількості громадських експертиз: не більше однієї на рік.

З огляду на це Міністерство юстиції України запросило громадських активістів внести пропозиції до майбутнього Порядку. Основними ініціаторами-розробниками оновленого проєкту виступили *Максим Лацiba* (Український незалежний центр політичних досліджень), *Олексій Орловський* (Асоціація сприяння самоорганізації населення) та *Олексій Хмара* (Творче об'єднання «Технології оптимального розвитку особистості»). Згодом свої пропозиції до тексту документу подали іще близько 20 громадських організацій.

Узгодження позицій усіх розробників було нелегким, однак врешті-решт сторони дійшли консенсусу. Порядок був схвалений Кабінетом Міністрів України 5 листопада 2008 року **Постановою № 976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади»**.

1.2. Громадська експертиза як нова форма участі громадян у прийнятті рішень органами влади

Таким чином, Порядком була введена нова форма участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики — **інститут громадської експертизи**. Його визначення викладене у пункті 2 Порядку:

Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади — складова механізму демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі.

Отже, у 2008 році громадянське суспільство отримало до арсеналу своїх «робочих інструментів» якісно новий механізм демократичного управління державою, що не має аналогів в інших країнах.

Перш за все, інститут громадської експертизи — це процес залучення громадських кіл до сфери державної політики, це можливість бути не лише спостерігачем, а й активним учасником формування політики. З глибинної точки зору, за своєю природою громадська експертиза стає одним з правових механізмів реалізації права громадян на участь в управлінні державними справами. Основний Закон України у статті 38 декларує, що *«громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами»*.

Особливість громадської експертизи полягає в дієвості цього інструменту, а саме — у законодавчо передбаченій можливості проводити оцінку ефективності роботи будь-якого з органів виконавчої влади. Більш того, пункт 6 Порядку закріплює: *«пропозиції, підготовлені інститутом громадянського суспільства за результатами проведеної громадської експертизи (далі — експертні пропозиції), враховуються органом виконавчої влади під час підготовки програм соціально-економічного розвитку, державних цільових та регіональних програм, формування бюджетів відповідного рівня, вирішення питань поточної діяльності»*.

Таким чином, тепер орган виконавчої влади, стосовно якого проводилася громадська експертиза, має прямі зобов'язання щодо розгляду напрацьованих висновків та врахування результатів громадської експертизи.

Інститут громадської експертизи дає можливість зацікавленим сторонам не лише отримати та дослідити відомості від органу влади (чи посадової особи) щодо виконання їх програм, витрачання бюджету, надання адміністративних послуг, а й безпосередньо *вплинути* на формування рішень органом виконавчої влади.

Завдяки впровадженню інструменту громадської експертизи з'являється, знову ж таки, реальний шанс оцінити загальний рівень прозорості органів виконавчої влади в країні, виокремити «найсильніших» та «найслабших» у сфері виконання вимог законодавства.

За умов позитивного розвитку, а саме при зростаючому рівні відкритості органу до співпраці та реальному врахуванні висновків експертів, державна політика набуватиме статусу дійсно суспільної, тобто такої, що формується із врахуванням інтересів максимальної кількості людей, усіх соціальних верств.

Варто зазначити, що новий механізм участі громади є вигідним не лише для інститутів громадянського суспільства. Багато користі громадські експерти можуть і будуть приносити самим органам виконавчої влади.

По-перше, для урядовців громадські експертизи є цінними у якості інформаційного ресурсу. Органи виконавчої влади матимуть змогу отримати своєрідний «зворотний зв'язок» від громадських кіл щодо оцінки їх діяльності, реальних бачень цільових груп. Завдяки отриманим даним відповідні органи влади зможуть удосконалити або ж і переосмислити свої дії, переформувати пріоритетні напрямки діяльності. Цим самим, у разі відкритої чи хоча б компромісної реакції на зауваження чи пропозиції громади, орган влади зменшує кількість потенційних конфліктів і сприяє зміцненню відносин між владними інституціями та громадою. У свою чергу, з мірою зростання довіри до суб'єктів владних повноважень збільшуватиметься і загальний рівень інтересу та бажання громадян бути залученими до формування державної політики та зменшуватиметься відсоток аполітичності.

По-друге, враховуючи принципи формування громадських об'єднань на основі специфічних інтересів заінтересованих груп, органи виконавчої влади матимуть змогу отримати ґрунтовні експертні оцінки щодо спеціалізованих питань. Висновки експертиз можуть дати поштовх для розширення спектру програм органу завдяки результатам, які можуть вказати на конкретні недоліки чи прогалини у формуванні рішень.

Більше того, дуже важливим є також те, що завдяки оприлюдненню результатів експертизи реалізується також право громадян на отримання інформації, яка є предметом суспільного інтересу. Відповідно громадська експертиза є додатковою гарантією реалізації інформаційних прав громадян.

1.3. Коло суб'єктів проведення громадської експертизи

З наведеного у Порядку визначення поняття громадської експертизи можна виокремити головних **суб'єктів**, які задіяні у суспільних відносинах під час проведення експертизи. Ними є *інститути громадянського суспільства* з однієї сторони, та *органи виконавчої влади* з іншої.

1.3.1. Інститути громадянського суспільства

Що ж входить до поняття «інститути громадянського суспільства»?

Частина 2 пункту 2 Порядку визначає, що під **інститутами громадянського суспільства (ІГС)** слід розуміти:

- *громадські організації;*
- *професійні та творчі спілки;*
- *організації роботодавців;*
- *благодійні і релігійні організації;*
- *органи самоорганізації населення;*
- *недержавні засоби масової інформації;*
- *інші невідприємницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства.*

Аналогічний перелік наведений також і у згаданий раніше Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства та декількох споріднених документах.

На цей момент існує цілий ряд спеціальних законів, які встановлюють нормативну основу діяльності вищевказаних суб'єктів. Зокрема:

- Закон України «Про об'єднання громадян» (№ 2460-ХІІ від 16 червня 1992 року);
- Закон України «Про молодіжні та дитячі громадські організації» (№ 281-ХІV від 1 грудня 2011 року);
- Закон України «Про благодійництво та благодійні організації» (№ 531/9 від 16 вересня 2011 року);
- Закон України «Про професійних творчих працівників та творчі спілки» (№ 554/97-ВР від 7 жовтня 1997 року);
- Закон України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» (№ 1045-ХІV від 15 вересня 1999 року);
- Закон України «Про організації роботодавців» (№ 2436-ХІV від 24 травня 2001 року);
- Закон України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» (№ 1275-VI від 14 квітня 2011 року) та інші акти законодавства.

У зв'язку із прийняттям Порядку у січні 2011 року Міністерство юстиції України видало роз'яснення під назвою «*Характеристика громадських формувань як інститутів громадянського суспільства*» (Роз'яс-

нення № п0016323-11 від 24 січня 2011 року). Роз'яснення надає вичерпний перелік та аналіз наявної бази правового регулювання у сфері громадських об'єднань.

Інститути громадянського суспільства були унормовані як «система суб'єктів, наділених правами і обов'язками щодо відстоювання своїх легітимних інтересів у процесі подальшої розбудови громадянського суспільства в Україні та участі в управлінні державними справами, зокрема у формуванні та реалізації державної правової політики».

Окрім того, у документі висвітлена актуальна статистика по Україні стосовно кількісного та якісного розподілу громадських формувань. Згідно з Роз'ясненням, станом на 2011 рік близько 50 тисяч громадських формувань були легалізовані / зареєстровані органами юстиції. Серед цього загалу 66 % складають місцеві, всеукраїнські та міжнародні громадські організації, 0,3 % — політичні партії, 31 % — місцеві, всеукраїнські та міжнародні благодійні організації.

Найпоширенішими ж було визначено такі різновиди громадських організацій як фізкультурно-спортивні (18 %), професійного спрямування (15 %), молодіжні громадські організації (11 %), організації ветеранів та інвалідів (9 %), культурно-просвітницькі організації (7 %), організації, створені на етнічній основі (5 %), та правозахисні організації (5 %).

Незважаючи на доволі велику кількість нормативних актів, які регулюють сферу громадських об'єднань, рівень критики фахівців щодо них зростає все більше. Найбільш гострими є коментарі щодо чинного Закону України «Про об'єднання громадян», що закріплює основні правові та організаційні основи реалізації права на свободу об'єднання. В першу чергу громадські діячі апелюють до моральної застарілості, «архаїчності» цього закону, адже основний його текст був розроблений ще у 1992 році.

Відтак, існує ціла низка випадків, коли сучасні тенденції розвитку громадянського суспільства не можуть бути повною мірою реалізовані. Зокрема, проблемними аспектами є ускладненість процедури державної реєстрації громадських організацій, звуження їх діяльності за територіальною ознакою, обмеження окремих видів діяльності за змістом (наприклад, обмеження діяльності громадських організацій у сфері захисту прав інших осіб) та закріплена можливість здійснення державного контролю за статутною діяльністю громадських організацій.

Більше того, закон був підданий критиці не лише на національному рівні країни. У 2008 році у справі «**Корецький та інші проти України**» (*Koretskyu and others v. Ukraine*, № 40269/02, рішення від 3 квітня 2008 року) державу Україну було визнано такою, що порушила право свободи зібрань та об'єднання, зафіксоване у статті 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Європейський суд з прав людини зазначив, що положенням Закону України «Про об'єднання громадян» притаманна значна нечіткість. Останнє, на думку суддів Євросуду, залишає занадто багато можливостей для органів влади на власний розсуд приймати рішення стосовно долі громадських організацій (зокрема, щодо їх реєстрації).

Зазначені проблемні аспекти, окрім зовнішнього фактору неузгодженості українського законодавства з визнаними європейськими стандартами, мають також і безпосередній негативний вплив на рівень якісної співпраці громадського сектору із державними органами. У зв'язку з цим було проведено низку ініціатив щодо удосконалення чинного законодавства щодо права на свободу об'єднань громадян.

Першого листопада 2011 року було зареєстровано **законопроект № 7262-1 (Проект Закону України «Про громадські організації»)**, який має на меті встановлення сучасних та адекватних правових засад реалізації права на свободу об'єднання та створення більш сприятливих умов для утворення і діяльності громадських організацій та розвитку громадянського суспільства в цілому. В основу проекту лягли результати аналізу законодавства, що регулює свободу об'єднань розвинених країн, зокрема положень Конвенції про захист основоположних свобод і прав людини (стаття 11) та **Рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно правового статусу неурядових організацій у Європі** (Рекомендація СМ / Rec(2007)14 від 10 жовтня 2007 року).

Однією з основних новел законопроекту є пропозиція скасувати принцип поділу громадських організацій за територіальною ознакою. Таким чином, громадським організаціям надаватиметься можливість вільно здійснювати діяльність у своїх сферах на всій території України без потреби перереєстрації. На зміну запропонована нова модель заснування громадських організацій шляхом письмового повідомлення (про

заснування / реєстрацію як юридичної особи / акредитацію філії) до Міністерства юстиції України та його територіальних органів.

Важливою для ефективної співпраці недержавного сектору та органів влади є запропонована норма щодо обмеження можливості втручання державних органів у діяльність громадських організацій. Йдеться про застереження про те, що здійснення спеціальних контрольних повноважень може мати місце виключно під час правової експертизи установчих документів громадських організацій та змін до установчих документів, а також за рішеннями адміністративних судів.

Наразі законопроект № 7262-1 було прийнято Верховною Радою України у першому читанні (17 травня 2011 року).

Зазначимо, що до Верховної Ради України у 2008 році вже подавався схожий законопроект (№ 3371), ініціатором якого був Кабінет Міністрів України. Однак згодом цей проект було відкликано.

1.3.2. Органи виконавчої влади

Порядок прямо окреслює коло суб'єктів щодо яких може застосуватися громадська експертиза — **це органи виконавчої влади України**. Для більшості розвинутих країн саме виконавча влада є основним реалізатором завдань держави шляхом втілення законів у життя.

Чітке розуміння системи організації органів виконавчої влади України є рушійним фактором для успішного проведення громадської експертизи. Як показала практика, орган влади або його посадова особа можуть відмовити представникам ІГС у проведенні громадської експертизи, аргументуючи це тим, що цей орган влади (посадова особа) не підпадають під дію Порядку.

Таким чином, перед тим, як надіслати запит на проведення дослідження діяльності певного органу влади (його посадової особи), необхідно переконатися у тому, чи входить він до суб'єктного кола Порядку. Це завдання може ускладнюватися у зв'язку з тим фактом, що система органів виконавчої влади України вже піддавалась неодноразовим змінам і може змінюватись надалі.

Найбільш частій реорганізації піддаються центральні органи виконавчої влади. Востаннє їх система була змінена у грудні 2010 року *Указом Президента України від 09.12.2010 року № 1085 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади»*. Основними організаційними змінами стали створення нових міністерств шляхом реорганізації ряду попередніх та ліквідація державних комітетів.

На сьогодні діяльність наступних органів влади може підлягати громадській експертизі:

- *Кабінет Міністрів України;*
- *Міністерства та територіальні органи міністерств;*
- *Інші центральні органи виконавчої влади та їх територіальні підрозділи;*
- *Обласні державні адміністрації;*
- *Районні державні адміністрації;*
- *Київська та Севастопольська міські державні адміністрації;*
- *Районні у містах Києві та Севастополі державні адміністрації;*
- *Органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим.*

Однак на практиці трапляються випадки відмов у сприянні громадській експертизі навіть із боку органів влади, які однозначно належать до її виконавчої гілки. Наприклад, у спробі Інституту Медіа Права провести громадську експертизу діяльності Кабінету Міністрів України щодо опрацювання інформаційних запитів та звернень громадян, громадській організації було відмовлено на підставі того, що «діяльність Уряду як колегіального органу не може бути об'єктом проведення громадської експертизи».

Наступне питання, яке активно обговорювалося спеціалістами, стосувалося можливості проведення громадської експертизи діяльності органів місцевого самоврядування. Постановою № 976, якою затверджений Порядок, у третьому пункті органам місцевого самоврядування під час проведення громадської експертизи

їх діяльності надається тільки «рекомендація» використовувати зазначені у документі процедури. Цей аспект був підданий критиці через те, що вірогідність згоди ОМС на проведення експертизи не є гарантованою, і тому можливості інститутів громадянського суспільства у цьому секторі є обмеженішими. Однак Постановою Кабінету Міністрів України не можна покласти нові обов'язки на суб'єктів, що не входять до системи виконавчої влади. Відповідні приписи можуть бути надані ОМС лише законом.

Проте оптимістичним є те, що ряд органів місцевого самоврядування все ж обрали для себе політику відкритості до інститутів громадянського суспільства. Деякі місцеві ради та їх виконавчі органи розробили і затвердили власні Порядки сприяння проведенню громадської експертизи. Зокрема, так вчинили Хмельницька міська рада Вінницької області, Первомайська міська рада Луганської області, органи місцевого самоврядування м. Алчевська.

Будемо сподіватись, що тенденція застосовувати норми Порядку буде зростати серед органів місцевого самоврядування. Посадовці мають розуміти, що проведення експертиз їх діяльності зможе суттєво допомогти в процесі прийняття рішень та підвищити імідж серед громадськості.

1.4. Права та обов'язки суб'єктів громадської експертизи

Для ефективного здійснення експертного дослідження і втілення його результатів Порядок передбачає ряд взаємних прав та обов'язків сторін громадської експертизи. Основне право, що надається інститутам громадянського суспільства, — *ініціювати проведення оцінки діяльності будь-якого органу виконавчої влади або ж його посадової особи*.

Для здійснення свого права на проведення громадської експертизи інститут громадянського суспільства має надіслати до обраного ним органу виконавчої влади *письмовий запит*. Перелік інформації, яка має бути вказана у такому запиті, розміщений у *пункті 3 Порядку*. Зокрема, ІГС повинен надати інформацію про своє найменування, відомості про легалізацію та визначену контактну інформацію. Також у запиті мають бути чітко вказані *предмет* та *мета* громадської експертизи, а також перелік документів, необхідних для проведення громадської експертизи.

У свою чергу, після отримання письмового запиту на проведення громадської експертизи, орган виконавчої влади автоматично набуває певних **обов'язків**. Порядком чітко визначено, що орган виконавчої влади має сприяти інституту громадянського суспільства у проведенні громадської експертизи. Перелік обов'язків наведений у *пункті 4 Порядку*:

1) Видання наказу (розпорядження) про проведення громадської експертизи

Орган виконавчої влади зобов'язаний у *тижневий строк після одержання запиту* від ІГС видати наказ або розпорядження про проведення запланованої експертизи і відповідних заходів, пов'язаних з підготовкою матеріалів для неї.

Окрім того, у своєму наказі орган виконавчої влади має зазначити прізвище, ім'я та по батькові особи (осіб), відповідальної (відповідальних) за забезпечення взаємодії з громадськими експертами.

Зміст наказу має бути доведений до відома ІГС протягом *трьох днів з моменту його видання*.

2) Утворення робочої групи

У разі потреби орган виконавчої влади має утворити робочу групу для підготовки матеріалів із залученням представників ІГС, що ініціює проведення громадської експертизи.

3) Розміщення інформації про громадську експертизу на власному веб-сайті

Орган виконавчої влади має у *тижневий строк* розмістити на власному веб-сайті інформацію про надходження запиту щодо проведення громадської експертизи та щодо заходів, здійснених органом з метою сприяння її проведенню.

4) Надання документів та матеріалів

Орган виконавчої влади зобов'язаний подати ІГС запитані матеріали або завірені в установленому порядку їх копії.

5) Опрацювання експертних пропозицій

Окреме коло обов'язків виникає в органів виконавчої влади **після отримання експертних пропозицій** від ІГС, що проводив експертизу. Згідно з пунктом 7 Порядку, орган влади, стосовно якого здійснювалась експертиза, зобов'язаний:

- розмістити експертні пропозиції **у тижневий строк на власному веб-сайті**;
- розглянути експертні пропозиції **на найближчому засіданні колегії за участю представників ІГС**, що проводив громадську експертизу;
- у тому випадку, коли колегію не утворено, експертні пропозиції має розглянути **керівник** органу виконавчої влади **у двотижневий строк за участю представників ІГС**, що проводив громадську експертизу;
- **розробити і затвердити** за результатами розгляду експертних пропозицій заходи, спрямовані на їх реалізацію;
- **у десятиденний строк** подати **письмову відповідь** до ІГС, що проводив громадську експертизу, про результати розгляду експертних пропозицій та заходи, спрямовані на їх реалізацію, з одночасним розміщенням відповідної інформації у засобах масової інформації та / або на власному веб-сайті;
- надіслати Секретаріату Кабінету Міністрів України **в письмовій та електронній формі** пакет інформації для розміщення на урядовому **веб-сайті «Громадянське суспільство і влада»** (<http://civic.kmu.gov.ua/civic/control/uk/exam/search>). Орган влади має повідомити про наступне:
 1. найменування, прізвище, ім'я, по батькові керівника, поштову адресу, контактні дані інституту громадянського суспільства, що проводив громадську експертизу, предмет та строки її проведення;
 2. експертні пропозиції, подані ІГС за результатами проведеної громадської експертизи;
 3. затверджені органом виконавчої влади заходи для реалізації експертних пропозицій;
 4. відповідь органу виконавчої влади ІГС про результати розгляду експертних пропозицій та заходи для їх реалізації.

6) Врахування експертних пропозицій

Орган виконавчої влади має врахувати експертні пропозиції — поради, надані ІГС за результатами проведеної громадської експертизи — під час підготовки програм соціально-економічного розвитку, державних цільових та регіональних програм, формування бюджетів відповідного рівня та вирішення питань поточної діяльності.

Порядком чітко вказано, що посадові особи органу виконавчої влади не повинні перешкоджати проведенню громадської експертизи та втручатись у діяльність інституту громадянського суспільства, пов'язану з її проведенням. Однак відповідно до Порядку, орган влади має і певні права у процесі проведення експертизи. Так, уповноважені посадові особи на свій розсуд приймають рішення щодо доцільності утворення робочої групи із залученням представників ІГС для підготовки матеріалів. Під час розгляду експертних рекомендацій орган влади оцінює організаційну та фінансову реалістичність їх виконання і має право обрати найбільш ефективні для їх втілення заходи.

Варто наголосити, що громадські експерти не повинні перетворювати надану їм можливість у недобросовісний інструмент впливу чи елемент політичних ігор. Тому важливим є те, щоб обидві сторони відносин дотримувалися своїх обов'язків та етичних норм.

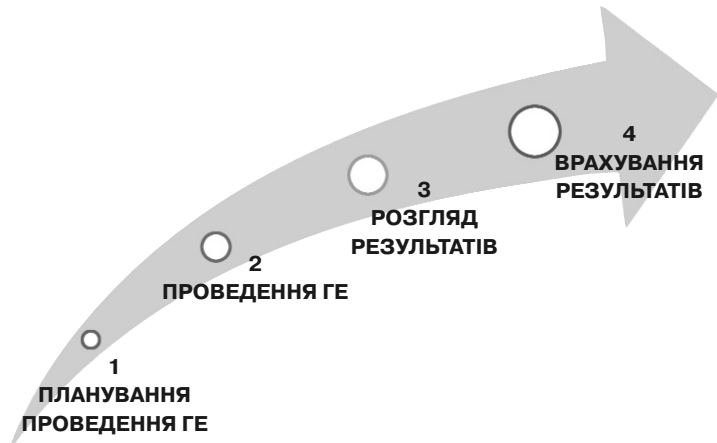
Таким чином, конструктивна лінія поведінки кожного з суб'єктів, спланованість та злагодженість дій, раціональність прийняття рішень слугуватиме запорукою успішного проведення громадських експертиз.

II. ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ПРОВЕДЕННЯ ГРОМАДСЬКИХ ЕКСПЕРТИЗ

2.1. Процедура проведення громадської експертизи

Оскільки громадська експертиза є комплексним процесом, до якого залучені декілька суб'єктів, вона може відбуватися протягом тривалого часу. Як показує практика, чотирма основними фазами циклу громадської експертизи є:

- *планування громадської інститутом громадянського суспільства;*
- *безпосереднє проведення громадської експертизи ІГС;*
- *розгляд результатів громадської експертизи органом виконавчої влади;*
- *врахування результатів громадської експертизи органом виконавчої влади.*



2.1.1. Етап планування проведення громадської експертизи

Планування громадської експертизи є фундаментом для успішного її проведення. На цьому етапі інститут громадянського суспільства має провести скрупульозну роботу щодо вибору та чіткого формулювання питання, яке планують дослідити, а також скласти алгоритм дій стосовно вирішення поставлених задач.

Таким чином, у процесі планування громадської експертизи ІГС має здійснити наступні кроки:



Точне і зрозуміле **формулювання мети і предмету** майбутньої громадської експертизи дасть ІГС змогу чітко представити свої наміри як органу влади, щодо якого планується проведення експертизи, так і всім, хто ознайомиться із дослідженням. Під **метою** громадської експертизи варто розуміти ціль, якої планують досягти експерти. Безпосередньою метою дослідження є **надання оцінки** певному процесу або явищу в органі виконавчої влади (якість прийнятого нормативного акта, виконання програми, розподілення коштів тощо). Більш глобальна ціль — **удосконалення** роботи органу влади або посадової особи у певній сфері. Саме на це і повинні бути спрямовані рекомендації експертів.

У свою чергу, мета експертизи вказує на її **предмет**, тобто процес або явище у діяльності органу влади, який планується оцінювати і вдосконалювати. Визначення предмету громадських експертиз у широкому розумінні можна знайти у пункті 2 Порядку, згідно з яким інститутами громадянського суспільства здійснюється оцінка *діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень*.

Предметом громадських експертиз можуть бути, зокрема, такі категорії:

- діяльність органу виконавчої влади за певним напрямком, що входить до його компетенції;
- прийняття і / або виконання органом виконавчої влади рішення із певного питання в межах його компетенції;
- виконання органом виконавчої влади програм державного та місцевого значення;
- використання органом виконавчої влади (його посадовими особами) відведених бюджетних коштів;
- відповідність нормативно-правових актів органу виконавчої влади стандартам прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина;
- надання органом виконавчої влади адміністративних послуг;
- виконання окремими посадовими особами органу виконавчої влади своїх посадових обов'язків тощо.

Наприклад, в одній із своїх громадських експертиз Інститут Медіа Права поставив за мету дослідити і вдосконалити практику Держспоживстандарту України у сфері нагляду за законністю реклами. Відтак предметом цієї експертизи була визначена діяльність Держспоживстандарту в сфері нагляду за дотриманням законодавства про рекламу.

Нерідко прагнення провести громадську експертизу виникає у ІГС, коли він у повсякденній роботі стикається із суттєвою проблемою, помічає недолік у роботі органу влади та усвідомлює шлях до його подолання. Так, у 2009 році Благодійний Фонд суспільних відносин «Брат» провів експертизу легітимності роботи експертів державно-дослідницьких інститутів Міністерства юстиції України. Підставою для проведення експертизи стала невідповідність фактичних схем атестацій класифікації «експерт» вимогам законодавства.

Не менш важливим елементом планування проведення громадської експертизи є визначення інститутом громадянського суспільства головних **методів збору** й аналізу інформації для експертизи. Підстави вибору конкретного методу (методів) залежатимуть від сформульованих мети та предмету експертизи. Розмаїття методів дослідження є величезним, проте можна перерахувати найбільш часто вживані експертами методи збору та аналізу інформації:

- аналіз документів;
- інтерв'ю (*формалізоване та неформальне глибинне*);
- спостереження (*спостереження-участь та спостереження без прямої участі*);
- анкетування;
- фокус-групи.

Разом з прийняттям рішення про найбільш ефективні методи, громадським експертам також необхідно визначитися з основними **джерелами інформації**, які слугуватимуть основою для подальшого аналізу. Наприклад, у разі якщо основним методом був обраний аналіз документів, то джерелами можуть служити як нормативно-правові акти, що регулюють досліджуване питання, так і внутрішньоорганізаційні документи, дані статистики, звітні документи, а також результати незалежних досліджень, відповіді на інформаційні запити та звернення громадян тощо. Якщо громадські експерти головним чином застосовують метод спостереження, то важливими джерелами інформації для них стають офіційні сайти органів виконавчої влади та тематичні матеріали у ЗМІ. Окрім того, ІГС можуть використати звіти моніторингових організацій. Обізнані зі сферою дослідження люди як джерело інформації грають значну роль у випадку використання методів інтерв'ю та фокус-груп.

Наступним важливим кроком перед фактичним «запуском» процесу проведення експертизи є призначення **відповідальних осіб-експертів**. Як свідчить практика, громадська експертиза може здійснюватись

як експертною групою, так і з запрошенням лише одного експерта. Коло залучених осіб залежить від багатьох факторів: складності та комплексності поставлених цілей, запланованого строку здійснення експертизи, потреби у спеціалістах зі специфічними знаннями та навичками та, власне, побажання керівництва ІГС. У разі формування групи експертів варто максимально продумати шляхи уникнення конфлікту інтересів.

Слід зазначити, що Порядком не передбачено вимог щодо призначення ІГС експертів. Тобто ІГС може вільно залучати спеціалістів, які не прямо пов'язані з організацією.

Фінальним та, по суті, ключовим, на підготовчому етапі є процес **формування та надсилання письмового запиту** на проведення експертизи до органу виконавчої влади.

Від якості сформованого запиту може залежати і якість відповіді від органу виконавчої влади. Виконання всіх вимог щодо формулювання документа-запиту надасть гарантію прийняття його органом, а від чіткості поставлених питань буде залежати повнота відповіді органу влади (його посадової особи), стосовно якого проводиться громадська експертиза.

Запит має бути надісланий на офіційну поштову адресу органу влади.

Для створення додаткових гарантій засвідчення прав та захисту від можливих непорозумінь, керівництво інституту громадянського суспільства може додати до запиту завірений підписом і печаткою лист, у якому буде закріплено рішення про уповноваження конкретної особи (осіб) виконувати функції експерта, зазначивши також паспортні дані такої особи (осіб).

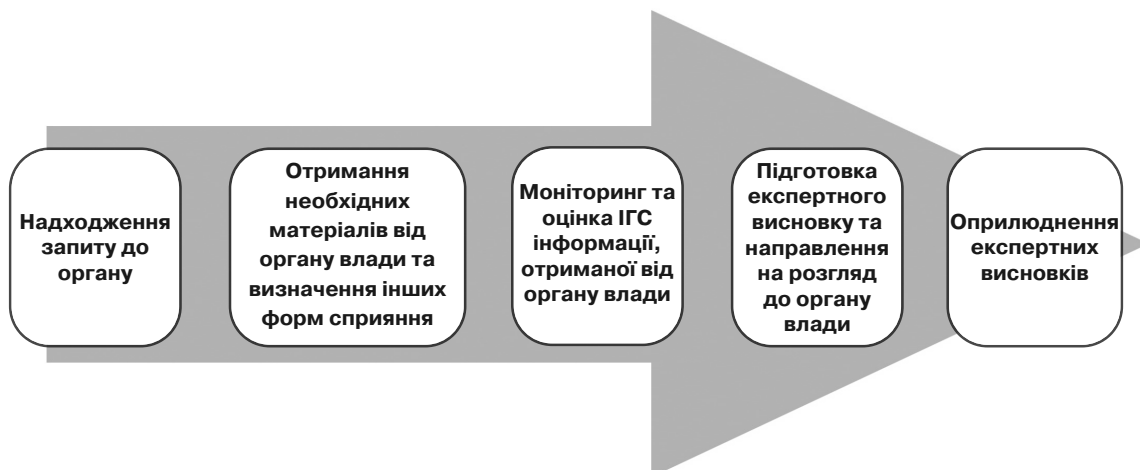
Загальні вимоги до змісту письмового запиту закріплені у пункті 3 Порядку:

- інформація про *найменування* ІГС та відомості про його *легалізацію*;
- інформація про *місцезнаходження*, *електронну адресу* та *телефон* ІГС (за наявності);
- визначення *предмету* та *мети* громадської експертизи;
- перелік документів та інших матеріалів, необхідних для проведення ГЕ;
- інформація про адресу, за якою має надійти відповідь на запит або прізвище, ім'я, по батькові особи, уповноваженої на одержання відповіді; її контактні дані (за наявності).

2.1.2. Етап проведення громадської експертизи

Згідно з положенням пункту 3 Порядку, **день надходження запиту є датою початку проведення громадської експертизи**. Отож, етап безпосереднього проведення експертизи починається з моменту отримання відповідним органом (посадовою особою органу) письмового запиту від інституту громадянського суспільства.

Не існує будь-якого обмеження щодо строків проведення експертиз, проте, незалежно від тривалості, на цьому етапі відбувається:



Згідно з пунктом 4 Порядку, орган виконавчої влади, до якого надійшов письмовий запит щодо проведення громадської експертизи має **у тижневий строк видати наказ або розпорядження про проведення такої експертизи**. У цьому документі мають бути також перераховані заходи, пов'язані з підготовкою матеріалів, які потрібні експертам. Окрім того у наказі (розпорядженні) повинно бути вказане прізвище, ім'я, по батькові та посада (посади) особи (осіб), відповідальної (відповідальних) за забезпечення взаємодії з ІГС, що проводить експертизу.

Варто зазначити, що зміст наказу (розпорядження) має бути доведений до відома ініціаторів громадської експертизи протягом трьох днів із моменту видання документа.

На цьому етапі, у разі потреби, орган виконавчої влади може утворити спеціальну робочу групу, яка займатиметься підготовкою матеріалів, і залучити до цієї групи представників ІГС, що ініціює проведення громадської експертизи.

Окрім того, орган виконавчої влади або посадова особа органу, чия діяльність є предметом громадської експертизи, зобов'язаний протягом тижня **опублікувати на власному веб-сайті повну інформацію про надходження запиту щодо проведення громадської експертизи**, а також інформацію щодо заходів, здійснених органом влади з метою сприяння її проведенню.

Підготований органом виконавчої влади пакет матеріалів має бути переданий до інституту громадянського суспільства. У частині 4 пункту 4 Порядку зазначено, що надання документів здійснюється з урахуванням вимог та строку, визначених Законом України «Про інформацію». Слід враховувати, що у цьому питанні наразі існує законодавча неузгодженість. Порядок був прийнятий у 2008 році, і до нього було включене посилання на чинну на той момент редакцію Закону України «Про інформацію», яка визначала строки надання інформації за запитами до органів влади. У 2011 році відбулися зміни в інформаційному законодавстві, і на сьогоднішній день це питання урегульоване іншим Законом України — «Про доступ до публічної інформації». Відповідно до статті 20 цього закону, запитувач має право одержати копії потрібних йому документів протягом 5 робочих днів, а якщо обсяг інформації є значним чи потребує ускладненого пошуку — протягом 20 робочих днів. У вирішенні питання про відкритість інформації та порядок її надання орган виконавчої влади також повинен керуватися Законом України «Про доступ до публічної інформації».

Незважаючи на те, що вивчення документації є одним з основних інструментів проведення експертизи, варто наголосити, що припис пункту 3 Порядку про те, що «*орган виконавчої влади сприяє інституту громадянського суспільства у проведенні громадської експертизи*» не має зводитись лише до процесу «запит — надсилання — отримання» певних документів. Для обох сторін співпраці важливим є усвідомлення того, що чим ширшим буде формат взаємодії між органом виконавчої влади та інститутом громадянського суспільства під час проведення експертизи, тим більше виграють усі сторони. Для ІГС, що ініціює громадську експертизу, зазначене положення дає змогу максимально повно окреслити свої потреби, зокрема у практичному аспекті. Наприклад, попросити про сприяння безперешкодному доступу на територію установи органу влади на час проведення експертизи. Експерти можуть також висловити прохання про залучення їх до робочих заходів органу влади.

Також сторони дослідження можуть домовитися про створення спільних робочих чи моніторингових груп. Ця можливість є вигідною для обох сторін. Громадські експерти матимуть змогу об'єктивно оцінити та деколи безпосередньо вплинути на досліджувані аспекти діяльності установи. Орган виконавчої влади, перш за все, отримає цінну допомогу експертів зі спеціальними знаннями і тим самим підвищить свій імідж в очах спеціалістів та громади.

Суттєвим також є закріплене у пункті 5 Порядку застереження про те, що посадові особи органу виконавчої влади **не повинні перешкоджати проведенню громадської експертизи** та втручатись у діяльність інституту громадянського суспільства, пов'язану з її проведенням.

Після того як ІГС отримав від органу виконавчої влади всі запитувані матеріали та супутні документи, настає черговий етап проведення громадської експертизи — **здійснення експертами подальшого моніторингу, аналізу та оцінки отриманих даних**.

Існує низка алгоритмів оцінювання отриманих даних, однак немає універсальної схеми здійснення цього етапу громадської експертизи. В основному механізм залежить від обширності першопочаткового предмету експертизи та кількості і якості отриманих даних.

Перш за все, отримавши дані, громадським експертам слід перевірити їх за декількома параметрами:

- *перевірка документів за формальними ознаками* — відповідність назви органу на документах та органу, що надіслав дані, дата прийняття документів, наявність всіх необхідних реквізитів, тощо;
- *перевірка матеріалів на відповідність вимогам його розробки* — наявність вказівки підстави прийняття, вказівка конкретної компетенції органу, на підставі якої він прийняв документ, аналіз відповідності дотримання процедури прийняття;
- *перевірка матеріалів на наявність логічних помилок.*

При розгляді документів громадським експертам варто перш за все проаналізувати, чи відповідають вони встановленим вимогам діловодства в органах виконавчої влади. Ще у 1997 році постановою Кабінету Міністрів України № 1153 була затверджена *Примірна інструкція з діловодства у міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади* (надалі — Інструкція). Поточна редакція Інструкції датується 13 жовтня 2011 року (редакція на підставі 938-2011-п). Інструкція регламентує порядок роботи з документами від моменту їх створення або надходження до відправлення або передачі в архів установи.

Інституту громадянського суспільства варто звернути увагу на наступні положення Інструкції:

Вимоги щодо оформлення документів

- Документи, що видаються на підставі розпорядчих документів органів влади вищого рівня, повинні мати посилання на них із зазначенням найменування цих документів, дат, номерів заголовків (пункт 2.6);
- Хід обговорення питань і рішення, що приймаються в колегіальних органах, на зборах, засіданнях, нарадах, фіксуються в протоколах. Протоколи оформляються на підставі записів і стенограм, зроблених у ході засідань (пункт 2.7);
- Рішення колегій установ провадяться в життя наказами установи (керівника установи) (пункт 2.8);
- Реєстрація документа — це фіксування факту створення або надходження документа шляхом проставлення на ньому умовного позначення — реєстраційного індексу з подальшим записом у реєстраційних формах необхідних відомостей про документ (пункт 3.3.1);
- Для складання службових документів в установах повинен використовуватися папір форматів А3 (297х420 мм), А4 (210х297 мм) та А5 (148х210 мм) (пункт 4.1.1);
- Як правило, всі службові документи повинні оформлятися на бланках установи. Бланки документів повинні мати такі поля: ліве — 20 міліметрів; верхнє — не менш як 10 міліметрів; праве і нижнє — не менш як 8 міліметрів (пункт 4.1.2);

Вимоги щодо змісту документів

- Текст документа повинен містити певну аргументовану інформацію, викладену стисло, грамотно, зрозуміло та об'єктивно, без повторень та вживання слів і зворотів, які не несуть змістового навантаження (пункт 4.1.4);

Зміст документа має бути пов'язаний зі змістом раніше виданих з даного питання документів.

- Відповідальність за зміст, рівень підготовки та належне оформлення документів покладається:
 - 1) таких, що розробляються на виконання завдань, визначених законами України, постановами Верховної Ради України, актами Президента України, рішеннями Кабінету Міністрів України та дорученнями Прем'єр-міністра України — за рішенням керівника органу виконавчої влади на одного із заступників відповідно до розподілу обов'язків;
 - 2) інших службових документів — на керівників структурних підрозділів установи.

- Відповідальність за виконання документа несуть особи, зазначені у розпорядчому документі (наказі, розпорядженні, рішенні тощо), резолюції керівника, та безпосередні виконавці. У разі коли документ виконується кількома працівниками, відповідальним за організацію виконання (скликання) є працівник, який у резолюції зазначений першим (пункт 6.1.3).
- Документи можуть бути із зазначенням і без зазначення строку виконання. Строки виконання можуть бути вказані у самому документі або встановлені актами законодавства (пункт 6.2.1).
- У разі коли строк виконання у документі не зазначено, відповідальна за виконання установа самостійно визначає строк і порядок виконання виходячи з цілей та складності завдання, про що повідомляє співвиконавцям (пункт 6.2.2).

Надалі експерти здійснюють дослідження матеріалів по суті. Аналіз інформації має свою специфіку у кожному конкретному випадку. У будь-якому разі експертам слід здійснювати максимально об'єктивне і повне дослідження інформації.

На підставі проробленого аналізу та оцінки, інститут громадянського суспільства приступає до написання по суті основного документа громадської експертизи — **експертного висновку**.

Порядком, як і іншими нормативно-правовими актами, не передбачено будь-яких вимог щодо змісту та структури експертного висновку. Таким чином, інститут громадянського суспільства приймає рішення про його формат, базуючись на власних баченнях та позитивному досвіді колег. Пропонуємо ознайомитись з одним із способів оформлення експертних рекомендацій на прикладі, розробленому Інститутом Медіа Права, у Додатку 2 — Громадській експертизи Інституту Медіа Права.

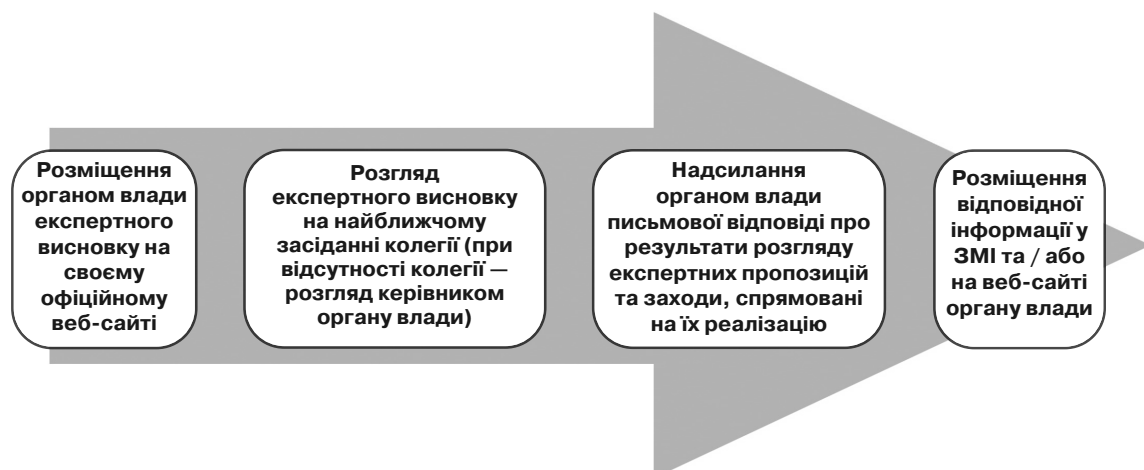
Досвід проведених експертиз показує, що виклад тексту в експертному висновку має бути максимально точним та зрозумілим. Варто не забувати про правила правопису, а також не вживати довільні скорочення та термінологію.

Оформлений експертний висновок надсилається до відповідного органу виконавчої влади за офіційною адресою органу влади. До експертного висновку варто додати супровідний лист, в якому вказати орган влади, який має відреагувати на цей документ, а також описати підстави проведення громадської експертизи. Доцільно «підказати» органу влади, які подальші кроки він повинен здійснити після отримання експертних рекомендацій відповідно до Порядку.

Фінальним кроком ІГС після надсилання висновку до органу влади, стосовно якого проводилась експертиза, має бути **оприлюднення експертних висновків**. Розповсюдження інформації має відбуватися для **широкого загалу** — медійних кіл, інших інститутів громадянського суспільства, громадян. Основним завданням оприлюднення експертних висновків та інформації про проведення громадської експертизи є збільшення кількості «громадських наглядачів» за подальшими діями органу влади: реакцією на результати експертизи та впровадженням пропозицій у свою діяльність.

2.1.3. Розгляд результатів громадської експертизи

Наступною фазою громадської експертизи є розгляд експертних пропозицій, який включає:



Перш за все, варто наголосити на тому, що пунктом 6 Порядку закріплено, що пропозиції, підготовлені ІГС за результатами проведеної громадської експертизи, **мають враховуватися** органом виконавчої влади під час підготовки ним програм соціально-економічного розвитку, державних цільових та регіональних програм, формування бюджетів відповідного рівня, а також вирішення питань поточної діяльності.

Порядком визначені конкретні обов'язки органу виконавчої влади, які виникають після отримання матеріалів експертного висновку. Згідно з пунктом 7 Порядку, орган виконавчої влади після надходження експертних пропозицій зобов'язаний вчинити наступні дії:

- **розмістити експертний висновок у тижневий строк на власному веб-сайті;**
- **розглянути пропозиції, викладені у висновку на найближчому засіданні колегії за участю представників ІГС, що проводить громадську експертизу;**

Загальні засади утворення і діяльності колегій в органах виконавчої влади закріплені у **Типовому положенні про колегію міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади і місцевої державної адміністрації** (надалі — Положення), яке було затверджене Постановою Кабінету Міністрів України № 1569 від 2 жовтня 2003 року.

Норми Положення поширюються на міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, а також на місцеві державні адміністрації. Згідно з пунктом 2 Положення, під **колегіями** цих органів виконавчої влади слід розуміти **консультативно-дорадчі** органи, які утворюються для *підготовки рекомендацій щодо виконання міністерством, іншим центральним органом виконавчої влади, місцевою держадміністрацією своїх завдань, погодженого вирішення питань, що належать до їх компетенції, та для колективного і вільного обговорення найважливіших напрямів їх діяльності.*

Рішення про утворення або ліквідацію колегії приймає керівник органу виконавчої влади. Організаційною формою роботи колегії є засідання. Періодичність проведення засідань колегії визначається її головою. Засідання колегії проводиться у разі, коли у ньому беруть участь не менше ніж дві третини загальної кількості членів колегії.

Розгляд експертних пропозицій колегією є вагомим і часто переломним моментом всієї кампанії проведення громадської експертизи. Презентація своїх висновків є реальним шансом для ІГС повноцінно представити свою позицію перед широким колом зацікавлених осіб. Більш того, експерти матимуть змогу реально оцінити позицію органу влади та у випадку непорозуміння прояснити спірні аспекти.

Під час засідання не рекомендується додавати нові позиції та рекомендації, які не було внесено до експертного висновку. Проте, саме усна презентація є реальним інструментом для надання напрацьованим пропозиціям емоційних та переконливих фарб.

Згідно з пунктом 16 Положення на розгляд колегії подаються:

- *порядок денний засідання колегії із зазначенням доповідачів по кожному питанню;*
- *сформовані довідки з кожного питання порядку денного з коротким викладом висновків і пропозицій;*
- *проект рішення колегії;*
- *повний список членів колегії;*
- *список запрошених осіб;*
- *довідкові матеріали, які стосуються питань порядку денного.*

У тому випадку, коли при органі виконавчої влади колегію не утворено, експертні пропозиції у *двотижневий строк* має розглянути керівник органу виконавчої влади за участю представників ІГС, що проводить громадську експертизу.

За результатами розгляду експертних пропозицій орган виконавчої влади зобов'язаний у **десятиденний строк** подати до ІГС, що проводить громадську експертизу, **письмову відповідь про результати розгляду експертних пропозицій** та заходи, спрямовані на їх реалізацію, з одночасним розміщенням відповідної інформації у ЗМІ та / або на власному веб-сайті (пункт 7 Порядку).

Таким чином, інститут громадянського суспільства протягом десяти днів після проведення колегії (або розгляду висновків керівником органу влади) має отримати офіційне рішення інституції про врахування чи відхилення висновків громадської експертизи.

Хоч у Порядку не вказано, чи у рішенні органу влади має бути чітко визначений результат розгляду експертних пропозицій, на практиці варіанти можуть бути наступними:

- орган влади повністю погоджується з експертними пропозиціями;
- орган влади частково погоджується з пропозиціями;
- орган влади не погоджується з результатами експертизи та висунутими пропозиціями.

У разі якщо органом влади були відхилені деякі або всі пропозиції інституту громадянського суспільства, у рішенні повинні бути викладені обґрунтовані підстави для такого відхилення.

У будь-якому разі, орган виконавчої влади (його посадова особа), стосовно якого проводилась громадська експертиза, зобов'язаний **розробити і затвердити заходи, спрямовані на їх реалізацію** (пункт 7 Порядку).

Протягом десяти днів після надіслання рішення до ІГС, що проводило громадську експертизу, рішення щодо розгляду експертного висновку має бути опубліковане на офіційному веб-сайті органу (пункт 7 Порядку).

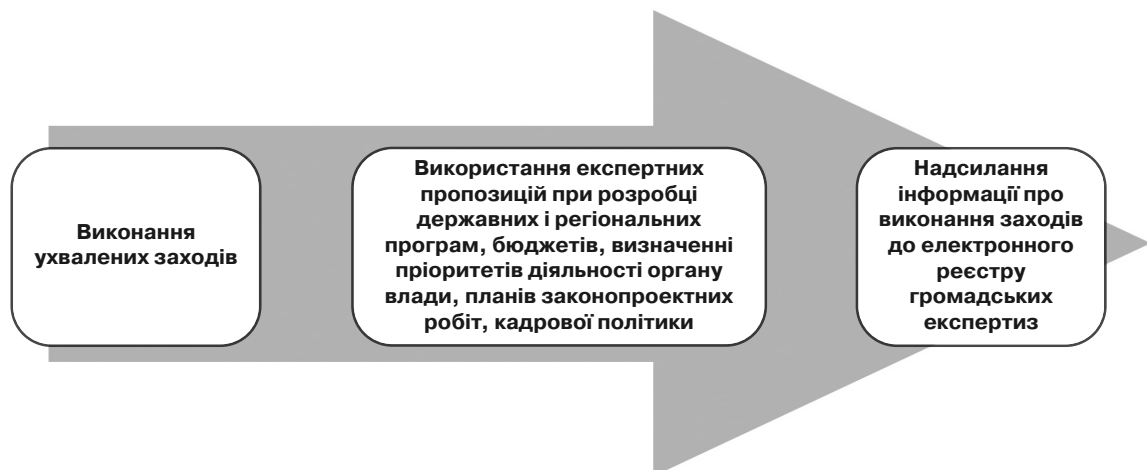
Надалі орган виконавчої влади зобов'язаний надіслати до Секретаріату Кабінету Міністрів України для розміщення на урядовому веб-сайті «**Громадянське суспільство і влада**» наступну інформацію (в письмовій та електронній формі):

- інформацію про найменування, прізвище, ім'я, по батькові керівника, поштову адресу, контактні дані ІГС, що проводив громадську експертизу, предмет та строки її проведення;
- експертні пропозиції, подані ІГС за результатами проведеної громадської експертизи;
- затверджені органом виконавчої влади заходи для реалізації експертних пропозицій;
- відповідь органу виконавчої влади ІГС про результати розгляду експертних пропозицій та заходи для їх реалізації.

Детальнішу інформацію щодо **електронного реєстру громадських експертиз** наведено у розділі 2.2 цього посібника.

2.1.4. Врахування результатів громадської експертизи

Етап, який є «лакмусовим папірцем» всієї проведеної роботи — практичне врахування результатів громадської експертизи органом виконавчої влади. Розпочавшись від кінцевого кроку попереднього етапу — ухвалення заходів за результатами розгляду експертного висновку, сценарій має розгортатися наступним чином:



Реальність впровадження пропозицій громадської експертизи на практиці залежить від максимальної ініціативності та цілеспрямованості інституту громадянського суспільства. Подальший систематичний моніторинг та аналіз дій органу влади дозволить прослідкувати результативність обіцянок владної структури. Оскільки Порядком не визначені конкретні інструменти **оскарження бездіяльності органу влади щодо врахування результатів громадських експертиз**, необхідно оперувати наявним нормативним інструментарієм.

Перш за все, якщо інститут громадянського суспільства виявить, що затверджені програми не виконуються, експерти можуть **звернутися зі скаргою** до керівника відповідного органу влади. Останній, у свою чергу, повинен буде притягти до відповідальності осіб, які були вказані у рішенні. Скаргу необхідно оформити у відповідності до норм *Закону України «Про звернення громадян»*, ґрунтуючись на вимозі захисту порушеного права. Інститут громадянського суспільства може інтерпретувати своє звернення як колективне. У скарзі, окрім зазначення органу виконавчої влади, необхідно чітко вказати також всі необхідні дані стосовно скаржника як організації, викласти суть спірного питання. Скарга повинна бути підписана керівником ІГС та містити актуальну дату.

У випадку ж якщо скарга буде безрезультатною, оскаржити бездіяльність органу влади щодо виконання ухвалених заходів чи невикористання експертних пропозицій при розробці державних і регіональних програм можна в порядку адміністративного судочинства. Експерти мають подати **адміністративний позов** на бездіяльність органу виконавчої влади або конкретної посадової особи. Оскарження повинно відбуватися на підставі положень *Кодексу адміністративного судочинства України*. За загальним правилом Кодекс надає шість місяців як строк позовної давності на оскарження. Початок перебігу цього строку відраховується з того дня, коли експерти довідалися або могли дізнатися про порушення своїх прав. Якщо ж ІГС скористався можливістю оскаржити протиправну бездіяльність до органу влади вищого рівня, то для звернення до суду встановлюється місячний строк, який обчислюється з дня, коли позивач дізнався про рішення, прийняте за результатами розгляду його скарги.

Бездіяльність органів виконавчої влади може бути розглянута за вибором ініціатора громадської експертизи або 1) адміністративним судом за місцезнаходженням цього ІГС-позивача, або 2) адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача.

Варто також пам'ятати, що подаючи адміністративний позов, необхідно буде сплатити судовий збір у розмірі, встановленому Законом України «Про судовий збір» № 3674-VI від 8 липня 2011 року. Так, при поданні позову немайнового характеру сума судового збору становитиме 0,03 розміру мінімальної заробітної плати (встановленої на 1 січня відповідного року).

Складення позову має бути ретельно продумане ІГС. Серед можливих передбачених законодавством опцій, у позові громадських експертів можуть міститися такі вимоги:

- зобов'язати відповідача (орган виконавчої влади) *вчинити певні дії чи прийняти певне рішення*;
- *встановити наявність компетенції*, повноважень органу виконавчої влади.

Сам позов має містити наступні дані:

- інформація щодо найменування суду, до якого подається заява;
- найменування ІГС-позивача і органу влади-відповідача (можливо — ім'я, посада і місце служби посадової чи службової особи);
- дані про позивача і відповідача: поштова адреса, номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі є / відомі позивачу;
- викладені позовні вимоги;
- інформація щодо суми вимог майнового характеру;
- інформація щодо обставин справи;
- інформація щодо представлених доказів;
- перелік доданих матеріалів.

2.2. Електронний реєстр громадських експертиз

У пункті 7 Порядку закріплений обов'язок органу виконавчої влади надсилати до Секретаріату Кабінету Міністрів України для розміщення на **урядовому веб-сайті «Громадянське суспільство і влада»** інформацію про експертні пропозиції, а також затверджені органом виконавчої влади заходи для реалізації експертних пропозицій і відповідь органу виконавчої влади ІГС.

Урядовий веб-сайт «Громадянське суспільство і влада», іменований як «інтерактивна інформаційно-аналітична система», був розроблений та запущений у рамках **Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства**, схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 1035-р від 21 листопада 2007 року, а також із урахуванням положень Розпорядження Кабінету Міністрів України № 784-р від 28 травня 2008 року **«Про затвердження плану заходів щодо реалізації у 2008 році Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства»**. Сайт знаходиться за адресою <http://civic.kmu.gov.ua/civic/control/uk/index>.

Спеціальним розділом сайту «Громадянське суспільство і влада» повинен був стати **електронний реєстр громадських експертиз**. Однак протягом більш як двох років Секретаріат Кабінету Міністрів України не міг створити такий реєстр. Тому ініціативу у цьому питанні взяло на себе Творче об'єднання «ТОРО». За фінансової підтримки Міжнародного Фонду «Відродження» 15 вересня 2010 року ТО «ТОРО» презентувало електронний реєстр громадських експертиз, що надалі став частиною урядового веб-сайту. Наразі підтримкою і наповненням цього розділу опікується Управління у зв'язках з громадськістю Секретаріату Кабінету Міністрів України.

Таким чином всі зацікавлені громадяни, громадські організації, експерти наразі мають можливість вільного безкоштовного доступу до матеріалів громадських експертиз діяльності органів виконавчої влади.

Електронний реєстр громадських експертиз являє собою пошукову систему за декількома категоріями:

- пошук за *органом виконавчої влади*;
- пошук за ІГС — *ініціатором громадської експертизи*;
- пошук за *сферою* досліджуваної діяльності / державної програми;
- пошук за *датою*.

Наявність такого реєстру має безліч позитивів. Перш за все — це цінний інформаційний ресурс для широких верств населення з нагальних суспільних питань. Громадяни мають змогу отримати об'єктивну інформацію щодо діяльності органів виконавчої влади, зрозуміти механізми впровадження державних програм. Окрім того, така база інформації є цінною і для вужчих кіл — інститутів громадянського суспільства, які збираються проводити експертизи органів виконавчої влади і знаходяться на стадії формування своїх гіпотез чи потребують вже наявної інформації стосовно обраного органу влади щодо деяких питань.

Таким чином, можна виділити наступні **функції** електронного реєстру громадських експертиз:

- забезпечення зацікавлених верств суспільства інформацією про ініціаторів громадських експертиз, результати їх проведення та процес врахування експертних пропозицій органами виконавчої влади;
- утворення централізованої легкодоступної системи обліку відомостей про стан і результати проведених громадських експертиз;
- створення аналітичної бази підрахунку ступеню врахування експертних висновків органами виконавчої влади.

Слід зазначити, що окрім урядового порталу існує також цілий пласт інформаційних ресурсів, створених безпосередньо інститутами громадянського суспільства, які мають безпосередній практичний досвід проведення експертиз. Зокрема, було проведено ряд круглих столів та випущено ряд спеціалізованих посібників із цієї тематики. Окрім того, громадськими організаціями активно оприлюднюються результати судових справ стосовно оскарження дій / бездіяльності органів виконавчої влади у ході проведення громадських експертиз. Серед Інтернет-ресурсів варто виокремити **«Робочий стіл громадського експерта»**, розроблений Творчим об'єднанням «ТОРО» (адреса порталу — <http://www.civicexpert.in.ua/>).

У наступному розділі цього посібника буде викладений досвід громадської організації «Інститут Медіа Права» щодо проведення громадських експертиз.

III. ГРОМАДСЬКІ ЕКСПЕРТИЗИ ІНСТИТУТУ МЕДІА ПРАВА

3.1. Опис та мета проекту

У лютому 2010 року громадська організація «Інститут Медіа Права» розпочала проект **«Відповідальність влади через поінформованість суспільства»**. Ця ініціатива започаткована в рамках програми «Об'єднуємося заради реформ (UNITER)», що фінансується Агентством США з міжнародного розвитку (USAID) та здійснюється Pact Inc.

Головною метою цього проекту стало **підвищення рівня відповідальності державних органів та прозорості їх діяльності**. Окрім того, цілями також були визначені:

1. Підвищення рівня прозорості діяльності державних органів на всіх рівнях;
2. Удосконалення методів та шляхів доступу до інформації як інструменту соціального контролю над діяльністю владних органів;
3. Підтримка та захист інформаційних прав населення;
4. Аналіз міжнародних стандартів, розвиток та лобіювання законодавства по доступу до інформації;
5. Підтримка соціальної активності у сфері доступу до інформації;
6. Поширення позитивного досвіду серед широких кіл.

Для досягнення цих цілей була запланована кампанія, яка складалася із низки заходів:

- проведення громадських експертиз діяльності органів виконавчої влади;
- подання запитів на публічну інформацію до органів державної влади з метою отримання суспільно важливої інформації;
- оскарження незаконних відмов у доступі до інформації до компетентних органів державної влади та до суду;
- створення «гарячої лінії» для громадських організацій та представників ЗМІ;
- моніторинг прозорості діяльності органів державної влади;
- лобіювання та підтримка прогресивних змін і доповнень до чинних нормативно-правових актів;
- популяризація демократичних стандартів у сфері доступу до інформації через проведення освітніх заходів та публікації у ЗМІ.

Інститут Медіа Права спрямував свою діяльність на досягнення наступних результатів:

1. Підвищення ефективності діяльності суб'єктів владних повноважень;
2. Підвищення рівня прозорості діяльності органів влади та удосконалення механізму громадського контролю за діяльністю державних керманичів;
3. Встановлення дієвої моделі державної влади та співпраці з інститутами громадянського суспільства;
4. Збір, аналіз та розповсюдження даних щодо проведення громадських експертиз діяльності органів виконавчої влади;
5. Збір, аналіз та розповсюдження даних щодо подання запитів на інформацію та оскарження незаконних дій чи бездіяльності органів стосовно реалізації громадянами права на доступ до інформацію.

Додатково до безпосереднього проведення громадських експертиз та подачі запитів на інформацію до органів влади Інститутом Медіа Права було створено гарячу лінію, за допомогою якої всі охочі мають змогу дізнатися більше про порядок і практичні аспекти здійснення громадських експертиз і подання інформаційних запитів. Гаряча лінія, зокрема, слугує для:

- надання консультацій щодо кроків, які треба здійснити для проведення громадської експертизи;
- практичних порад щодо труднощів, які виникають у ході дослідження;
- ознайомлення з практикою комунікації із тими органами виконавчої влади, чию діяльність Інститут Медіа Права вивчав у межах своїх експертиз;
- роз'яснення положень Закону України «Про доступ до публічної інформації»;
- надання консультацій щодо складання інформаційних запитів;
- обговорення всіх можливих варіантів оскарження неправомірних дій з боку органів виконавчої влади.

3.2. Громадські експертизи Інституту Медіа Права

Проведення громадських експертиз діяльності органів виконавчої влади стало одним з основних напрямків проекту «Відповідальність влади через поінформованість суспільства». Громадські експертизи проводилися на основі положень Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» № 976 від 5 грудня 2008 р.

До робочої групи увійшли юристи Інституту Медіа Права, а також Роман Головенко, юрист Інституту Масової Інформації, та Антоніна Прудко, менеджер програм з організаційного розвитку за проектом «Об'єднуємося заради реформ (UNITER)».

У ході проекту Інститутом Медіа Права було проведено *10 громадських експертиз* різних органів виконавчої влади у суспільно важливих сферах діяльності; ще 2 експертизи не були завершені. Від двох органів виконавчої влади, а саме Кабінету Міністрів України та Національної експертної комісії з питань захисту суспільної моралі, Інститут Медіа Права отримав відмови у проведенні громадських експертиз. Цей досвід буде проаналізовано нижче.

До кола суб'єктів, стосовно яких Інститут Медіа Права ініціював та провів громадські експертизи, потрапили:

1. **Державна служба кінематографії** — експертиза щодо діяльності з державної реєстрації фільмів та видачі державних посвідчень на право розповсюдження і демонстрування фільмів;
2. **Державний комітет телебачення та радіомовлення України:**
 - а) експертиза щодо діяльності Держкомтелерадіо за програмою «Українська книга», зокрема у розрізі добору книг для випуску за цією програмою;
 - б) експертиза щодо порядку мовлення Державної телерадіокомпанії «Всесвітня служба «Українське телебачення і радіомовлення» на закордонну аудиторію;
3. **Міністерство юстиції України** — експертиза щодо процедури розгляду інформаційних запитів і звернень громадян;
4. **Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики:**
 - а) експертиза щодо діяльності Держспоживстандарту із розгляду звернень громадян щодо законності реклами
 - б) експертиза щодо діяльності Держспоживстандарту із контролю за дотриманням законодавства про обмеження тютюнопаління у громадських місцях;
5. **Міністерство оборони України** — експертиза щодо управління заснованими міністерством ЗМІ;
6. **Міністерство культури України** — експертиза щодо діяльності за Державною програмою розвитку і функціонування української мови;

7. **Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України** — експертиза щодо діяльності за Державною програмою розвитку і функціонування української мови;
8. **Київська міська державна адміністрація** — експертиза щодо діяльності у сфері виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації».

3.2.1. Успішний досвід на прикладі громадської експертизи Держкомтелерадіо

Одна з експертиз Інституту Медіа Права була спрямована на дослідження діяльності Державного комітету телебачення і радіомовлення України щодо аналізу та оцінки регулювання мовлення державної телерадіокомпанії «Всесвітня служба “Українське телебачення і радіомовлення”» («УТР»).

ДТРК «УТР» є державним телеканалом супутникового мовлення. Мовлення здійснюється не лише на національній території, а й за кордоном. За офіційними даними телекомпанії, його сигнал може бути прийнятий у 82-х країнах світу. Таким чином, «УТР» є своєрідною «візитною картою» України для закордонної аудиторії. У зв'язку з цим, на думку Інституту Медіа Права, канал має транслювати якісне програмне наповнення для підтримання позитивного образу нашої держави. Відтак, управління телерадіокомпанією має здійснюватися за високими стандартами. Оскільки ДТРК «УТР» підпорядкована Державному комітету телебачення та радіомовлення України, експерти Інституту Медіа Права мали на меті дослідити, яким чином та за якими стандартами Держкомтелерадіо здійснює регулювання мовлення телеканалу «УТР».

Першого квітня 2010 року Інститут Медіа Права надіслав запит на проведення громадської експертизи. Відповіді від комітету довелося чекати понад місяць. Лише 6 травня організацією було отримано лист, що містив відмову у проведенні громадської експертизи. Причиною було названо той факт, що при Держкомтелерадіо вже створена та діє Громадська рада, до компетенції якої входить проведення громадської експертизи діяльності Держкомтелерадіо. Таким чином, проведення запитаної експертизи було сприйняте як недоцільне.

Таку відповідь Інститут Медіа Права оцінив як незаконну, оскільки чинне законодавство не передбачає жодних обмежень щодо кола інститутів громадянського суспільства, які можуть одночасно або послідовно здійснювати експертизу одного й того ж органу виконавчої влади.

У зв'язку з цим Інститут Медіа Права вирішив не зупинятися та відстоювати своє право на проведення дослідження. Двадцять шостого травня експертами було подано скаргу на відмову Держкомтелерадіо до Кабінету Міністрів України.

Окрім цього, Інститут доклав зусиль для привернення уваги уповноважених державних органів та громадськості до ситуації, що склалася. Зокрема, Тарас Шевченко, директор організації, окреслив проблему на засіданні Громадської ради при Держкомтелерадіо у присутності Голови цього комітету. За результатами обговорення Голова Громадської ради звернувся до Голови комітету із листом, у якому закликав останнього сприяти проведенню громадської експертизи, як цього вимагає закон.

Крім того, всі етапи ситуації активно висвітлювалися на веб-сайті Інституту Медіа Права, ресурсі «Телекритика» та в інших впливових Інтернет-джерелах.

У результаті, поєднання оскарження з громадським обговоренням принесло свої позитивні зсуви. П'ятого липня 2010 року Державним комітетом телебачення та радіомовлення було видано наказ про проведення громадської експертизи його діяльності.

Надалі Інститут Медіа Права провів заплановане дослідження і подав до Держкомтелерадіо експертні пропозиції. Ці рекомендації були розглянуті на засіданні колегії комітету. За результатами обговорення було прийняте рішення щодо втілення ряду експертних пропозицій.

Таким чином, за допомогою передбачених законодавством механізмів громадській організації вдалося довести своє право на проведення незалежного дослідження, а також переконати орган влади у доцільності певних змін в його діяльності.

Усі документи, що стосуються проведення цієї громадської експертизи можна знайти у Додатку 2.

3.2.2. Уроки до засвоєння.

Можливі перепони на шляху проведення громадських експертиз

Незважаючи на загалом успішний хід проекту, Інституту Медіа Права не вдалося провести експертизу двох органів виконавчої влади, а саме Кабінету Міністрів України та Національної експертної комісії з питань захисту суспільної моралі.

Заплановане дослідження роботи Кабінету Міністрів України стосувалося процесу опрацювання цим органом влади інформаційних запитів та звернень громадян. У діяльності НЕК з питань захисту суспільної моралі Інститут Медіа Права прагнув вивчити проведення нею попередньої експертизи продукції сексуального чи еротичного характеру та продукції, що містить елементи або пропаганду культу насильства, жорстокості чи порнографії.

В обох випадках мала місце відмова органу влади сприяти у проведенні Інститутом Медіа Права громадської експертизи.

Під час першої з експертиз вже на першій робочій зустрічі експертів з представниками Секретаріату Кабінету Міністрів України, останні вказали, що проведення запланованої експертизи не є можливим. Після того як експертам було представлено загальну інформацію щодо процесу обробки кореспонденції, посадовці зазначили, що предмет експертизи, а саме опрацювання звернень і запитів громадян, належить до компетенції Секретаріату Кабінету Міністрів України. Представники органу влади далі пояснили, що Секретаріат Уряду не має владних повноважень і не належить до органів виконавчої влади, а відтак щодо нього не може здійснюватися громадська експертиза.

В офіційній письмовій відповіді за підписом заступника Міністра Кабінету Міністрів Юрія Авксентьєва відмова у проведенні громадської експертизи була сформульована інакше. У листі було зазначено, що «діяльність уряду як колегіального органу не може бути об'єктом проведення громадської експертизи».

Зазначимо, що проаналізований раніше в цьому посібнику Порядок, який регулює проведення громадських експертиз, не містить вищенаведеної підстави для відмови у проведенні дослідження, позаяк норми Порядку поширюються на всі органи виконавчої влади.

Спроба розпочати цю експертизу показала, що у механізмі проведення громадських експертиз є недоліки. Зокрема, було виявлено, що неможливо провести експертизу діяльності владного органу, який своїм же рішенням запровадив цей інструмент громадського контролю. На думку експертів Інституту Медіа Права, для уникнення в майбутньому такої ситуації потрібне удосконалення відповідної процедури, зокрема внесення нормативних змін, які б дозволяли проводити громадську експертизу самого Кабінету Міністрів України, а також допоміжних структур при органах виконавчої влади.

Схожа ситуація склалася у випадку з Національною експертною комісією України з питань захисту суспільної моралі. Двадцять другого березня 2010 року команда проекту надіслала запит щодо проведення громадської експертизи до цієї установи. Восьмого квітня 2010 року Комісія надіслала відповідь, у якій заперечила проти здійснення громадської експертизи. Підставою знову ж було названо те, що законодавство України передбачає проведення таких експертиз лише щодо органів виконавчої влади, до яких Комісія не належить.

Експерти Інституту Медіа Права передбачали, що Комісія може скористатися формальними підставами для відмови. Власне, цю громадську експертизу було ініційовано в тому числі і для того, щоб продемонструвати, що певні державні інституції, які мають широкі повноваження, не підлягають громадському дослідженню і лишаються закритими. Отже, правове регулювання громадських експертиз потребує удосконалення.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

Нормативно-правові акти

1. Конституція України № 254к/96-ВР від 28 червня 1996 р.
2. Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно правового статусу неурядових організацій у Європі (Рекомендація СМ/Рес(2007)14 від 10 жовтня 2007 р.).
3. Кодекс адміністративного судочинства України № 2747-IV від 06 липня 2005 р.
4. Закон України «Про об'єднання громадян» № 2460-XII від 16 червня 1992 р.
5. Рішення Європейського Суду з прав людини від 3 квітня 2008 р. «Корецький та інші проти України» (Koretskyu and others v. Ukraine, № 40269/02).
6. Указ Президента України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» № 1276 від 15 вересня 2005 р.
7. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» № 976 від 5 листопада 2011 р.
8. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Програми дій “Український прорив: для людей, а не політиків”» № 14 від 16 січня 2008 р.
9. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства» № 1035-р від 21 листопада 2007 р.
10. Роз'яснення Міністерства юстиції України «Характеристика громадських формувань як інститутів громадянського суспільства» № п0016323-11 від 24 січня 2011 р.
11. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового положення про колегію міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади і місцевої державної адміністрації» № 1569 від 2 жовтня 2003 р.
12. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Примірної інструкції з діловодства у міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади» № 1153 від 17 жовтня 1997 р.
13. Проект Закону України «Про громадські організації» № 7262-1, зареєстрований 1 листопада 2010 р.

Видання та публікації

1. Громадська експертиза та громадський моніторинг діяльності органів влади: навч. посіб. / Купрій В., Паливода Л. — К.: Макрос, 2011 р. — 200 с.
2. Інформаційні матеріали круглого столу «Проблеми правового регулювання і практики проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» (21 лютого 2011 р.). — Інститут Медіа Права.
3. Неурядові організації та парламент: як ефективно співпрацювати? / Методичні рекомендації Вестмінстерського консорціуму, Лабораторії законодавчих ініціатив у рамках Програми посилення кадрової спроможності Апарату Верховної Ради України, — Київ, 2011 р.
4. Вступ до методів дослідження / Практичний посібник для неурядових організацій та організацій громадянського суспільства, що працюють з парламентами, підготований Інститутом демократії та вирішення конфліктів Ессекського університету.

Інтернет-джерела

1. Інтерактивна інформаційно-аналітична система «Громадянське суспільство і влада» (адреса — <http://civic.kmu.gov.ua/civic/control/uk/index>).
2. Розділ «Громадські експертизи» Інституту Медіа Права (адреса — http://www.medialaw.kiev.ua/public_expertise/about/).
3. Інформаційний ресурс «Робочий стіл громадського експерта» (адреса — <http://www.civicexpert.in.ua/>).
4. Громадський портал Львова (адреса — <http://www.gromada.lviv.ua/analytics>).
5. Ресурсний Центр «Гурт» (адреса — <http://gurt.org.ua/news/grants/1899/>).

НОРМАТИВНО-ПРАВОВА БАЗА

КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

ПОСТАНОВА

від 5 листопада 2008 р. № 976 Київ

**Про затвердження Порядку сприяння проведенню
громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади**

(Із змінами, внесеними згідно з Постановою КМ № 1103 від 14.10.2009)

З метою створення належних умов для участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики Кабінет Міністрів України постановляє:

1. Затвердити Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, що додається.

(Пункт 2 виключено на підставі Постанови КМ № 1103 від 14.10.2009)

3. Рекомендувати органам місцевого самоврядування керуватися під час проведення громадської експертизи їх діяльності затвердженням цією постановою Порядком.

Прем'єр-міністр України

Ю. ТИМОШЕНКО

ЗАТВЕРДЖЕНО
постановою Кабінету Міністрів України
від 5 листопада 2008 р. № 976

ПОРЯДОК

сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади

1. Цей Порядок, розроблений відповідно до пункту 4 статті 5 Указу Президента України від 15 вересня 2005 р. № 1276 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», визначає процедуру сприяння проведенню інститутами громадянського суспільства громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади.
2. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади (далі — громадська експертиза) є складовою механізму демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі.

У цьому Порядку під інститутами громадянського суспільства слід розуміти громадські організації, професійні та творчі спілки, організації роботодавців, благодійні і релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації та інші невідприємницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства.

3. Орган виконавчої влади сприяє інституту громадянського суспільства у проведенні громадської експертизи у разі надходження від нього письмового запиту із зазначенням:

його найменування, відомостей про легалізацію, місцезнаходження та електронної адреси (за наявності);

предмета і мети громадської експертизи;

переліку документів та інших матеріалів, необхідних для проведення громадської експертизи (далі — матеріали);

адреси, за якою надсилається відповідь на запит, або прізвища, ім'я та по батькові особи, уповноваженої одержати таку відповідь, її контактного телефону і електронної адреси (за наявності).

День надходження запиту є датою початку проведення громадської експертизи.

4. Орган виконавчої влади після надходження від інституту громадянського суспільства письмового запиту щодо проведення громадської експертизи:

- 1) видає у тижневий строк наказ (розпорядження) про проведення такої експертизи і заходів, пов'язаних з підготовкою матеріалів, із зазначенням прізвища, ім'я, по батькові та посади особи (осіб), відповідальної (відповідальних) за забезпечення взаємодії з інститутом громадянського суспільства, зміст якого доводить до відома інституту громадянського суспільства, що ініціює проведення громадської експертизи, протягом трьох днів з моменту його видання;

- 2) утворює у разі потреби робочу групу для підготовки матеріалів із залученням представників інституту громадянського суспільства, що ініціює проведення громадської експертизи;

- 3) розміщує у тижневий строк інформацію про надходження запиту щодо проведення громадської експертизи та заходи, здійснені органом виконавчої влади з метою сприяння її проведенню, на власному веб-сайті;

- 4) подає інституту громадянського суспільства матеріали або завірені в установленому порядку їх копії з урахуванням вимог та строку, визначених Законом України «Про інформацію».

5. Посадові особи органу виконавчої влади не повинні перешкоджати проведенню громадської експертизи та втручатись у діяльність інституту громадянського суспільства, пов'язану з її проведенням.

6. Пропозиції, підготовані інститутом громадянського суспільства за результатами проведеної громадської експертизи (далі — експертні пропозиції), враховуються органом виконавчої влади під час підготовки програм соціально-економічного розвитку, державних цільових та регіональних програм, формування бюджетів відповідного рівня, вирішення питань поточної діяльності.

7. Орган виконавчої влади після надходження експертних пропозицій:

1) розміщує їх у тижневий строк на власному веб-сайті;

2) розглядає їх на найближчому засіданні колегії за участю представників інституту громадянського суспільства, що проводив громадську експертизу. У разі коли колегію не утворено, експертні пропозиції розглядає керівник органу виконавчої влади у двотижневий строк за участю представників інституту громадянського суспільства, що проводив громадську експертизу;

2-1) розробляє і затверджує за результатами розгляду експертних пропозицій заходи, спрямовані на їх реалізацію;

(Пункт 7 доповнено підпунктом 2-1 згідно з Постановою КМ № 1103 від 14.10.2009)

3) подає у десятиденний строк інституту громадянського суспільства, що проводив громадську експертизу, письмову відповідь про результати розгляду експертних пропозицій та заходи, спрямовані на їх реалізацію, з одночасним розміщенням відповідної інформації у засобах масової інформації та/або на власному веб-сайті;

(Підпункт 3 пункту 7 в редакції Постанови КМ № 1103 від 14.10.2009)

4) надсилає в письмовій та електронній формі Секретаріату Кабінету Міністрів України для розміщення на урядовому веб-сайті «Громадянське суспільство і влада»:

інформацію про найменування, прізвище, ім'я, по батькові керівника, поштову адресу, контактні дані інституту громадянського суспільства, що проводив громадську експертизу, предмет та строки її проведення;

експертні пропозиції, подані інститутом громадянського суспільства за результатами проведеної громадської експертизи;

затверджені органом виконавчої влади заходи для реалізації експертних пропозицій;

відповідь органу виконавчої влади інституту громадянського суспільства про результати розгляду експертних пропозицій та заходи для їх реалізації.

(Пункт 7 доповнено підпунктом 4 згідно з Постановою КМ № 1103 від 14.10.2009)

ГРОМАДСЬКІ ЕКСПЕРТИЗИ ІНСТИТУТУ МЕДІА ПРАВА

Громадська експертиза Державного комітету телебачення і радіомовлення України щодо діяльності із регулювання порядку мовлення Державної телерадіокомпанії «Всесвітня служба “Українське телебачення і радіомовлення”»

Першого квітня 2010 року Інститут Медіа Права ініціював громадську експертизу Державного комітету телебачення і радіомовлення України. Предметом експертизи є діяльність Держкомтелерадіо із регулювання порядку мовлення Державної телерадіокомпанії «Всесвітня служба “Українське телебачення і радіомовлення”» (ДТРК «УТР»).

Шостого травня від Держкомтелерадіо надійшов лист, у якому йшлося про відмову у проведенні громадської експертизи. Причиною відмови названо те, що при цьому державному органі діє Громадська рада, до компетенції якої відноситься зокрема і проведення громадської експертизи Держкомтелерадіо. Така відмова була незаконною, оскільки чинне законодавство, що регулює проведення громадських експертиз (а саме Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976) не передбачає обмежень щодо кола ІГС, які можуть одночасно або послідовно здійснювати експертизу одного й того ж органу виконавчої влади.

26 травня юристи ІМП подали скаргу на відмову Держкомтелерадіо до Кабінету Міністрів України. Окрім цього, Інститут доклав зусиль для привернення уваги уповноважених державних органів та громадськості до ситуації, що склалася. Директор ІМП Тарас Шевченко окреслив проблему на засіданні Громадської ради при Держкомтелерадіо у присутності Голови цього державного комітету. За результатами обговорення на нараді Голова Громадської ради звернувся до Голови комітету із листом, у якому закликав останнього сприяти проведенню громадської експертизи, як цього вимагає закон. Крім того, проблему було висвітлено на веб-сайті Інституту Медіа Права та в інших інтернет-джерелах.

Зрештою, оскарження у поєднанні з громадським обговоренням принесло позитивні результати. 5 липня 2010 року Державний комітет телебачення та радіомовлення видав наказ про проведення громадської експертизи його діяльності. За кілька днів цей наказ був опублікований на офіційному веб-сайті Держкомтелерадіо та надісланий Інституту Медіа Права. А 15 липня Комітет надіслав експертам підбірку документів для проведення громадської експертизи.

19 вересня 2010 року Інститут Медіа Права завершив проведення громадської експертизи діяльності Держкомтелерадіо.

25 листопада 2010 року відбулося засідання колегії Державного комітету телебачення та радіомовлення України, у якому взяли участь представники Інституту Медіа Права. Під час цього засідання були обговорені експертні висновки та можливі шляхи їх реалізації. Члени колегії Держкомтелерадіо погодилися із тим, що існує потреба у більш чіткому визначенні мети діяльності ДТРК «УТР», окресленні її цільової аудиторії та удосконаленні програмного наповнення телеканалу. Водночас Василь Юричко, президент ДТРК «УТР», відзначив, що за існуючого порядку і реального стану фінансування каналу впровадити ряд рекомендацій експертів не є можливим. Це стосується насамперед закупівлі телепередач, виготовлених іншими телерадіокомпаніями, а також покращення технічної якості мовлення.

За результатами обговорення колегією Держкомтелерадіо було ухвалено рішення, яким Департаменту телебачення і радіомовлення Держкомтелерадіо та ДТРК «УТР» доручено розробити нову Концепцію мовлення телеканалу, а також вжити заходів для підвищення якості добору програм, ефективності роботи ДТРК «УТР» та забезпечення фінансування раніше затверджених заходів каналу. У рішенні також міститься припис щодо належного сприйняття громадським експертизам у майбутньому.

Згодом Інститут Медіа Права вирішив перевірити, як на практиці виконується прийняте Держкомтелерадіо рішення. Шістнадцятого вересня 2011 року експерти надіслали до органу влади лист із запитанням про те, чи було розроблено нову Концепцію мовлення ДТРК «УТР». У листі від 18 жовтня 2011 року

Держкомтелерадіо повідомило, що розробка цієї Концепції мовлення іще триває, але у роботу ДТРК «УТР» було впроваджено ряд нововведень, заснованих на експертних пропозиціях. Наприклад, було покращене кадрове забезпечення і збільшено обсяги мовлення англійською та російською мовами; активізовано роботу зі спільного створення і обміну передачами з ОДТРК.

Дата надсилання запиту на проведення громадської експертизи	01.04.2010
Дата отримання запиту органом влади	06.04.2010
Дата видачі наказу / розпорядження про проведення громадської експертизи	06.05.2010 — лист-відмова у проведенні громадської експертизи від заступника Голови Комітету В. О. Горобцова 26.05.2010 — скарга Інституту Медіа Права на відмову до Кабінету Міністрів України 17.06.2010 — доручення Кабінету Міністрів України щодо проведення громадської експертизи діяльності комітету 05.07.2010 — наказ Держкомтелерадіо про проведення громадської експертизи
Розміщення інформації про громадську експертизу на веб-сайті органу влади	08.07.2010
Надання документів та матеріалів	Більшість документів надана
Розміщення експертних пропозицій на веб-сайті органу влади	07.10.2010 у рубриці Громадська експертиза
Розгляд експертних пропозицій	16.11.2010 — лист-повідомлення про проведення засідання колегії Комітету з розгляду питання про експертних пропозицій Інституту Медіа Права від голови Комітету Ю. Плаксюка 25.11.2010 — засідання колегії Комітету з розгляду питання про експертні пропозиції із залученням представників Інституту Медіа Права 25.11.2010 — прийняття рішення колегії за результатами проведення засідання 3.12.2010 — Наказ Комітету про реалізацію рішення від 25.11.2010
Розміщення матеріалів громадської експертизи на веб-сайті «Громадянське суспільство і влада»	Матеріали розміщені на сайті 13.12.2010

ЗАПИТ ЩОДО ПРОВЕДЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ ЕКСПЕРТИЗИ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО КОМІТЕТУ ТЕЛЕБАЧЕННЯ ТА РАДІОМОВЛЕННЯ УКРАЇНИ

до Державного комітету телебачення та радіомовлення України

01001, м. Київ, вул. Прорізна, 2

Громадської організації «Інститут Медіа Права»

Ідентифікаційний код: 33552196

Номер запису про включення відомостей до ЄДРПОУ: 1 074 120 0000 007838

Дата проведення державної реєстрації: 30.05.2005 р.

Свідоцтво про реєстрацію об'єднання громадян № 0074-2005 Г.О., видане Київським міським управлінням юстиції 30.05.2005 р.

Фактична адреса: 01015, м. Київ, вул. Старонаводницька, 8, оф. 24.

Юридична адреса: 04112, м. Київ, вул. Ризька, буд. 15.

e-mail: info@medialaw.kiev.ua

Шановні пані та панове,

З метою забезпечення участі інституту громадянського суспільства, яким є громадська організація «Інститут Медіа Права», у формуванні та реалізації державної політики, керуючись:

- статтею 40 Конституції України, відповідно до якої усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення до органів державної влади та їх посадових і службових осіб та отримувати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк;
- пунктами 2, 3 Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 976 від 5.11.2008 р., якими передбачено можливість проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади інститутами громадянського суспільства шляхом оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень та підготовки

пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем, а також встановлено вимоги до змісту письмового запиту про проведення громадської експертизи.

просимо сприяти проведенню громадської експертизи діяльності Державного комітету телебачення та радіомовлення України (далі — Держкомтелерадіо).

Предметом громадської експертизи є: діяльність Держкомтелерадіо із регулювання порядку мовлення Державної телерадіокомпанії «Всесвітня служба “Українське телебачення і радіомовлення”» (далі — ДТРК «УТР»).

Метою громадської експертизи є

- оцінка діяльності Держкомтелерадіо із регулювання порядку мовлення ДТРК «УТР»;
- вдосконалення діяльності Держкомтелерадіо у зазначеній сфері.

Для проведення громадської експертизи просимо надати наступну інформацію у письмовій формі, а також наступні документи або їх копії:

1. Просимо надати ліцензії на мовлення ДТРК «УТР», а також усі обов'язкові додатки до зазначених ліцензій, у тому числі програмну концепцію мовлення ДТРК «УТР».
2. Якими нормативними актами Держкомтелерадіо керується у своїй діяльності ДТРК «УТР»? Просимо надати копії цих нормативних актів.
3. Просимо надати статут та редакційний статут ДТРК «УТР».
4. Чи подаються ДТРК «УТР» щорічні звіти про їх діяльність? Якщо так, то просимо надати ці звіти, в тому числі фінансовий звіт про витрачання коштів, виділених з державного бюджету на фінансування діяльності ДТРК «УТР» у 2009 році.
5. Скільки коштів було фактично виділено з державного бюджету на фінансування діяльності ДТРК «УТР» у 2009 році?

Відповідно до пп. 1, 2, 3 п. 4 Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 976 від 5.11.2008 р. орган виконавчої влади у тижневий строк після надходження запиту щодо проведення громадської експертизи видає наказ (розпорядження) про проведення такої експертизи та доводить зміст цього наказу (розпорядження) до відома інституту громадянського суспільства, що ініціює проведення громадської експертизи, протягом трьох днів з моменту його видання. Зазначений орган виконавчої влади розміщує у тижневий строк на власному веб-сайті інформацію про надходження запиту щодо проведення громадської експертизи та заходи, здійснені органом виконавчої влади з метою сприяння її проведенню. У разі потреби орган виконавчої влади утворює робочу групу для підготовки матеріалів із залученням представників інституту громадянського суспільства, що ініціює проведення громадської експертизи.

Відповідь на цей запит, пов'язані із відповіддю документи або їх копії, копію наказу про проведення громадської експертизи та, у разі необхідності, запит щодо створення робочої групи просимо надати на наступну адресу:

01015, м. Київ, вул. Старонаводницька, 8, офіс 24
Контактна особа: Сушко Ольга, юрист Інституту Медіа Права
e-mail: sushko@medialaw.kiev.ua

Заздалегідь дякуємо Вам за увагу до цього запиту.

1.04.2010 р.

З повагою,

Директор

Т. С. Шевченко

**Лист про відмову Держкомтелерадіо сприяти
проведенню громадської експертизи**



**ДЕРЖАВНИЙ КОМІТЕТ ТЕЛЕБАЧЕННЯ ТА РАДІОМОВЛЕННЯ
УКРАЇНИ**

вул. Прорізна, 2, м. Київ, 01001, Тел. (044) 239-63-89, факс 279-44-50
E-mail: office@comin.gov.ua, www.comin.gov.ua

«06» 05 2010 р. № 2237/35/12

На № _____ від _____

**Громадська організація
«Інститут Медіа Права»**
вул. Старонаводницька, 8,
оф. 24, м. Київ, 01015

Державний комітет телебачення та радіомовлення України розглянув Ваш запит щодо проведення громадської експертизи від 01.04.2010 та повідомляє, що при Держкомтелерадіо створена та діє Громадська рада, до компетенції якої відноситься також проведення громадської експертизи діяльності Держкомтелерадіо.

Крім того, повідомляємо, що для громадських організацій є відкритий доступ до запитуваної Вами інформації, зокрема, це Державний реєстр телерадіоорганізацій України (веб-сайт <http://nrada.gov.ua>), а також веб-сайти Державної телерадіокомпанії «Всесвітня служба «Українське телебачення і радіомовлення» (<http://www.utv.tv>) та Державного комітету телебачення та радіомовлення України (<http://comin.kmu.gov.ua>).

Заступник Голови Комітету

В.О.Горобцов

До Кабінету Міністрів України
01008, м. Київ, вул. Грушевського, 12/2
Громадської організації «Інститут Медіа Права»

СКАРГА

на відмову посадових осіб Державного комітету телебачення та радіомовлення України у сприянні проведенню громадської експертизи

1 квітня 2010 року Інститут Медіа Права звернувся до Державного комітету телебачення та радіомовлення України (далі — Держкомтелерадіо) із запитом про проведення громадської експертизи. Запит був поданий на підставі і в порядку, встановленому Порядком сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 року № 976 (далі — Постанова № 976). Предметом цієї громадської експертизи було визначено діяльність Держкомтелерадіо із регулювання порядку мовлення Державної телерадіокомпанії «Всесвітня служба “Українське телебачення і радіомовлення”».

У відповідь на запит від Держкомтелерадіо надійшов лист № 2237/35/12, датований 6 травня 2010 року, із відмовою у проведенні громадської експертизи. Причиною відмови названо те, що «при Держкомтелерадіо створена та діє Громадська рада, до компетенції якої відноситься також проведення громадської експертизи діяльності Держкомтелерадіо».

Відповідно до п. 3 Постанови № 976 орган виконавчої влади зобов'язаний сприяти інституту громадянського суспільства у проведенні громадської експертизи у разі надходження від нього належно оформленого письмового запиту. Постанова № 976 не передбачає обмежень щодо кола інститутів громадянського суспільства, які можуть одночасно або послідовно здійснювати експертизу одного й того ж органу виконавчої влади.

Тому ми вважаємо, що відмова Держкомтелерадіо у сприянні проведенню громадської експертизи є незаконною і порушує права Інституту Медіа Права як інституту громадянського суспільства.

Просимо вас розглянути цю скаргу і спонукати посадових осіб Держкомтелерадіо сприяти проведенню громадської експертизи, виконуючи усі дії, передбачені Постановою № 976. Також просимо письмово повідомити нас про результати розгляду цієї скарги та про вжиті заходи за адресою:

01015, м. Київ, вул. Старонаводницька, 8, оф. 24.

Додатки:

1. Копія запиту про проведення громадської експертизи;
2. Копія листа-відповіді Держкомтелерадіо.

26 травня 2010 року

З повагою

Директор

Т. С. Шевченко

**Лист про згоду Держкомтелерадіо
на проведення громадської експертизи**



**ДЕРЖАВНИЙ КОМІТЕТ ТЕЛЕБАЧЕННЯ ТА РАДІОМОВЛЕННЯ
УКРАЇНИ**

вул. Прорізна, 2, м. Київ, 01001, Тел. (044) 239-63-89, факс 279-44-50
E-mail: office@comin.gov.ua, www.comin.gov.ua

«09» 04 2010 р. № 3804/35/5

На № _____ від _____

01015, Київ,
вул. Старонаводницька, 8, оф.24
Директору
ГО «Інститут Медіа Права»
Шевченку Т.С.

Шановний Тарасе Сергійовичу!

На виконання доручення Кабінету Міністрів України від 17.06.2010 № 31230/1/1-10 та на підставі запиту громадської організації «Інститут Медіа Права» від 01.04.2010 щодо проведення громадської експертизи діяльності Держкомтелерадіо, інформуємо, що Ваш запит взято до розгляду.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 №976, видано наказ «Про проведення громадської експертизи діяльності Держкомтелерадіо» від 5 липня 2010, № 172 (копія додається). Про подальші заходи щодо сприяння проведенню громадської експертизи Вас буде поінформовано додатково.

Додаток: Копія наказу Держкомтелерадіо «Про проведення громадської експертизи діяльності Держкомтелерадіо» на 1 арк.

З повагою

Заступник Голови Комітету

В. Горобцов

Наказ про проведення громадської експертизи



ДЕРЖАВНИЙ КОМІТЕТ ТЕЛЕБАЧЕННЯ ТА РАДІОМОВЛЕННЯ УКРАЇНИ

НАКАЗ

« 5 » липня 2010 р.

м. Київ

№ 192

Про проведення громадської експертизи
діяльності Держкомтелерадіо

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 №976 та на виконання доручення Кабінету Міністрів України від 17.06.2010 № 31230/1/1-10, на підставі запиту громадської організації «Інститут Медіа Права» від 01.04.2010 щодо проведення громадської експертизи діяльності Державного комітету телебачення та радіомовлення України **наказую:**

1. Визначити головного спеціаліста відділу зв'язків з громадськістю та ЗМІ департаменту інформаційної політики Мамчур І.Є. відповідальною особою за забезпечення взаємодії з громадською організацією «Інститут Медіа Права» у зв'язку з надходженням запиту щодо проведення громадської експертизи.

2. Департаменту інформаційної політики (Черваку Б.О.) розмістити на веб-сайті Держкомтелерадіо інформацію про надходження до Комітету запиту щодо проведення громадської експертизи та заходи, здійснені Держкомтелерадіо з метою сприяння проведенню громадської експертизи.

3. Юридичному управлінню (Загарії-Сидоренко Н.І.) подати керівництву Комітету на погодження орієнтовний перелік інформації, яку Держкомтелерадіо зобов'язаний надати у відповідь на запит.

4. Департаменту телебачення і радіомовлення (Абрамову С.О.), Департаменту інформаційної політики (Черваку Б.О.) підготувати та забезпечити надання необхідних матеріалів згідно із зазначеним у пункті 3 орієнтовним переліком інформації.

5. Контроль за виконанням наказу покласти на заступника Голови Комітету В. О. Горобцова.

Голова Комітету

Ю. Плаксюк

ЕКСПЕРТНІ ПРОПОЗИЦІЇ
за результатом проведення громадської експертизи діяльності
Державного комітету телебачення та радіомовлення України

Ініціатор проведення громадської експертизи:

Громадська організація «Інститут Медіа Права»
01015, м. Київ, вул. Старонаводницька, 8, оф. 24.
www.medialaw.kiev.ua
info@medialaw.kiev.ua

Період проведення громадської експертизи:

06.04.2010 р. — 19.09.2010 р.

Упродовж квітня — вересня 2010 року експерти Інституту Медіа Права провели громадську експертизу діяльності Державного комітету телебачення та радіомовлення України (далі — Держкомтелерадіо) із регулювання порядку мовлення Державної телерадіокомпанії «Всесвітня служба “Українське телебачення і радіомовлення”» (далі — ДТРК «УТР»).

Ця громадська експертиза здійснювалася у відповідності до

- Конституції України № 254к/96-ВР від 28.06.1996 р.,
- Закону України «Про інформацію» № 2657-ХІІ від 02.10.1992 р.,
- Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» № 976 від 05.11.2008 р. (далі — Постанова № 976).

Предмет громадської експертизи: діяльність Держкомтелерадіо із регулювання порядку мовлення ДТРК «УТР».

Мета громадської експертизи:

- оцінка діяльності Держкомтелерадіо із регулювання порядку мовлення ДТРК «УТР»;
- вдосконалення діяльності Держкомтелерадіо у зазначеній сфері.

З метою ініціювання громадської експертизи 01.04.2010 р. до Держкомтелерадіо був надісланий запит із зазначенням предмету та мети експертизи, переліку документів та відомостей, необхідних для проведення експертизи. Запит був одержаний Держкомтелерадіо 06.04.2010 р.

У відповідь від Держкомтелерадіо надійшов лист від 06.05.2010 р., у якому йшлося про відмову у проведенні громадської експертизи. Причиною відмови названо те, що при цьому державному органі діє Громадська рада, до компетенції якої відноситься зокрема і проведення громадської експертизи Держкомтелерадіо

26.05.2010 р. Інститут Медіа Права подав скаргу на цю відмову до Кабінету Міністрів України. У результаті цього оскарження Кабінет Міністрів України подав Держкомтелерадіо доручення № 31230/1/1-10 від 17.06.2010 р. щодо проведення громадської експертизи діяльності цього комітету.

05.07.2010 р. був виданий наказ Держкомтелерадіо № 172 про проведення громадської експертизи діяльності Держкомтелерадіо, про що Інститут Медіа Права було поінформовано листом від 09.07.2010 р. У листі від 15.07.2010 були надані документи щодо діяльності Держкомтелерадіо, передбачені первинним запитом.

Громадська експертиза діяльності Держкомтелерадіо здійснювалася на основі:

- інформації та документів, наданих у відповідь на запит про проведення експертизи;
- дослідження правових актів, що регулюють діяльність ДТРК «УТР» та правовідносини між Держкомтелерадіо і ДТРК «УТР»;
- огляду публікацій, присвячених організаційному стану і програмному наповненню ДТРК «УТР»;
- вибіркового моніторингу передач ДТРК «УТР».

ПРАВОВІ АКТИ, ЯКІ РЕГУЛЮЮТЬ ПОРЯДОК МОВЛЕННЯ ДТРК «УТР» ТА ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕРЖКОМТЕЛЕРАДІО ВІДНОСНО ДТРК «УТР»

1. Закон України «Про телебачення і радіомовлення» від 21.12.1993 р. № 3759-ХІІ
2. Закон України «Про Державний бюджет України на 2009 рік» від 26.12.2008 р. № 835-VI
3. Указ Президента України «Про Положення про Державний комітет телебачення і радіомовлення України» від 27.08.2003 р. № 920/2003 (далі — Положення про Державний комітет телебачення і радіомовлення України).
4. Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 31 жовтня 2001 року Про заходи щодо вдосконалення державної інформаційної політики та забезпечення інформаційної безпеки України» від 06.12.2001 р. № 1193/2001.
5. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної цільової програми формування позитивного міжнародного іміджу України на період до 2011 року» від 3.06.2009 р. № 554 (далі — Постанова Кабінету Міністрів України № 554)
6. Наказ Державного комітету телебачення та радіомовлення України «Про затвердження Статуту Державної телерадіокомпанії “Всесвітня служба “Українське телебачення і радіомовлення”” (нова редакція)» (далі — Статут ДТРК «УТР») від 21.05.2003 р. № 108.
7. Наказ Державного комітету телебачення та радіомовлення України «Про затвердження змін до Статуту Державної телерадіокомпанії “Всесвітня служба “Українське телебачення і радіомовлення”” від 05.05.2004 р. № 138.
8. Наказ Державного комітету телебачення та радіомовлення України «Про затвердження Додатку до Статуту Державної телерадіокомпанії “Всесвітня служба “Українське телебачення і радіомовлення”” (нова редакція)» від 30.03.2007 р. № 107.
9. Наказ Державного комітету телебачення та радіомовлення України «Про затвердження редакційного статуту Державної телерадіокомпанії “Всесвітня служба “Українське телебачення і радіомовлення”” (УТР)» (далі — Редакційний статут ДТРК «УТР») від 19.06.2007 р. № 233.
10. Ліцензія на мовлення, серія НР № 0711-м (далі — Ліцензія 0711-м), видана Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення на строк від 18 грудня 2003 р. до 18 грудня 2013 р.
11. Ліцензія на мовлення, серія НР № 0799-м (далі — Ліцензія 0799-м), видана Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення на строк від 8 січня 2009 р. до 8 січня 2019 р.

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕРЖКОМТЕЛЕРАДІО ІЗ РЕГУЛЮВАННЯ ПОРЯДКУ МОВЛЕННЯ ДТРК «УТР»

1.1. Загальні відомості про ДТРК «УТР». Правовідносини між Держкомтелерадіо та ДТРК «УТР»

Державна телерадіокомпанія «Всесвітня служба “Українське телебачення і радіомовлення”» — це бюджетна організація, заснована з метою мовлення на закордонну аудиторію. ДТРК «УТР» здійснює практично цілодобове супутникове мовлення на Євразію, Північну і Південну Америку.

Згідно зі Статутом ДТРК «УТР», ця телерадіокомпанія заснована і підпорядкована Державному комітету телебачення і радіомовлення України, що забезпечує реалізацію державної інформаційної політики. Крім цього, Держкомтелерадіо є органом управління майном ДТРК «УТР», затверджує Статут і Редакційний статут ДТРК «УТР».

Крім цього, відповідно до пп. 10 п. 4 Положення про Державний комітет телебачення і радіомовлення України, Держкомтелерадіо координує та здійснює методологічне забезпечення діяльності державних засобів масової інформації.

1.2. Завдання і цілі діяльності ДТРК «УТР» та покращення їх реалізації

Головна мета діяльності ДТРК «УТР» визначена у п. 2.1 ст. 2 Статуту ДТРК «УТР» та у Загальних положеннях Редакційного статуту ДТРК «УТР». Однак її формулювання є дуже загальним і нечітким. Мета

та цілі визначені настільки широко, що можуть дуже по-різному інтерпретуватися керівництвом ДТРК «УТР» при плануванні своєї діяльності.

З опису мети, визначеної у статуті ми вичленили такі специфічні складові, притаманні саме цій телерадіокомпанії:

- «забезпечення входження України у світовий інформаційний простір»;
- «розповсюдження як в Україні, так і за кордоном (...) інформації про процеси, що відбуваються у нашій державі та світі»;
- «сприяння зміцненню міжнародних зв'язків України, зростанню її авторитету в світі».

Із цього можна зробити висновок, що головним призначенням ДТРК «УТР» є представлення інформації про нашу державу для закордонної аудиторії. Причому немає вказівок, що йдеться про українську діаспору: мова радше йде про громадян іноземних держав. Однак ані у Статуті, ані в Редакційному статуті не конкретизовано, хто саме є основною аудиторією ДТРК «УТР»: іноземці чи українці за кордоном. Визначення цільової аудиторії у Редакційному статуті і у Статуті ДТРК «УТР» дало б змогу більш правильно здійснювати підбір програм для трансляції, мову ведення передач, максимально задовольняючи інтереси глядачів телеканалу. Отже, рекомендуємо внести відповідні зміни до Редакційного статуту і до Статуту ДТРК «УТР».

Слід також звернути увагу на характер завдань ДТРК «УТР» по відображенню роботи органів державної влади. У статті 3 Статуту ДТРК «УТР» надто деталізовано визначено перелік видів діяльності органів влади, який покликана висвітлювати ця ТРК. Зважаючи на те, що відповідно до п. 2.2 статті 2 Статуту ДТРК «УТР», телерадіокомпанія є незалежною і представляє всю Україну, а не окремі органи влади, політичні партії тощо, потрібно інакше визначити відповідні їй завдання. Рекомендуємо ініціювати зміни до Статуту ДТРК «УТР», згідно з якими завданням ДТРК «УТР» було б вказано «об'єктивне інформування про діяльність органів усіх гілок влади України».

1.3. Мовна політика ДТРК «УТР»

Удосконалення потребує і мовний аспект передач телекомпанії. Відповідно до програмної концепції ДТРК «УТР» (додаток 7 до Ліцензії 0711-м та Додаток 7 до Ліцензії 0799-м), українською мовою ведуться 92 % усіх передач, іншими мовами — 8 %. Програмна концепція також передбачає титрування передач англійською мовою.

Якщо основною аудиторією ДТРК «УТР» є іноземці, то мовлення необхідно здійснювати тими мовами, якими вони володіють.

Англійська мова є поширеною у більшості країн світу. Текстові новини англійською мовою та англійськомовні повноформатні новини належним чином інформують англійськомовних глядачів про події в Україні.

Разом з тим, найбільший інтерес до життя у нашій державі вочевидь є в країнах СНД. Для більшості аудиторії у цих державах було б легше розуміти телепередачі російською мовою. Тому рекомендуємо збільшити частку російськомовних передач, в першу чергу тих, які були б найбільш цікавими для глядачів із країн СНД.

Слід зауважити, що Постановою Кабінету Міністрів України № 554 на Держкомтелерадіо покладене розпорядження бюджетними коштами, що виділяються для виготовлення і трансляції ДТРК «УТР» програм іноземними мовами, а також дублювання і субтитрування телепродукції іноземними мовами з метою трансляції.

1.4. Програмна сітка ДТРК «УТР».

При формуванні програми мовлення телерадіокомпанії слід враховувати часові пояси держав, що приймають сигнал ДТРК «УТР». Сітку мовлення слід складати з урахуванням того, що передачі, найбільш цікаві аудиторії Євразії, повинні транслюватися там за місцевим денним або вечірнім часом, і відповідно, програми, орієнтовані на населення Південної та Північної Америки, повинні транслюватися за денним / вечірнім часом у цій частині світу. Програми, орієнтовані на Євразію, слід робити переважно російськомовними, а програми, які йдуть у прайм-тайм за американським часом, слід робити передусім англійською і українською мовами. Рекомендуємо Держкомтелерадіо звернути увагу керівництва ДТРК «УТР» на цю проблему і можливий шлях її вирішення.

1.5. Удосконалення програмного наповнення ДТРК «УТР» та оптимізація державних видатків на її фінансування

Відповідно до пп. 14 п. 4 Положення про Державний комітет телебачення і радіомовлення України», Держкомтелерадіо вживає заходів для підвищення художньої якості вітчизняних телерадіопрограм (...), а також конкурентоспроможності вітчизняної інформаційної продукції та поширення її на світовому ринку.

Стосовно ДТРК «УТР» нерідко звучать негативні оцінки її програмного наповнення. Цю думку висловлюють незалежні медіа-експерти¹, і її підтверджують представники Держкомтелерадіо². Вибірковий моніторинг передач ДТРК «УТР», проведений у рамках громадської експертизи, також показав, що за змістом програми не відображають усі актуальні соціальні питання України, сучасний стан її культури, не сприяють покращенню іміджу нашої держави в очах закордонної аудиторії. За якістю звукового і візуального оформлення ці передачі також суттєво поступаються продукту українських комерційних телеканалів.

Під час засідання колегії Держкомтелерадіо 22 липня 2010 року була висловлена думка, що рівень мовлення ДТРК «УТР» можна покращити шляхом збільшення фактичного фінансування з державного бюджету.

Відповідно до Звіту про надходження та використання коштів загального фонду за 2009 р. ДТРК «УТР», на виробництво телерадіопрограм для державних потреб за рік було фактично витрачено 10 973 831,12 грн., а на їх трансляцію — 5 326 700,00 грн., тобто в цілому — понад 16 млн. грн.

Відповідно до програмної концепції ДТРК «УТР» (додаток 7 до Ліцензії 0711-м та Додаток 7 до Ліцензії 0799-м), частка програм власного виробництва становить 50 % (12 год. на добу). Такий значний обсяг програм власного виробництва, які створюються за державний кошт, не є доцільним. Натомість, ці телерадіопередачі можна отримувати від інших виробників.

Зокрема, ДТРК «УТР» могла б закуповувати у приватних компаній якісні передачі, що вже були в українському ефірі. Придбання готового і вже показаного телевізійного продукту є дешевшим, ніж його виробництво за власні ресурси. Задля адаптації їх для закордонної аудиторії, на ДТРК «УТР» могло б здійснюватися дублювання, озвучення чи титрування їх іноземними мовами. Українські телерадіокомпанії-виробники також можуть бути зацікавленими у трансляції свого продукту на закордонну аудиторію. Отже, така співпраця є взаємовигідною. Крім того, вона є формою підтримки вітчизняних виробників, а відтак — економіки держави.

Програми за державним замовленням також виробляють інші державні телерадіокомпанії. Співпраця між державними ТРК у сфері створення і поширення телерадіопередач передбачена Наказом Держкомтелерадіо від 08.06.2007 р. № 217 «Про організацію співробітництва державних телерадіоорганізацій щодо спільного виробництва, обміну та придбання телевізійного продукту». Активне виконання цього наказу могло б допомогти покращити якість продукції державних ТРК при використанні менших коштів.

З огляду на це, рекомендуємо розглянути питання про можливість збільшити обсяги придбання якісного телевізійного продукту у приватних телевиробників та правовласників. Рекомендуємо також вжити заходів щодо оптимізації спільного виробництва та придбання телерадіопередач різними державними ТРК України, особливо з НТКУ.

1.6. Прозорість діяльності ДТРК «УТР»

Оскільки ДТРК «УТР» є бюджетною організацією, робота якої фінансується державою, то прозорість її діяльності та фінансування є дуже важливою для громадськості.

Водночас, на сьогоднішній день звіти про діяльність та фінансові звіти ДТРК «УТР» не розміщуються публічно. Вважаємо за належне представлення ДТРК «УТР» щорічного ґрунтовного звіту про діяльність, який би включав інформацію про виробництво, придбання, трансляцію телерадіопередач, обсяги мовлення, інновації у роботі та інші характеристики діяльності телерадіокомпанії. Так само повинен бути представлений річний фінансовий звіт ДТРК «УТР». Ці документи повинні бути легко доступними для громадськості.

З огляду на це, рекомендуємо вжити заходів щодо підвищення прозорості діяльності та фінансування ДТРК «УТР».

¹ Див., зокрема, статтю «Я — пам'ятник собі» Катерини М'ясникової, виконавчого директора Незалежної асоціації телерадіомовників, опубліковану на веб-порталі «Телекритика» 24.11.2008 р.: <http://www.telekritika.ua/mjasnykova/2008-11-24/42186>.

² Див. звіт про засідання колегії Держкомтелерадіо 22 липня 2010 року: http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=76046&cat_id=73033.

2. СПРИЯННЯ ДЕРЖКОМТЕЛЕРАДІО У ПРОВЕДЕННІ ГРОМАДСЬКОЇ ЕКСПЕРТИЗИ

2.1. Дотримання вимог законодавства щодо реагування на запит про проведення громадської експертизи

Первинне реагування на запит про проведення громадської експертизи було неналежним — Держкомтелерадіо відхилило запит, не маючи на це підстав, передбачених Постановою № 976. Після оскарження Інститутом Медіа Права цієї відмови до Кабінету Міністрів України запит було прийнято до розгляду; також були виконані інші дії, передбачені Постановою № 976: видано Наказ від 5 липня 2010 року № 172 «Про проведення громадської експертизи діяльності Держкомтелерадіо» та розміщено його на веб-сайті Держкомтелерадіо (08.07.2010 р.), про що було повідомлено Інститут Медіа Права. Разом з тим, зважаючи на процес оскарження первинної відмови Комітету, ці дії були виконані із великим порушенням строків, передбачених Постановою № 976:

2.2. Повнота інформації та документів, наданих за запитом про проведення громадської експертизи

Інституту Медіа Права були надані більшість запитуваних відомостей і документів. Недоліки є в інформаційній довідці, де подана інформація про нормативні акти, якими керується у своїй діяльності ДТРК «УТР»: назви документів надані не повністю, через що частину з них складно ідентифікувати.

ПІДСУМКОВІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

За результатами проведення громадської експертизи рекомендуємо Держкомтелерадіо вжити наступних заходів:

- 1) Більш чітко визначити мету діяльності ДТРК «УТР» у її Статуті та Редакційному статуті.
- 2) Визначити цільову аудиторію ДТРК «УТР» шляхом внесення змін до її Статуту та Редакційного статуту. Ми рекомендуємо фокусувати більшу увагу на іноземцях, оскільки саме це буде сприяти покращенню іміджу України за кордоном.
- 3) Сформулювати завдання ДТРК «УТР» по відображенню роботи органів державної влади як «об'єктивне інформування про діяльність органів усіх гілок влади України», замінивши існуючі, надто деталізовані формулювання статті 3 Статуту ДТРК «УТР».
- 4) Суттєво збільшити частку телепередач іноземними мовами, зокрема російською, задля кращого розуміння їх аудиторією.
- 5) Змінити сітку мовлення ДТРК «УТР» з урахуванням того, що передачі, найбільш цікаві аудиторії Євразії, повинні транслюватися там за місцевим денним або вечірнім часом і, відповідно, програми, орієнтовані на населення Південної та Північної Америки, повинні транслюватися за денним / вечірнім часом у цій частині світу. Програми, орієнтовані на Євразію слід робити переважно російськомовними, а програми, які йдуть у прайм-тайм за американським часом, слід робити передусім англійською і українською мовами.
- 6) Збільшити частку телепередач, придбаних у інших виробників, і зменшити власне виробництво ДТРК «УТР» з метою зменшення бюджетних видатків на фінансування телекомпанії при одночасній модернізації її програмного наповнення.
- 7) Забезпечити залучення для трансляції на ДТРК «УТР» кращих програм, виготовлених за бюджетні кошти інших державних ТРК.
- 8) Зобов'язати ДТРК «УТР» готувати та оприлюднювати щорічно звіт про свою діяльність, який включатиме інформацію про виробництво, придбання, трансляцію телепередач, обсяги мовлення, інновації у роботі та інші характеристики діяльності телерадіокомпанії, а також звіт про доходи і видатки. Ці звіти мають бути публічними.

19 вересня 2010 року

Інститут Медіа Права

Директор

Т. С. Шевченко

Рішення колегії Держкомтелерадіо

2

інтеграції Верховної Ради від 21.12.2009 р. №04-18/12-822; постанов Верховної Ради від 19.01.2010 р. №1807-VI «Про рекомендації парламентських слухань на тему «Закордонне українство»; «Про виконання Державної цільової програми формування позитивного міжнародного іміджу України на період до 2011р.»; Указу Президента України №1117/2009 від 29.12.2009 р. «Про рішення РНБО України від 20.11.2009 р. «Про хід переговорів з ЄС щодо укладання Угоди про асоціацію між Україною і Європейським Союзом»; рішеннями Колегії Держкомтелерадіо від 22.07.2010 р. та наказу Держкомтелерадіо від 01.09.2010 р. за №238.

Водночас, відсутність необхідного фінансування (сьогодні УТР отримує лише 10-15 відсотків від потреби) не дозволяє ефективно і повною мірою виконувати відповідні доручення органів влади.

З метою врахування пропозицій громадської експертизи та покращення роботи УТР колегія у х в а л я :

1. Інформацію директора департаменту інформаційної політики Червака Б.О. про експертні пропозиції за результатом проведення громадської експертизи діяльності Держкомтелерадіо взяти до відома.

2. Департаменту телебачення і радіомовлення (Абрамов С.О.), УТР (Юричко В.В.):

2.1. Розробити нову Концепцію мовлення УТР з урахуванням пропозицій Інституту Медіа Права.

2.2. Прискорити виконання заходів, спрямованих на підвищення ефективності роботи УТР, прийнятих на Колегії 22.07.2010 р., та наказу Держкомтелерадіо від 01.09.2010 р. за № 238.

2.3. Звернути увагу керівників державних телерадіокомпаній на необхідність більш якісного підбору телепрограм, рекомендованих для трансляції на зарубіжну аудиторію каналом УТР.

3. Фінансово-економічному департаменту (Бартош Н.В.) спільно з департаментом телебачення і радіомовлення (Абрамов С.О.) та УТР (Юричко В.В.) сприяти забезпеченню фінансування заходів УТР, затверджених Колегією Комітету.

4. Департаменту інформаційної політики (Червак Б.О.) забезпечувати проведення громадської експертизи відповідно до постанови Кабінету Міністрів № 976 від 05.11.2008 року «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади»;

5. Контроль за виконанням цього рішення покласти на першого заступника Голови Курдіновича О.В.

Голова колегії

Юрій Пласюк




ДЕРЖАВНИЙ КОМПЕТЕТ
ТЕЛЕБАЧЕННЯ ТА РАДІОМОВЛЕННЯ УКРАЇНИ

РІШЕННЯ КОЛЕГІЇ

« 25 » листопада 2010 р.

м. Київ

№ 44/50

Про експертні пропозиції, надані

Громадською організацією

«Інститут Медіа Права» за результатом

проведення громадської експертизи діяльності

Державного комітету телебачення та

радіомовлення України із регулювання порядку

мовлення Державної телерадіокомпанії

«Всесвітня служба «Українське телебачення і радіомовлення»

Заслухавши та обговоривши інформацію директора департаменту інформаційної політики Держкомтелерадіо Червака Б.О. про експертні пропозиції, надані Громадською організацією «Інститут Медіа Права» (далі – Інститут Медіа Права) за результатом проведення громадської експертизи діяльності Державного комітету телебачення та радіомовлення України із регулювання порядку мовлення Державної телерадіокомпанії «Всесвітня служба «Українське телебачення і радіомовлення» (далі – УТР), колегія відзначає.

Інститут Медіа Права упродовж квітня-вересня 2010 року провів експертизу діяльності Комітету із регулювання порядку мовлення Державної телерадіокомпанії «Всесвітня служба «Українське телебачення і радіомовлення». Зокрема, проведено вибірковий моніторинг телевізійних передач, проаналізовано мовну політику і програмну сітку УТР, проаналізовано правові акти, що регулюють діяльність УТР та відповідності між Держкомтелерадіо і УТР.

У результаті цієї роботи Комітету надано комплекс рекомендацій щодо удосконалення програмного наповнення УТР, оптимізації бюджетних видатків на її фінансування.

Колегія зазначає, що більшість пропозицій, наданих експертами Інституту Медіа Права, знаходяться в полі зору Комітету та УТР. Зокрема, у 2010 році питання щодо удосконалення роботи та заходи УТР стосовно розв'язку мовлення на закордонну аудиторію неодноразово розглядалися на оперативних нарадах Держкомтелерадіо та на спеціальних нарадах під головуванням заступників Голови та Голови Держкомтелерадіо.

Колегія констатує, що в діяльності УТР простежується системний підхід до реалізації завдань, визначених дорученнями Кабінету Міністрів №341/02/103/1-08 до листа Громадської експертної ради при Українській частині комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС від 23.03.2010 р.; №74201/1/1-09 до листа комітету з питань Європейської

Наказ Держкомтелерадіо про реалізацію рішення колегії



ДЕРЖАВНИЙ КОМІТЕТ ТЕЛЕБАЧЕННЯ ТА РАДІОМОВЛЕННЯ УКРАЇНИ

НАКАЗ

«3» грудня 2010 р.

м. Київ

№ 331

Про реалізацію рішення
колегії Держкомтелерадіо
від 25 листопада 2010 р. № 11/50

З метою реалізації рішення колегії Держкомтелерадіо від 25 листопада 2010 р. № 11/50 «Про експертні пропозиції, надані Громадською організацією «Інститут Медіа Права» за результатом проведення громадської експертизи діяльності Державного комітету телебачення та радіомовлення України із регулювання порядку мовлення Державної телерадіокомпанії «Всесвітня служба «Українське телебачення і радіомовлення» **наказую:**

1. Ввести в дію рішення колегії Держкомтелерадіо від 25 листопада 2010 р. № 11/50 «Про експертні пропозиції, надані Громадською організацією «Інститут Медіа Права» за результатом проведення громадської експертизи діяльності Державного комітету телебачення та радіомовлення України із регулювання порядку мовлення Державної телерадіокомпанії «Всесвітня служба «Українське телебачення і радіомовлення» (додається).

2. Заступникам Голови Комітету Курдіновичу О.В., Мураховському А.Л., Горобцову В.О., Кравченку Д.В., Марочкіну А.В., директору департаменту телебачення і радіомовлення Абрамову С.О., директору департаменту інформаційної політики Черваку Б.О., директору фінансово-економічного департаменту Бартош Н.В., президенту Державної телерадіокомпанії «Всесвітня служба «Українське телебачення і радіомовлення» Юричку В.В. забезпечити безумовне виконання завдань, визначених рішенням колегії.

3. Наказ довести до відома згідно з розрахунком розсилки.

4. Контроль за виконанням цього наказу залишаю за собою.

Голова Комітету

Юрій Плаксюк

* * *

Громадська експертиза Державної служби кінематографії щодо діяльності з державної реєстрації фільмів та видачі державних посвідчень на право розповсюдження і демонстрування фільмів

Протягом березня — червня 2010 року експерти Інституту Медіа Права провели громадську експертизу діяльності Державної служби кінематографії (далі — Держкіно) із державної реєстрації фільмів та видачі державних посвідчень на право розповсюдження і демонстрування фільмів.

У результаті аналізу документів, наданих Держкіно за відповідним запитом, Інститут Медіа Права дійшов висновку, що в цілому діяльність цього органу влади відповідає вимогам законодавства. Механізм державної реєстрації фільмів та видачі прокатних посвідчень є достатньо прозорим та ефективним. Однак деякі аспекти все ж потребують удосконалення. Це, зокрема, процедури присвоєння фільмам індексів, що визначають глядацьку аудиторію.

На думку експертів Інституту Медіа Права, варто запровадити схему використання ключових слів, що характеризують зміст фільму, як доповнення до індексу аудиторії. На сьогоднішній день при демонстрації і поширенні фільму достатньо зазначати лише вік осіб, для яких дозволена ця стрічка. Натомість, ключові слова вказуватимуть на наявність у фільмі певної «дорослої» тематики (ненормативної лексики, сцен насильства, сексуальної поведінки тощо), тим самим пояснюючи, з яких причин обмежено глядацьку аудиторію фільму.

Ще одна пропозиція спрямована на те, щоб уникнути присвоєння різних індексів одному й тому ж фільмові при повторній реєстрації прав на його розповсюдження і демонстрування. Автоматичне присвоєння індексу, що був визначений для фільму при першій реєстрації, спростить процедуру видачі прокатного посвідчення і забезпечить рівні умови для всіх правовласників в Україні. Експерти Інституту Медіа Права поставили під сумнів доцільність існування індексу глядацької аудиторії «X21». Такий індекс вказує на те, що перегляд певного фільму заборонений для осіб віком до 21 року. Однак за загальним правилом особа, що досягла 18 років, вважається в Україні повнолітньою, тобто такою, що має всі права та обов'язки дорослого члена суспільства. Тому заборона на перегляд фільмів певного змісту для осіб від 18 до 21 року не відповідає закону в контексті статусу повнолітньої особи.

Усі ці ідеї були викладені в експертних пропозиціях Інституту Медіа Права, які були направлені до Держкіно. На жаль, цей державний орган так і не розглянув експертні пропозиції.

Дата надсилання запиту на проведення громадської експертизи	02.03.2010
Дата отримання запиту органом влади	09.03.2010
Дата видачі наказу / розпорядження про проведення громадської експертизи	Наказ виданий не був
Розміщення інформації про громадську експертизу на веб-сайті органу влади	Інформація на веб-сайті не була розміщена
Надання документів та матеріалів	Були надані всі запитані документи
Розміщення експертних пропозицій на веб-сайті органу влади	Експертні пропозиції не були розміщені
Розгляд експертних пропозицій	Експертні пропозиції не були розглянуті
Розміщення матеріалів громадської експертизи на веб-сайті «Громадянське суспільство і влада»	Матеріали не були розміщені

ЕКСПЕРТНІ ПРОПОЗИЦІЇ за результатом проведення громадської експертизи діяльності Державної служби кінематографії

Ініціатор проведення громадської експертизи:

Громадська організація «Інститут Медіа Права»
01015, м. Київ, вул. Старонаводницька, 8, оф. 24.
www.medialaw.kiev.ua
info@medialaw.kiev.ua

Період проведення громадської експертизи:

9.03.2010 р. — 21.06.2010 р.

Протягом березня — червня 2010 року експерти Інституту Медіа Права провели громадську експертизу діяльності Державної служби кінематографії (далі — Держкіно) із державної реєстрації фільмів та видачі державних посвідчень на право розповсюдження і демонстрування фільмів (далі — прокатних посвідчень).

Ця громадська експертиза здійснювалася у відповідності до:

- Конституції України № 254к/96-ВР від 28.06.1996 р.,
- Закону України «Про інформацію» № 2657-ХІІ від 02.10.1992 р.,
- Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» № 976 від 05.11.2008 р. (далі — Постанова № 976).

Предмет громадської експертизи: діяльність Держкіно із державної реєстрації фільмів та видачі прокатних посвідчень.

Мета громадської експертизи:

- оцінка рішень Держкіно щодо державної реєстрації фільмів та видачі прокатних посвідчень або відмови у ній;
- оцінка практики Держкіно на предмет відповідності європейським стандартам у сфері індексації фільмів та регулювання їх розповсюдження і демонстрування;
- підготовка пропозицій щодо вдосконалення діяльності Держкіно у зазначеній сфері.

З метою ініціювання громадської експертизи 2.03.2010 р. до Держкіно був надісланий запит із зазначенням предмету та мети експертизи, переліку документів та відомостей, необхідних для проведення експертизи. Запит був одержаний Держкіно 9.03.2010 р.

17.03.2010 р. Голова Держкіно Ганна Чміль надала лист-відповідь із загальною інформацією про діяльність цього органу державної влади та відповідями на ряд питань, поставлених у запиті. Цей лист був переданий Інституту Медіа Права під час робочої зустрічі 24.03.2010 р. Лідія Клименко, начальник відділу державного регулювання кіновідеопрокату та програм кіноіндустрії, описала процес видачі прокатних посвідчень, продемонструвала спеціалізоване програмне забезпечення, що використовується при реєстрації, і надала підбірку документів відповідно до запиту.

Громадська експертиза діяльності Держкіно здійснювалася на основі:

- інформації та документів, наданих у відповідь на запит про проведення експертизи;
- дослідження нормативно-правових актів, що регулюють діяльність із державної реєстрації фільмів;
- спостереження за практикою роботи та спілкування із представниками Держкіно.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ, ЯКИМИ РЕГУЛЮЄТЬСЯ ДЕРЖАВНА РЕЄСТРАЦІЯ ФІЛЬМІВ

- *Закон України «Про кінематографію»* від 13.01.1998 № 9/98-ВР.
- *Положення про державне посвідчення на право розповсюдження і демонстрування фільмів*, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 17.08.1998 р. № 1315; нова редакція затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 28.03.2001 р. № 294 (далі — *Положення № 1*).
- *Положення про державну реєстрацію фільмів*, затверджене наказом Міністерства культури і мистецтв України від 31.08.2004 р. № 571 (далі — *Положення № 2*).
- *Положення про Експертну комісію з питань розповсюдження і демонстрування фільмів при Міністерстві культури і туризму України*, затверджене наказом Міністерства культури і туризму України від 13.06.2005 р. № 390 (далі — *Положення № 3*).

- *Положення про Державну службу кінематографії*, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 7.03.2006 р. № 251 (далі — *Положення № 4*).
- *Стандарт надання адміністративної послуги з видачі державного посвідчення на право розповсюдження і демонстрування фільмів*, затверджений наказом Міністерства культури і туризму України від 09.09.2009 р. № 736/0/16-09 (далі — *Стандарт № 1*).

ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕРЖКИНО ІЗ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ ФІЛЬМІВ ТА ВИДАЧІ ПРОКАТНИХ ПОСВІДЧЕНЬ

1.1. Урегульованість та прозорість процедури державної реєстрації фільмів та видачі прокатних посвідчень

В цілому процедура є достатньо добре урегульованою. У Положенні № 2 встановлені детальні критерії присвоєння фільму того чи іншого індексу, а також підстави відмови у державній реєстрації фільму, що зменшує фактор суб'єктивності в оцінці фільмів, поданих на реєстрацію.

Водночас, процедура державної реєстрації фільмів та видачі прокатних посвідчень регулюється безпосередньо трьома нормативно-правовими актами (Положення № 1, Положення № 2, Стандарт № 1) і опосередковано — ще трьома (Закон України «Про кінематографію», Положення № 3, Положення № 4). Така кількість нормативно-правових актів ускладнює розуміння процедури особами, що надають фільми для державної реєстрації. Хоча вказані документи й не містять суттєвих розбіжностей у регулюванні процедури, рекомендуємо об'єднати нормативно-правові акти Держкіно в єдиний акт.

1.2. Ключові слова для доповнення індексів, що визначають глядацьку аудиторію фільмів

Положення № 2 містить критерії, що дозволяють визначити вікову аудиторію, для якої призначений той чи інший фільм. Обмеження аудиторії можуть здійснюватися з різних причин: наявності у фільмі сцен сексуального характеру або демонстрації насильства чи антисоціальної поведінки. Як передбачено Положенням № 1, індекс фільму впливає не лише на визначення часу його показу у кінотеатрах і на телебаченні, але має і соціальний вплив: батьки можуть зорієнтуватися, яку кінопродукцію не слід переглядати їх дітям. Однак на сьогодні у прокатному посвідченні не визначається, з яких саме причин обмежено глядацьку аудиторію певного фільму. Це не дає батькам можливості визначити тематику, з якою б вони не хотіли ознайомлювати дітей. Натомість у ряді європейських країн існує практика застосування ключових слів при обмеженні глядацької аудиторії. Побачивши на афіші кінотеатру або обкладинці диску з фільмом попередження, що стрічка містить нецензурну лайку або еротичні сцени, батьки можуть оцінити, чи є такий фільм прийнятним для їх дитини.

З урахуванням критеріїв, наведених у пп. II п. 4 Положення № 2, рекомендуємо використання ключових слів на кшталт «ненормативна лексика», «антисоціальна поведінка», «сцени насильства», «жахи», «оголеність», «нетрадиційні сексуальні відносини» тощо. Рекомендуємо Держкіно розробити і затвердити повний список таких ключових слів.

Ключові слова, які характеризують причини обмеження аудиторії конкретного фільму, доцільно вказувати одночасно і в тій же формі, що і відповідний індекс, у порядку, передбаченому Положенням № 1. Йдеться про позначення на обкладинках відеоносіїв (дисків та касет з фільмами); попередження перед показом фільму у кінотеатрі, а також відповідні позначення на кіноафішах і у буклетах; текстове попередження перед початком демонстрування фільму на телебаченні.

Для запровадження таких ключових слів рекомендуємо підготувати проект Постанови Кабінету Міністрів України про внесення відповідних змін до Положення № 1, а також внести зміни до Положення № 2, Положення № 3 і Стандарту № 1.

1.3. Особливості присвоєння індексів, що визначають глядацьку аудиторію, при повторній видачі прокатного посвідчення на один і той же фільм

Законодавство, що регулює процедуру державної реєстрації фільмів, не передбачає особливостей при видачі прокатного посвідчення на фільм, який уже був зареєстрований Держкіно раніше. Із цього випливає, що всі кроки щодо реєстрації фільму повинні бути здійснені повторно, в тому числі і перегляд фільму для визначення його глядацької аудиторії. Однак повторний перегляд фільму необґрунтовано подовжує тривалість процедури видачі прокатного посвідчення, що суперечить інтересам правовласника. До того ж, виникає вірогідність, що прокатні посвідчення на один і той же фільм, видані різним правовласникам, можуть містити різний індекс обмеження глядацької аудиторії. А це, у свою чергу, ускладнить роботу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, яка здійснює нагляд за дотриманням вимог щодо показу на телеканалах фільмів з певними індексами у відповідний час.

Для запобігання цьому рекомендуємо закріпити у відповідних нормативно-правових актах норму такого змісту: при видачі прокатного посвідчення на фільм, що був зареєстрований раніше, йому присвоюється той же індекс глядацької аудиторії, що міститься в електронному державному реєстрі фільмів. За бажанням правовласника реєстрація фільму може бути проведена у загальному порядку, із повторним переглядом фільму (у разі незгоди правовласника з раніше присвоєним індексом).

1.4. Використання індексу глядацької аудиторії «X21»

Доцільність застосування індексу «X21» у градації обмеження глядацької аудиторії викликає сумніви. Відповідно до ч. 1 ст. 34 Цивільного кодексу України особа, яка досягла 18 років (повноліття) має повну цивільну дієздатність. Тобто, за загальним правилом, із досягненням повноліття особа набуває всіх прав та обов'язків дорослого члена суспільства, і такий її статус не змінюється із віком. Із досягненням 21 року особа не набуває в Україні нових прав у різних сферах життя (на відміну від правового статусу особи в ряді інших держав світу). Тому встановлення обмежень на перегляд окремих фільмів для осіб від 18 до 21 року, порівняно із особами старшими 21 року, є таким, що не відповідає закону в контексті статусу повнолітньої особи.

2. СПРИЯННЯ ДЕРЖКІНО У ПРОВЕДЕННІ ГРОМАДСЬКОЇ ЕКСПЕРТИЗИ

2.1. Дотримання вимог законодавства щодо реагування на запит про проведення громадської експертизи

Відповідно до пп. 1) і 3) п. 4 Постанови № 976, Держкіно повинно було у тижневий строк видати наказ (розпорядження) про проведення громадської експертизи, а також розмістити на власному веб-сайті інформацію про надходження запиту щодо проведення громадської експертизи та заходи, здійснені з метою сприяння її проведенню. Однак відповідний наказ виданий не був, інформація на веб-сайті Держкіно не була розміщена.

2.2. Повнота інформації та документів, наданих за запитом про проведення громадської експертизи

Для здійснення громадської експертизи були надані всі запитані документи, окрім реєстру фільмів, поданих на державну реєстрацію, оскільки цей реєстр ведеться в електронному вигляді. Наявність висновків експертної комісії з питань розповсюдження і демонстрування фільмів також фіксується в цьому реєстрі. Представнику Інституту Медіа Права було надано можливість ознайомитися із роботою цього реєстру під час робочої зустрічі у Держкіно.

Окрім документів, визначених у запиті, були надані копії нормативно-правових актів, якими регулюється діяльність із державної реєстрації фільмів; довідка про видачу прокатних посвідчень за період з 1997 по 2010 рр.; лист-відмова у державній реєстрації фільму і видачі прокатного посвідчення; протокол спільного засідання Державної служби кінематографії та Експертної комісії з питань розповсюдження і демонстрування фільмів при Міністерстві культури України.

Спеціалісти Держкіно також надали детальну інформацію про процес видачі державних посвідчень та роботу експертів, відповіли на усі уточнюючі питання та висловили бажання співпрацювати.

ПІДСУМОК

В цілому діяльність Держкіно у сфері державної реєстрації фільмів та видачі прокатних посвідчень відповідає вимогам законодавства. Механізм державної реєстрації фільмів та видачі прокатних посвідчень є достатньо прозорим та ефективним. Однак ряд аспектів присвоєння індексів, що визначають глядацьку аудиторію фільмів, потребують удосконалення.

За результатами проведення громадської експертизи рекомендуємо:

- 9) Запровадити використання ключових слів, що характеризують зміст фільму, як доповнення до індексу глядацької аудиторії.
- 10) Здійснювати процедуру видачі прокатного посвідчення на фільм, що уже був зареєстрований Держкіно, у спрощеному порядку (із автоматичним присвоєнням індексу глядацької аудиторії без повторного перегляду фільму).
- 11) Привести у відповідність до законодавства індекс глядацької аудиторії «X21».
- 12) Об'єднати в єдиний акт нормативно-правові акти Держкіно, що регулюють процедуру державної реєстрації фільмів та видачі прокатних посвідчень.

21 червня 2010 року

Інститут Медіа Права

Директор

Т. С. Шевченко

* * *

Громадська експертиза діяльності Міністерства юстиції у сфері опрацювання інформаційних запитів та звернень громадян

Чотирнадцятого червня 2010 року Інститут Медіа Права звернувся до Міністерства юстиції України із запитом про проведення громадської експертизи. Предметом дослідження стала діяльність Мін'юсту у сфері опрацювання інформаційних запитів та звернень громадян.

Першого липня Міністерство юстиції видало наказ про проведення громадської експертизи, який опублікувало на своєму сайті і згодом надіслало до заявників. Шістнадцятого липня Міністерство надіслало Інституту Медіа Права добірку запитуваних документів. Чотирнадцятого вересня у рамках дослідження відбулася робоча зустріч із начальником Управління розгляду звернень та прийому громадян Ю. Г. Процаном. Представникам Інституту Медіа Права було надано додаткові роз'яснення та продемонстровано практичну роботу відповідних підрозділів Мін'юсту.

Двадцять першого вересня 2010 року спеціалісти закінчили написання експертних рекомендацій. На думку експертів, діяльність Мін'юсту в сфері опрацювання звернень громадян, інформаційних запитів в цілому відповідає вимогам чинного законодавства і є достатньою мірою спрямованою на задоволення інтересів громадян. Проте підзаконні акти, що регулюють зазначені процедури не є досконалими, зокрема через відсутність регулювання на підзаконному рівні процедури розгляду інформаційних запитів. Зокрема, Інститут Медіа Права порадив розробити та прийняти зміни до Інструкції з діловодства у Міністерстві юстиції України та запровадити реєстрацію отриманих Міністерством юстиції інформаційних запитів в окремому реєстрі.

Міністерство юстиції опублікувало текст рекомендацій на своєму сайті, а також надіслало їх для опублікування на урядовому порталі «Громадянське суспільство і влада». Розгляд експертних пропозицій відбувся без залучення представників Інституту Медіа Права. У листі від 15 грудня 2010 року від заступника Міністра Л. Горбунові було висловлено позицію Міністерства щодо експертних пропозицій і означено, які з них будуть враховані.

Шістнадцятого вересня 2011 року Інститут Медіа Права надіслав до Мін'юсту запит про практичну реалізацію схвалених пропозицій. Лист-відповідь від заступника Міністра юстиції А. Ю. Седова (від 20

жовтня 2011 року) містив інформацію про те, що запропоновані Інститутом ідеї будуть враховані у Методиці оцінювання рівня організації роботи із зверненнями громадян в органах виконавчої влади. Однак на момент надання відповіді цей документ іще перебував на стадії затвердження.

Дата надсилання запиту на проведення громадської експертизи	14.06.2010
Дата отримання запиту органом влади	01.07.2010
Дата видачі наказу / розпорядження про проведення громадської експертизи	01.07.2010
Розміщення інформації про громадську експертизу на веб-сайті органу влади	01.07.2010
Надання документів та матеріалів	Були надані всі запитані документи
Розміщення експертних пропозицій на веб-сайті органу влади	24.12.2010 у рубриці «Новини»
Розгляд експертних пропозицій	Лист із роз'ясненнями про результати розгляду експертних пропозицій Інституту Медіа Права від заступника Міністра Л. Горбунової від 15.12.2010
Розміщення матеріалів громадської експертизи на веб-сайті «Громадянське суспільство і влада»	Надіслано Мін'юстом до Кабінету Міністрів України 21.12.2010, опубліковано на сайті 29.12.2010

ЕКСПЕРТНІ ПРОПОЗИЦІЇ за результатом проведення громадської експертизи діяльності Міністерства юстиції України

Ініціатор проведення громадської експертизи:

Громадська організація «Інститут Медіа Права»
01015, м. Київ, вул. Старонаводницька, 8, оф. 24.
www.medialaw.kiev.ua
info@medialaw.kiev.ua

Період проведення громадської експертизи:

14.06.2010 р. — 21.09.2010 р.

Упродовж червня — вересня 2010 року експерти Інституту Медіа Права провели громадську експертизу діяльності Міністерства юстиції України (далі — Мін'юст) у сфері опрацювання інформаційних запитів та звернень громадян.

Ця громадська експертиза здійснювалася у відповідності до:

- Конституції України № 254к/96-ВР від 28.06.1996 р.,
- Закону України «Про інформацію» № 2657-ХІІ від 02.10.1992 р.,
- Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» № 976 від 05.11.2008 р. (далі — Постанова № 976).

Предмет громадської експертизи: діяльність Мін'юсту в сфері опрацювання інформаційних запитів та звернень громадян.

Мета громадської експертизи:

- оцінка дотримання Мін'юстом вимог законодавства щодо прийому та реєстрації інформаційних запитів і звернень громадян, їх опрацювання та надання відповідей на звернення і запити;
- підготовка пропозицій щодо вдосконалення практики Мін'юсту в зазначеній сфері.

З метою ініціювання громадської експертизи 14.06.2010 р. до Мін'юсту був надісланий запит із зазначенням предмету та мети експертизи, переліку документів та відомостей, необхідних для проведення експертизи.

Запит був одержаний Мін'юстом і 1.07.2010 р. Міністром юстиції України О. Лавриновичем було видано наказ № 635/7 «Про проведення громадської експертизи», про що листом від 5.07.2010 р. поінформували Інститут Медіа Права. Також 16.07.2010 р. заступник міністра Л. Горбунова надіслала лист із роз'ясненням порядку роботи Мін'юсту зі зверненнями громадян, інформаційними запитами та вхідною кореспонденцією. При особистій зустрічі з начальником Управління розгляду звернень та прийому громадян Процаном Ю.Г., 14.09.2010 р. представникам Інституту Медіа Права було надано додаткові роз'яснення та продемонстровано практичну роботу відповідних підрозділів Мін'юсту.

Громадська експертиза діяльності Мін'юсту здійснювалася на основі:

- інформації та документів, наданих у відповідь на запит про проведення експертизи;
- дослідження правових актів, що регулюють діяльність із розгляду звернень громадян, інформаційних запитів, опрацювання вхідної кореспонденції;
- спостереження за практикою роботи та спілкування із представниками Мін'юсту.

ПРАВОВІ АКТИ, ЯКИМИ РЕГУЛЮЄТЬСЯ РОЗГЛЯД ЗВЕРНЕНЬ ГРОМАДЯН, ІНФОРМАЦІЙНИХ ЗАПИТІВ ТА ОПРАЦЮВАННЯ ВХІДНОЇ КОРЕСПОНДЕНЦІЇ

- *Конституція України* від 28.06.1996 № 254к/96-ВР.
- *Закон України «Про звернення громадян»* від 2.10.1996 № 393/96-ВР.
- *Закон України «Про інформацію»* від 2.10.1992 № 2657-XII.
- *Указ Президента України «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування»* від 7.02.2008 № 109/2008.
- *Інструкція 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*, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 14.04.97 № 348 (далі — *Інструкція № 1*).
- *Інструкція про порядок розгляду звернень та особистого прийому громадян у Міністерстві юстиції України, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління*, затверджена наказом Міністерства юстиції України від 18 березня 2004 № 26/5.
- *Інструкція з діловодства у Міністерстві юстиції України*, затверджена наказом Міністра юстиції України від 27.05.2010 № 1135/5.
- *Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики оцінювання рівня організації роботи зі зверненнями громадян в органах виконавчої влади»* від 24.06.2009 № 630.
- *Постанова Кабінету Міністрів України «Про організацію особистого прийому громадян у Кабінеті Міністрів України»* від 11.09.2003 № 1447.
- *Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження класифікатора звернень громадян»* від 24.09.2008 № 858.
- *Наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження Графіків особистого прийому громадян у Міністерстві юстиції»* від 12.04.2010 № 296/7.
- *Наказ Міністерства юстиції України «Про організацію особистого прийому громадян у Міністерстві юстиції»* від 14.10.2008 № 1748/5.

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. ДІЯЛЬНІСТЬ МІН'ЮСТУ ІЗ РОЗГЛЯДУ ЗВЕРНЕНЬ ГРОМАДЯН, ІНФОРМАЦІЙНИХ ЗАПИТІВ ТА ОПРАЦЮВАННЯ ВХІДНОЇ КОРЕСПОНДЕНЦІЇ

1.1. Розгляд Мін'юстом інформаційних запитів та їх відмежування від звернень громадян

Як впливає з дослідженої практики роботи Мін'юсту, на етапі отримання кореспонденції не здійснюється її вивчення на предмет того, за яким законом документ, що надійшов, має розглядатися. В п. 3.2.2 Розділу «3.2. Попередній розгляд документів» Інструкції з діловодства у Міністерстві юстиції України (затв. наказом Міністра юстиції від 27.05.2010 № 1135/5) вказано, що метою попереднього розгляду є розподіл документів на ті, що обов'язково подаються керівництву Мін'юсту, і ті, що надходять до структурних підрозділів безпосередньо; також попередній розгляд здійснюється для визначення необхідності реєстрації документів та встановлення строків їх виконання. Проте в цьому положенні підзаконного акта не йдеться про визначення закону, що регулює процедуру розгляду вхідного документа.

Також наявна нормативна база діяльності Мін'юсту свідчить, що в ній відсутній спеціальний нормативно-правовий акт, який би регулював роботу з інформаційними запитами (відсутній також окремий розділ для регулювання такої роботи у жодному з відповідних нормативно-правових актів). Але інформаційний запит (запит щодо доступу до офіційних документів або запит щодо надання письмової чи усної інформації) не є різновидом звернення громадян у розумінні Закону України «Про звернення громадян», оскільки для запитів передбачено спеціальну процедуру розгляду в Законі України «Про інформацію» (статті 32–37). Крім того, вони можуть бути подані також від юридичних осіб, тому інформаційні запити не підпадають під дію Закону України «Про звернення громадян». Зверненнями їх можна вважати лише в розумінні статті 40 Конституції України, як найбільш загальної норми законодавства, що регулює інститут звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб.

Відмінності в статусі звернень громадян та інформаційних запитів і в процедурі їх розгляду можна зобразити у формі таблиці:

Статус документа	Суб'єкт подання	Вимоги до оформлення документа	Строк розгляду	Закон, що регулює процедуру розгляду
1. Інформаційний запит щодо доступу до офіційних документів або надання письмової або усної інформації	Громадяни (індивідуально або колективно), юридичні особи	Повинно бути зазначено: прізвище, ім'я, по батькові запитувача, документ або інформація, що його цікавить, та адреса, за якою він бажає одержати відповідь	10 календарних днів на вивчення й повідомлення запитувачу чи буде запит задоволено. 1 міс. на задоволення запиту; відстрочка в задоволенні — залежно від фактичних можливостей	Закон України «Про інформацію»
2. Звернення громадянина — пропозиція (зауваження), заява (клопотання), скарга	Тільки громадяни (індивідуально або колективно)	Має бути зазначено: прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина, викладено суть порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги... Письмове звернення повинно бути підписано заявником (-ами) із зазначенням дати	Якщо не потребують додаткового вивчення — невідкладно, але не більш 15 днів; інші — не більш 1 міс. Якщо в місячний термін вирішити неможливо строк розгляду продовжується, але не більш як до 45 днів	Закон України «Про звернення громадян»

Як впливає з наведеного вище, єдиним спільним елементом в оформленні звернення та інформаційного запиту є прізвище, ім'я, по батькові заявника, різняться інші елементи оформлення, строки розгляду й надання відповіді (або першої з них), як і суб'єкти подання документа, про яких згадувалося вище.

Неоднакове правове регулювання оформлення і розгляду звернень громадян та інформаційних запитів громадян і юридичних осіб вимагає виокремлення інформаційних запитів в окрему категорію, оскільки зараз в Мін'юсті вони потрапляють у категорії звернень громадян або вхідної кореспонденції.

Отже, зважаючи на суттєві відмінності в регулюванні на рівні законів України процедур подання та розгляду звернень громадян та інформаційних запитів громадян і юридичних осіб, необхідне також спеціальне законодавче регулювання щодо інформаційних запитів на підзаконному рівні, яке наразі відсутнє як у нормативних актах, затверджених Мін'юстом, так і в інших підзаконних актах. Тому доцільним буде

внесення Мін'юстом змін до Інструкції з діловодства у Міністерстві юстиції України для врегулювання процедури розгляду інформаційних запитів, а також розробка Мін'юстом на підставі абзацу п'ятого пункту 3 Положення про Мін'юст відповідних змін до підзаконних актів щодо врегулювання опрацювання інформаційних запитів у всіх органах виконавчої влади.

Оскільки процедура розгляду інформаційних запитів регулюється окремим законом, то доцільно було б також запровадити реєстрацію отриманих Мін'юстом інформаційних запитів в окремому реєстрі й провести навчання працівників Мін'юсту щодо процедури їхньої роботи з інформаційними запитами.

1.2. Забезпечення права громадянина на участь в розгляді його звернення

Згідно зі статтею 18 Закону України «Про звернення громадян» громадянин, який звернувся із заявою чи скаргою до органів державної влади має право, зокрема: а) особисто викласти аргументи особі, що перевіряла заяву чи скаргу; б) брати участь у перевірці поданої скарги чи заяви; в) бути присутнім при розгляді заяви чи скарги; г) користуватися послугами адвоката або представника трудового колективу, організації, яка здійснює правозахисну функцію. З цього випливає наявність у громадянина, який подав звернення, права особисто чи опосередковано (через уповноваженого ним суб'єкта) брати участь в розгляді його заяви або скарги. Дане право не є складовою частиною права громадянина бути прийнятим на особистому прийомі, що випливає зі змісту Закону України «Про звернення громадян». Наявність цього права повинна підвищувати відкритість та прозорість роботи органів державної влади.

Як було зазначено на особистому прийомі представників Інституту Медіа Права начальником Управління розгляду звернень та прийому громадян Процаном Ю. Г., громадянин може брати особисту участь у розгляді його звернення Мін'юстом, якщо подасть відповідну заяву. Проте процедура реалізації даного права жодним чином не відображена в Інструкції про порядок розгляду звернень та особистого прийому громадян у Міністерстві юстиції України, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління від 18 березня 2004 року № 26/5, зокрема в розділі 3 Інструкції «Розгляд звернень громадян». Відсутність закріплення на рівні підзаконного акту (Інструкції № 1) процедури реалізації права громадян на участь в розгляді їхніх звернень не сприяє реалізації даного права та може спричиняти його нівелювання на практиці. Тому доцільним було би включення в розділ 3 Інструкції № 1 положень, які б регулювали практичне втілення особистого викладу аргументів заявником, його участі в перевірці свого звернення, використання для цього заявником послуг уповноваженої ним особи.

1.3. Якість показників оцінки рівня організації роботи зі зверненнями громадян

Як зазначено в листі Мін'юсту від 16.07.2010 року щодо розгляду запиту (на експертизу діяльності Мін'юсту), Управління розгляду звернень та прийому громадян Мін'юсту в своїй роботі зі зверненнями зокрема керується Методикою оцінювання рівня організації роботи зі зверненнями громадян в органах виконавчої влади (затв. Постановою КМУ від 24.06.2009 р. № 630). Додатком до Методики є показники, за якими оцінюється рівень організації роботи зі зверненнями громадян в органах виконавчої влади. Загалом таких показників налічується 13, але жодний із них не можна визнати таким, що призначений оцінювати рівень задоволеності громадян роботою органів виконавчої влади з їхніми зверненнями.

Основною функцією роботи в органах виконавчої влади зі зверненнями громадян є саме забезпечення реалізації прав громадян шляхом реагування на звернення, а не просто реєстрація та аналіз таких звернень, на дотримання чого в основному зорієнтовані показники Методики. Показниками якісної оцінки задоволеності громадян роботою з їхніми зверненнями в органах виконавчої влади могли б бути, наприклад, результати їх спеціального опитування або відношення кількості обґрунтованих повторних звернень громадян до загальної кількості звернень за певний період. Оскільки згідно з абзацом п'ятим пункту 3 Положення про Міністерство юстиції України (затв. постановою КМУ від 14 листопада 2006 р. № 1577) одним з основних завдань Мін'юсту є «підготовка пропозицій щодо вдосконалення законодавства... розроблення проектів нормативно-правових актів», саме Мін'юст є тим органом державної влади, який мав би виявити ініціативу щодо покращення законодавчого регулювання процесу оцінювання рівня організації роботи зі зверненнями громадян. Пропонована ініціатива покращила б реалізацію прав громадян через опрацювання їхніх звернень як у Мін'юсті, так і в інших органах виконавчої влади.

2. СПРИЯННЯ МІН'ЮСТУ В ПРОВЕДЕННІ ГРОМАДСЬКОЇ ЕКСПЕРТИЗИ

2.1. Дотримання вимог законодавства щодо реагування на запит про проведення громадської експертизи

На виконання вимог пп. 1) і 3) п. 4 Порядку сприяння проведенню громадської експертизи (затв. Постановою КМУ № 976 від 5 листопада 2008 р.) Мін'юст видав наказ про проведення громадської експертизи його діяльності Інститутом Медіа Права від 1 липня 2010 року № 635/7, який був розміщений на офіційному веб-сайті. На виконання пп. 4) п. 4 Порядку Мін'юстом також було надіслано до Інституту Медіа Права лист-роз'яснення («щодо розгляду запиту» — з доданими матеріалами на 124 арк.). 14 вересня 2010 року представники Інституту Медіа Права були прийняті начальником Управління розгляду звернень та прийому громадян Процаном Ю. Г., який відповів на усі поставлені ними запитання, продемонстрував зразки документів та практичну роботу відповідного Управління за його місцезнаходженням (м. Київ, вул. Артема, 73).

2.2. Повнота інформації та документів, наданих за запитом про проведення громадської експертизи

Для здійснення громадської експертизи були надані всі запитані документи, представникам Інституту Медіа Права було надано можливість ознайомитися з роботою Управління розгляду звернень та прийому громадян під час робочої зустрічі у Мін'юсті. Спеціалісти Мін'юсту також надали детальну інформацію про процес розгляду звернень громадян, відповіли на усі уточнюючі питання та висловили бажання співпрацювати.

ПІДСУМОК

Загалом діяльність Мін'юсту в сфері опрацювання звернень громадян, інформаційних запитів відповідає вимогам чинного законодавства і є достатньою мірою спрямованою на задоволення інтересів громадян. Проте підзаконні акти, що регулюють дані процедури не є досконалими, зокрема через відсутність регулювання на підзаконному рівні процедури розгляду інформаційних запитів. Тому низка аспектів правового регулювання розгляду звернень громадян та інформаційних запитів потребує вдосконалення і за результатами проведення громадської експертизи рекомендуємо:

- 1) розробити та прийняти зміни до Інструкції з діловодства у Міністерстві юстиції України, затверджені наказом Міністра юстиції України від 27.05.2010 № 1135/5 щодо врегулювання процедури розгляду інформаційних запитів у Мін'юсті, а також розробити на підставі абзацу п'ятого пункту 3 Положення про Мін'юст проект підзаконного акта (як окремий акт або зміни до вже чинних документів) щодо порядку опрацювання інформаційних запитів у всіх органах виконавчої влади — з подальшим унесенням цього проекту на розгляд Кабінету Міністрів України;
- 2) запровадити реєстрацію отриманих Міністерством юстиції інформаційних запитів в окремому реєстрі;
- 3) провести навчання працівників Міністерства юстиції на предмет опрацювання ними інформаційних запитів;
- 4) включити в розділ 3 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 (затв. постановою КМУ від 14.04.97 № 348) положення щодо регулювання таких практичних можливостей заявника: особисто викласти свої аргументи, взяти участь в перевірці свого звернення, користуватися для цього послугами уповноваженої особи;
- 5) на підставі абзацу п'ятого пункту 3 Положення про Міністерство юстиції України виступити із законотворчою ініціативою щодо вдосконалення Методики оцінювання рівня організації роботи зі зверненнями громадян в органах виконавчої влади (затв. Постановою КМУ від 24.06.2009 р. № 630), а саме ввести до переліку показників, за якими оцінюється рівень організації роботи зі зверненнями громадян в органах виконавчої влади, показники для врахування

задоволеності громадян роботою з їхніми зверненнями, зокрема результати спеціальних опитувань громадян та відношення кількості обґрунтованих повторних звернень громадян до загальної кількості звернень за певний період.

21 вересня 2010 року

Інститут Медіа Права

Директор

Т. С. Шевченко

* * *

**Громадська експертиза діяльності Державного комітету України
з питань технічного регулювання та споживчої політики
щодо діяльності у сфері контролю за дотриманням вимог
Закону України «Про заходи щодо попередження
та зменшення вживання тютюнових виробів
і їх шкідливого впливу на здоров'я населення»**

14 червня 2010 року до Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики (Держспоживстандарту) був надісланий запит про проведення громадської експертизи. Темою цього дослідження став контроль Держспоживстандарту за дотриманням закладами громадського харчування вимог закону щодо відведення місць для осіб, які не палять.

Держспоживстандарт підтвердив свою готовність сприяти у проведенні цієї експертизи. Зокрема, цей орган влади розмістив на своєму сайті повідомлення про заплановану експертизу. Згодом від Держспоживстандарту надійшов наказ про проведення експертизи, а 15 липня Комітет надіслав Інституту Медіа Права запитовані документи.

Спеціалісти Інституту Медіа Права проаналізували усі отримані відомості та підсумували результати своїх попередніх досліджень із відповідної тематики. На їх основі був підготований звіт із висновками та рекомендаціями. 14 січня 2011 року він був надісланий до Держспоживстандарту і невдовзі опублікований на сайті цього державного органу.

За висновками експертів, загалом досліджувана діяльність не відповідає вимогам чинного законодавства. Зокрема, відсутні конкретні підрозділи, відповідальні за складання актів про правопорушення та накладання фінансових санкцій. Також потребують удосконалення нормативно-правові акти, на підставі яких можуть проводитися перевірки щодо дотримання вимог про відведення не менше ніж 50 відсотків приміщень у закладах громадського харчування та готелях для осіб, які не курять.

28 січня Держспоживстандарт направив до Інституту Медіа Права лист із викладом позиції Комітету стосовно експертних пропозицій та заходів, що будуть вжиті для їх реалізації. Додатком до листа є Наказ № 32 від 28.01.2011 р. «Про заходи, спрямовані на реалізацію експертних пропозицій за результатами громадської експертизи діяльності Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики, проведеної ГО «Інститут Медіа Права». Цим наказом передбачене обговорення експертних пропозицій на засіданні колегії Держспоживстандарту, а також затверджені кроки щодо їх реалізації. Однак протягом року зазначене обговорення не було проведене.

Дата надсилання запиту на проведення громадської експертизи	14.06.2010
Дата отримання запиту органом влади	16.06.2010
Дата видачі наказу / розпорядження про проведення громадської експертизи	24.06.2010
Розміщення інформації про громадську експертизу на веб-сайті органу влади	05.07.2010 у розділі «Новини»
Надання документів та матеріалів	Не були надані всі запитані документи
Розміщення експертних пропозицій на веб-сайті органу влади	Експертні пропозиції були розміщені у рубриці «Діяльність» (дата невідома)
Розгляд експертних пропозицій	28.01.2011 — лист із роз'ясненнями про результати розгляду експертних висновків від Голови Державної служби технічного регулювання України С. М. Орехова
Розміщення матеріалів громадської експертизи на веб-сайті «Громадянське суспільство і влада»	Опубліковано на сайті 11.02.2011

**ЕКСПЕРТНІ ПРОПОЗИЦІЇ
за результатом проведення громадської експертизи діяльності
Державного комітету України з питань технічного регулювання
та споживчої політики**

Період проведення громадської експертизи:

14.06.2010 р. — 14.01.2011 р.

Упродовж червня 2010 року — січня 2011 року експерти Інституту Медіа Права провели громадську експертизу діяльності Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики (далі — Держспоживстандарт) у сфері контролю за дотриманням вимог Закону України «Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення» № 2899-IV від 22.09.2005 р. (далі — Закон України № 2899-IV).

Ця громадська експертиза здійснювалася у відповідності до:

- Конституції України № 254к/96-ВР від 28.06.1996 р.,
- Закону України «Про інформацію» № 2657-XII від 02.10.1992 р.,
- Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» № 976 від 05.11.2008 р. (далі — Постанова № 976).

Предмет громадської експертизи: діяльність Держспоживстандарту у сфері контролю за дотриманням вимог Закону України «Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення» № 2899-IV від 22.09.2005р. (далі — Закон України № 2899-IV).

Зазначена діяльність Держспоживстандарту полягає у виконанні приписів ч. 2 ст. 20 Закону № 2899-IV за порушення норм цього закону спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у сфері захисту прав споживачів, стандартизації, метрології, підтвердження відповідності застосовує фінансові санкції до суб'єктів господарювання, зокрема у разі:

- невідведення на підприємствах (організаціях) громадського харчування для осіб, які не курять, не менше ніж половини площі цих громадських місць, розміщеної так, щоб тютюновий дим не поширювався на цю територію;
- невідведення у готелях та в інших місцях тимчасового розміщення громадян для осіб, які не курять, не менше ніж 50 відсотків номерів цих готелів та (або) місць розміщення.

Мета громадської експертизи:

- оцінка ефективності діяльності Держспоживстандарту у вищеназваній сфері;
- підготовка пропозицій щодо вдосконалення механізму контролю за дотриманням вимог Закону № 2899-IV і притягнення до відповідальності осіб, які порушують цей закон.

З метою ініціювання громадської експертизи 14 червня 2010 р. до Держспоживстандарту був надісланий запит із зазначенням предмету та мети експертизи, переліку документів та відомостей, необхідних для проведення експертизи.

Запит був одержаний Держспоживстандартом 16 червня 2010 р., а 24 червня 2010 р. головою Держспоживстандарту О. В. Поволоцьким було видано наказ № 253 «Про проведення громадської експертизи діяльності Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики». Також 15 липня 2010 р. перший заступник голови Держспоживстандарту В. О. Хижняк надіслала до Інституту Медіа Права лист № 6455-7-11/18 із короткими роз'ясненнями порядку роботи Держспоживстандарту у сфері контролю за дотриманням вимог Закону № 2899-IV. До цього листа були додані копії нормативно-правових актів, а саме: Положення про Держспоживстандарт, Положення про управління у справах захисту прав споживачів АР Крим, областях, містах Києві та Севастополі, а також Порядок проведення перевірок у суб'єктів господарювання сфери торгівлі і послуг, у тому числі ресторанного господарства, якості продукції, додержання обов'язкових вимог щодо безпеки продукції, а також додержання правил торгівлі та надання послуг. Вищезазначений лист та додані копії нормативно-правових документів до нього містять лише загальну інформацію про діяльність Держспоживстандарту та його управління у справах захисту прав споживачів, однак в них майже відсутня інформація та документи, названі у запиті.

Громадська експертиза діяльності Держспоживстандарту здійснювалася на основі:

- інформації та документів, наданих у відповідь на запит про проведення експертизи;
- дослідження правових актів, що регулюють діяльність Держспоживстандарту у сфері контролю за дотриманням вимог про невідведення на підприємствах (організаціях) громадського харчування для осіб, які не курять, не менше ніж половини площі цих громадських місць, розміщеної так, щоб тютюновий дим не поширювався на цю територію та про невідведення у готелях та в інших місцях тимчасового розміщення громадян для осіб, які не курять, не менше ніж 50 відсотків номерів цих готелів та (або) місць розміщення;
- спостереження за практикою роботи Держспоживстандарту.

ПРАВОВІ АКТИ, ЯКИМИ РЕГУЛЮЄТЬСЯ ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕРЖСПОЖИВСТАНДАРТУ У СФЕРІ КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ ВИМОГ ЗАКОНУ УКРАЇНИ № 2899-IV

1. *Закон України «Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення»* від 22.09.2005 року № 2899-IV.
2. *Закон України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів»* від 19.12.1995 року № 481/95-ВР (далі — *Закон України № 481/95-ВР*).
3. *Закон України «Про захист прав споживачів»* від 12.05.1991 року № 1023-XXI.
4. *Кодекс України «Про адміністративні правопорушення»* від 07.12.1984 року № 8073-X.
5. *Положення про Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики*, затверджене указом Президента України від 18.03.2003 року № 225/2003.
6. *Положення про управління у справах захисту прав споживачів в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі*, затверджене наказом Держспоживстандартом від 23.06.2009 року № 225.
7. *Порядок проведення перевірок у суб'єктів господарювання сфери торгівлі і послуг, у тому числі ресторанного господарства, якості продукції, додержання обов'язкових вимог щодо безпеки продукції, а також додержання правил торгівлі та надання послуг*, затверджене наказом Держспоживстандарту від 25.10.2006 року № 311.
8. *Наказ Держспоживстандарту «Про затвердження форми постанови»* від 21.10.2010 року № 479.
9. *Правила користування готелями й аналогічними засобами розміщення та надання послуг*, затверджені наказом Державної туристичної адміністрації України від 16.03.2004 року № 19.

10. *Правила роботи закладів (підприємств) ресторанного господарства*, затверджені наказом Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України від 24.07.2002 року № 219.

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕРЖСПОЖИВСТАНДАРТУ У СФЕРІ КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ ВИМОГ ЗАКОНУ УКРАЇНИ № 2899-IV

1.1. Порядок проведення перевірок щодо дотримання вимог про невідведення не менше ніж 50 відсотків приміщень в закладах громадського харчування та готелях для осіб, які не курять

Наказом Держспоживстандарту України від 25.10.2006 року № 311 затверджено «Порядок проведення перевірок у суб'єктів господарювання сфери торгівлі і послуг, у тому числі ресторанного господарства, якості продукції, додержання обов'язкових вимог щодо безпеки продукції, а також додержання правил торгівлі та надання послуг» (далі — Порядок).

В листі Держспоживстандарту від 15 липня 2010 року № 6455-7-11/18 зазначено, що вищевказаний Порядок розроблений відповідно до вимог Закону України «Про захист прав споживачів» та інших нормативно-правових актів та нормативних документів, які регулюють відносини у сфері захисту прав споживачів. Порядок визначає механізм здійснення державного контролю посадовими особами Держспоживстандарту України та його територіальних органів у сфері захисту прав споживачів в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі за додержанням законодавства про захист прав споживачів суб'єктами господарювання сфери торгівлі і послуг, у тому числі ресторанного господарства.

Порядком визначені основні права та обов'язки суб'єктів господарювання під час проведення перевірки, визначено основні права та обов'язки уповноважених осіб, які здійснюють перевірку, також зазначений перелік рішень, які приймаються за результатами перевірки. Однак, оскільки в Порядку взагалі не згадується законодавство про зменшення шкідливого впливу вживання тютюнових виробів, то незрозумілим залишається питання щодо поширення цього Порядку на проведення перевірок на предмет додержання суб'єктами господарювання законодавства про тютюн.

Відтак, на думку Інституту Медіа Права, було б доцільно внести у Порядок певні доповнення та уточнення, наприклад:

- внесення до квартального та річного планів роботи Держспоживстандарту проведення перевірок щодо дотримання суб'єктами господарювання законодавства про зменшення шкідливого впливу вживання тютюнових виробів (пункт 1.3 Порядку);
- право посадових осіб, що проводять відповідні перевірки, додатково отримувати від керівника суб'єкта господарювання відомості про площу та схему приміщення для полегшення вимірювання приміщення і оцінки відведення не менше 50 відсотків місць для некурців (пункт 2.2 Порядку);
- можливість тимчасового припинення діяльності закладів громадського харчування у разі порушення ними законодавства про зменшення шкідливого впливу вживання тютюнових виробів (до усунення виявлених порушень) (пункт 4.2.2 Порядку).

Ми також вважаємо, що доцільно розробити, затвердити та надіслати лист до управлінь Держспоживстандарту в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, в якому:

- чітко прописати за якими критеріями будуть вимірюватись та визначатись 50 відсотків площі приміщення, відведеної для осіб, що не курять;
- роз'яснити, яким чином визначається наявність або відсутність тютюнового диму у зоні місць для осіб, які не палять;
- вирішити питання про те, як контролюючі органи будуть вирішувати, чи наочно розташована інформація про розташування місць для куріння та про шкоду куріння.

Ми вважаємо, що такий лист сприяв би уніфікації практики проведення перевірок та застосування закону.

1.2. Порядок накладання фінансових санкцій за порушення вимог статті 20 Закону України 2899-IV

Згідно з указом Президента України від 18.03.2003 року № 225/2003, Держспоживстандарт є спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у сфері захисту прав споживачів, стандартизації, метрології, підтвердження відповідності. Держспоживстандарт застосовує фінансові санкції до суб'єктів господарювання у разі:

- невідведення на підприємствах (організаціях) громадського харчування для осіб, які не курять, не менше ніж половини площі цих громадських місць, розміщеної так, щоб тютюновий дим не поширювався на цю територію — від однієї тисячі гривень до десяти тисяч гривень (відповідно до абз. 10 ч. 2 ст. 20 Закону України № 2899-IV);
- невідведення у готелях та в інших місцях тимчасового розміщення громадян для осіб, які не курять, не менше ніж 50 відсотків номерів цих готелів та (або) місць розміщення — від однієї тисячі гривень до десяти тисяч гривень (відповідно до абз. 11 ч. 2 ст. 20 Закону України № 2899-IV);
- необладнання спеціально відведених для куріння місць витяжною вентиляцією та нерозміщення наочної інформації про розташування місць для куріння та про шкоду куріння — три тисячі чотириста гривень (відповідно до абз. 10 ч. 2 ст. 17 Закону України № 481/95-ВР).

Фінансові санкції, накладені Держспоживстандартом стягуються у встановленому Законом України № 2899-IV порядку. Уповноваженою особою, яка проводить перевірку складається акт про вчинення правопорушення, який разом з письмовим поясненням керівника відповідного суб'єкта господарювання та документами, що стосуються справи, протягом трьох днів надсилається посадовій особі, яка має право накладати фінансові санкції. Відповідно до Закону України № 2899-IV такі фінансові санкції накладаються Головою Держспоживстандарту України, його заступниками, начальниками територіальних управлінь у справах захисту прав споживачів чи їх заступниками.

Рішення про накладання фінансових санкцій приймається протягом 10 днів після отримання акта про правопорушення та документів, що стосуються справи. Рішення про накладання фінансових санкцій оформлюється постановою, що надсилається суб'єкту господарювання, на якого накладено фінансові санкції, та банківській установі, в якій відкрито поточний рахунок цієї юридичної особи. Наказом Держспоживстандарту від 21.10.2010 року № 479, який набрав чинності 26.11.2010 року, було затверджено форму постанови про накладення стягнень, передбачених статтею 20 Закону України «Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення».

1.3. Практика накладання фінансових санкцій органами Держспоживстандарту

Як було зазначено вище, заклади громадського харчування повинні відводити щонайменше 50 відсотків місць для осіб, які не курять, причому так, щоб тютюновий дим не поширювався на територію для некурців. До того ж, повинна бути розміщена наочна інформація про розташування місць для куріння та про шкоду куріння. Для того, щоб детальніше дослідити, як на практиці виконується Закон України № 2899-IV, до управлінь Держспоживстандарту у 10 областях Інститут Медіа Права звернувся з інформаційним запитом. У запиті були поставлені такі питання:

- Скільки протягом 2009 року було складено постанов про накладення фінансових санкцій на суб'єктів господарювання за порушення припису Закону № 2899-IV щодо невідведення у закладах громадського харчування не менше ніж половини площі для осіб, які не курять?
- Яка загальна сума фінансових санкцій, застосованих протягом 2009 року за вищезазначене порушення відповідно до названих постанов про накладення фінансових санкцій?
- Яка загальна сума була фактично сплачена суб'єктами господарювання, до яких було застосовано відповідні фінансові санкції, протягом 2009 року?

Жодне управління з десяти областей у своїй відповіді не зазначило, що фінансові санкції за порушення Закону України № 2899-IV протягом 2009 року застосовувались. Однією з основних причин, на яку посилалися управління Держспоживстандарту, було те, що досі не затверджена форма постанови про накладання фінансових санкцій. Вважаємо, що таке твердження про те, що неможливість застосування фінансових санкцій з причини відсутності постанови є хибним та неправомірним з огляду на наступне. Закон України № 2899-IV не передбачає затвердження певним органом форми постанови про накладення

фінансової санкції. Тобто, для застосування абзацу 10 ч. 2 ст. 20 цього закону не обов'язковим було ухвалення специфічної форми постанови.

Однак без ухвалення постанови уповноважені органи відмовлялися накладати фінансові санкції. Форма постанови про накладання фінансових санкцій була затверджена і вступила в силу 26 листопада 2010 року. В той же час, норма Закону України № 2899-IV, про те, що заклади громадського харчування повинні відводити щонайменше 50 відсотків місць для некурців, набула чинності 1 січня 2007 року. Тобто можна зробити висновок, що майже протягом 3 років держава не здійснювала контроль за діяльністю суб'єктів господарювання у сфері дотримання вимог законодавства про зменшення шкідливого впливу вживання тютюнових виробів.

У зв'язку з цим рекомендуємо Держспоживстандарту затвердити та надіслати лист, в якому рекомендувати територіальним управлінням включити до квартальних планів на 2-й квартал 2011 року роботи з моніторингу закладів громадського харчування, зобов'язати територіальні органи Держспоживстандарту чітко виконувати даний квартальний план, обов'язково привернути увагу громадськості та залучитись підтримкою громадських організацій по виконанню квартального плану. Якщо протягом одного визначеного кварталу відбуватиметься посилений контроль за дотриманням закладами громадського харчування вимог законодавства про зменшення шкідливого впливу вживання тютюнових виробів, то це сприятиме дотриманню ними зазначеного законодавства у майбутньому.

1.4. Інформативність офіційного Інтернет-сайту Держспоживстандарту для потенційних оскаржувачів порушень законодавства про тютюн

Офіційний веб-сайт Держспоживстандарту (<http://www.dssu.gov.ua>) в контексті нагляду за дотриманням законодавства про тютюн містить лише аналіз роботи територіальних управлінь у справах захисту прав споживачів у сфері торгівлі, ресторанного господарства та послуг. На сайті існує розділ «Захист прав споживачів» http://www.dssu.gov.ua/control/uk/publish/category/main?cat_id=32908, а також розділ «Система Держспоживстандарту» (у формі карти з адресами територіальних органів — <http://www.dssu.gov.ua/swf/map.jsp>), проте відсутня інформація щодо того, як звертатися зі скаргами на порушення законодавства про зменшення шкідливого впливу вживання тютюнових виробів.

Рекомендуємо Держспоживстандарту розмістити на сайті в межах розділу «Захист прав споживачів» (або з можливістю переходу з цього розділу на відповідну сторінку) наступну інформацію:

- а) перелік підрозділів в системі Держспоживстандарту (із вказуванням адрес), до яких можна оскаржити порушення законодавства про зменшення шкідливого впливу вживання тютюнових виробів, з роз'ясненням у яких випадках який із органів є компетентним;
- б) типові форми скарг;
- в) роз'яснення щодо способів подання та оформлення скарг і підтверджуючих документів до них (при можливості їх надання заявником);
- г) роз'яснення прав споживачів (курців та осіб, які не курять) у контексті законодавства про зменшення шкідливого впливу вживання тютюнових виробів.

1.5. Підрозділ і / або посадові особи, які відповідають за здійснення контролю за дотриманням законодавства про тютюн

На сьогоднішній день в системі Держспоживстандарту відсутній підрозділ, який би був відповідальний за проведення перевірок та наділений повноваженнями по накладанню фінансових санкцій за порушення законодавства про зменшення шкідливого впливу вживання тютюнових виробів.

У той же час, існує нагальна потреба здійснювати такий контроль максимально ефективно. В Україні існує велика проблема поширеності куріння не лише серед дорослих, а й серед дітей. Відповідно до звітів Міністерства охорони здоров'я вторинний тютюновий дим спричиняє такі ж серйозні захворювання серед осіб, що не курять, як і саме куріння. Боротьба із такою значущою соціальною проблемою без визначення відповідальних за це осіб є малоефективною.

Виходячи з вищезазначеного, рекомендуємо визначити у кожному управлінні Держспоживстандарту окремий підрозділ, який би контролював дотримання суб'єктами господарювання законодавства про

зменшення шкідливого впливу вживання тютюнових виробів. Слід призначити у прямопропорційній залежності від кількості закладів громадського харчування відповідної адміністративно-територіальної одиниці достатню кількість штатних працівників підрозділу та провести відповідні семінари для підвищення кваліфікації працівників у сфері боротьби із порушенням законодавства про зменшення шкідливого впливу вживання тютюнових виробів.

2. СПРИЯННЯ ДЕРЖСПОЖИВСТАНДАРТУ В ПРОВЕДЕННІ ГРОМАДСЬКОЇ ЕКСПЕРТИЗИ

2.1. Дотримання вимог законодавства щодо реагування на запит про проведення громадської експертизи

На виконання вимог пп. 1) і 3) п. 4 Порядку сприяння проведенню громадської експертизи (затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 976 від 5 листопада 2008 р.) Держспоживстандарт видав наказ про проведення громадської експертизи його діяльності Інститутом Медіа Права від 24 червня 2010 року № 253. 5 липня 2010 року цей наказ був опублікований на офіційному веб-сайті Держспоживстандарту. На виконання пп. 4) п. 4 Порядку Держспоживстандартом також було надіслано до Інституту Медіа Права лист-роз'яснення («щодо розгляду запиту» — з доданими копіями нормативно-правових актів на 35 арк.).

2.2. Повнота інформації та документів, наданих за запитом про проведення громадської експертизи

Для здійснення громадської експертизи були надані тільки загальні документи про Держспоживстандарт та його управління, а також загальний порядок проведення перевірок, не були надані документи, які чітко регулюють предмет громадської експертизи, а також не були надані відповіді на питання, поставлені в запиті про проведення громадської експертизи.

ПІДСУМОК

Загалом діяльність Держспоживстандарту у сфері застосування фінансових санкцій до суб'єктів господарювання, зокрема у разі: невідведення на підприємствах (організаціях) громадського харчування для осіб, які не курять, не менше ніж половини площі цих громадських місць, розміщеної так, щоб тютюновий дим не поширювався на цю територію; невідведення у готелях та в інших місцях тимчасового розміщення громадян для осіб, які не курять, не відповідає вимогам чинного законодавства. Відтак діяльність Держспоживстандарту недостатньою мірою спрямована на задоволення інтересів громадян. Відсутні конкретні підрозділи, відповідальні за складання актів про правопорушення та накладання фінансових санкцій.

Також потребують удосконалення нормативно-правові акти, на підставі яких можуть проводитися перевірки щодо дотримання вимог про відведення не менше ніж 50 відсотків приміщень в закладах громадського харчування та готелях для осіб, які не курять. Існує необхідність уніфікації практики проведення таких перевірок. Держспоживстандарт не веде роз'яснювальну роботу на адресу своїх територіальних управлінь, в той час як це могло б підвищити ефективність відповідного контролю. Отже, за результатами проведення громадської експертизи рекомендуємо Держспоживстандарту:

- 1) Внести до «Порядку проведення перевірок у суб'єктів господарювання сфери торгівлі і послуг, у тому числі ресторанного господарства, якості продукції, додержання обов'язкових вимог щодо безпеки продукції, а також додержання правил торгівлі та надання послуг» доповнення та уточнення такого змісту:
 - а) внесення до квартального та річного планів роботи Держспоживстандарту проведення перевірок щодо дотримання суб'єктами господарювання законодавства про зменшення шкідливого впливу вживання тютюнових виробів (пункт 1.3 Порядку);
 - б) право посадових осіб, що проводять відповідні перевірки, додатково отримувати від керівника суб'єкта господарювання відомості про площу та схему приміщення для полегшення вимірювання приміщення й оцінки відведення не менше 50 відсотків місць для некурців (пункт 2.2 Порядку);
 - в) можливість тимчасового припинення діяльності закладів громадського харчування у разі порушення ними законодавства про зменшення шкідливого впливу вживання тютюнових виробів (до усунення виявлених порушень) (пункт 4.2.2 Порядку).

- 2) Розробити, затвердити та надіслати до управлінь Держспоживстандарту в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі лист-роз'яснення, в якому:
 - а) визначити, за якими критеріями будуть вимірюватись та визначатись 50 відсотків площі приміщення, відведеної для осіб, що не курять;
 - б) роз'яснити, яким чином визначається наявність або відсутність тютюнового диму у зоні місць для осіб, які не палять;
 - в) вирішити питання про те, як контролюючі органи будуть вирішувати, чи наочно розташована інформація про розташування місць для куріння та про шкоду куріння.
- 3) Розробити, затвердити та надіслати до управлінь Держспоживстандарту в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі лист, в якому:
 - а) рекомендувати територіальним управлінням включити до квартальних планів на 2-й квартал 2011 року роботи з моніторингу закладів громадського харчування;
 - б) зобов'язати територіальні органи Держспоживстандарту чітко виконувати даний квартальний план, привернути увагу громадськості та залучитися підтримкою громадських організацій по виконанню квартального плану;
 - в) встановити термін подачі територіальними управліннями звітної інформації щодо впровадження вищезазначених приписів.
- 4) Розмістити на офіційному веб-сайті в межах розділу «Захист прав споживачів» (або з можливістю переходу з цього розділу на відповідну сторінку) наступну інформацію:
 - а) перелік підрозділів в системі Держспоживстандарту (із вказуванням адрес), до яких можна оскаржити порушення законодавства про зменшення шкідливого впливу вживання тютюнових виробів, з роз'ясненням у яких випадках який із органів є компетентним;
 - б) типові форми скарг;
 - в) роз'яснення щодо способів подання та оформлення скарг і підтверджуючих документів до них (при можливості їх надання заявником);
 - г) роз'яснення прав споживачів (курців та осіб, які не курять) у контексті законодавства про зменшення шкідливого впливу вживання тютюнових виробів.
- 5) Прийняти зміни до Положення про управління у справах захисту прав споживачів в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, затвердженого Наказом Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 23.06.2009 № 229, які б передбачали:
 - а) виокремлення в усіх управліннях у справах захисту прав споживачів окремого підрозділу, який би контролював дотримання суб'єктами господарювання законодавства про зменшення шкідливого впливу вживання тютюнових виробів;
 - б) визначення кількості штатних працівників підрозділу у прямопропорційній залежності від кількості закладів громадського харчування відповідної адміністративно-територіальної одиниці.
- 6) Провести семінари або інші форми навчання для підвищення кваліфікації працівників Держспоживстандарту у сфері боротьби із порушенням законодавства про зменшення шкідливого впливу вживання тютюнових виробів (із залученням представників громадських організацій).

14 січня 2011 року

Інститут Медіа Права

Директор

Т. С. Шевченко

* * *

Громадська експертиза діяльності Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики у сфері контролю за дотриманням законодавства про рекламу

28 липня 2010 року Інститут Медіа Права подав до Держспоживстандарту запит щодо проведення громадської експертизи його діяльності. Предметом цього дослідження стала діяльність Комітету у сфері контролю за дотриманням законодавства про рекламу. Експерти Інституту Медіа Права мали на меті дослідити, як співробітники Держспоживстандарту приймають і опрацьовують звернення громадян щодо незаконної реклами і які заходи здійснюються за результатами розгляду цих скарг.

3 вересня 2010 року Держспоживстандарт України надав відповідь на запит у формі листа. Однак при цьому не було видано наказ про проведення громадської експертизи та не розміщено інформацію щодо неї на веб-сайті Держспоживстандарту України, як це передбачено відповідним законодавством. Інститут Медіа Права надіслав до Держспоживстандарту ще один лист із проханням виконати всі належні заходи, і вимоги до проведення громадських експертиз були дотримані. 10 листопада на сайті цього державного органу було розміщене повідомлення про майбутнє дослідження. Невдовзі до Інституту Медіа Права надійшов також наказ про проведення громадської експертизи.

За результатами дослідження експерти підготували свої висновки та рекомендації. У рамках експертизи було виявлено низку аспектів практичної діяльності та законодавчого регулювання роботи Держспоживстандарту, які потребують удосконалення. Зокрема, експерти Інституту Медіа права порадили прийняти зміни до Положення про управління у справах захисту прав споживачів в АРК, областях, містах Києві та Севастополі, які б передбачали виокремлення в усіх управліннях у справах захисту прав споживачів окремого підрозділу з нагляду за дотриманням рекламного законодавства. Також було рекомендовано надати роз'яснення щодо подання і опрацювання скарг для громадськості і службових осіб Комітету відповідно.

17 лютого 2011 року Комітет направив до експертів лист щодо розгляду їхніх рекомендацій, а також наказ про заходи, спрямовані на втілення цих пропозицій. Через сім місяців Інститут Медіа Права надіслав до Держспоживстандарту уточнюючий лист щодо реалізації погоджених заходів. У відповіді від 3 жовтня 2011 року Комітет описав роз'яснювальні заходи у сфері подання і опрацювання скарг, які він провів за цей час.

Дата надсилання запиту на проведення громадської експертизи	28.07.2010
Дата отримання запиту органом влади	Не підтверджено
Дата видачі наказу / розпорядження про проведення громадської експертизи	Первинний наказ не видано 21.10.2010 — лист Інституту Медіа Права з проханням видати наказ про проведення громадської експертизи 8.11.2010 — наказ про проведення ГЕ
Розміщення інформації про громадську експертизу на веб-сайті органу влади	10.11.2010
Надання документів та матеріалів	Були надані всі запитані документи
Розміщення експертних пропозицій на веб-сайті органу влади	Розміщено у рубриці «Контроль законодавства про рекламу»
Розгляд експертних пропозицій	17.02.2011 — лист про результати розгляду експертних пропозицій комітетом від голови Державної служби технічного регулювання України С. Орехова
Розміщення матеріалів громадської експертизи на веб-сайті «Громадянське суспільство і влада»	Розміщено на сайті 18.02.2011

ЕКСПЕРТНІ ПРОПОЗИЦІЇ за результатом проведення громадської експертизи діяльності Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики

Ініціатор проведення громадської експертизи:

Громадська організація «Інститут Медіа Права»
01015, м. Київ, вул. Старонаводницька, 8, оф. 24.

www.medialaw.kiev.ua
info@medialaw.kiev.ua

Період проведення громадської експертизи:

28.07.2010 р. — 03.02.2011 р.

Упродовж липня 2010 року — лютого 2011 року експерти Інституту Медіа Права провели громадську експертизу діяльності Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики (далі — Держспоживстандарт) у сфері контролю за дотриманням законодавства про рекламу.

Ця громадська експертиза здійснювалася у відповідності до:

- Конституції України № 254к/96-ВР від 28.06.1996 р.,
- Закону України «Про інформацію» № 2657-ХІІ від 02.10.1992 р.,
- Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» № 976 від 05.11.2008 р. (далі — Постанова № 976)

Предмет громадської експертизи: діяльність Держспоживстандарту в сфері нагляду за дотриманням законодавства про рекламу.

Мета громадської експертизи:

- оцінка виконання Держспоживстандартом вимог законів України щодо нагляду за дотриманням рекламного законодавства;
- підготовка пропозицій щодо вдосконалення практики Держспоживстандарту в зазначеній сфері.

З метою ініціювання громадської експертизи 28 липня 2010 р. до Держспоживстандарту був надісланий запит із зазначенням предмету та мети експертизи, переліку документів та відомостей, необхідних для проведення експертизи.

Запит був одержаний Держспоживстандартом і 3 вересня 2010 р. цей орган влади надіслав лист-відповідь Інституту Медіа Права за підписом Першого заступника голови Комітету В. Хижняк. Однак при цьому не було видано наказ (розпорядження) про проведення громадської експертизи та не розміщено інформацію щодо такої експертизи на веб-сайті Держспоживстандарту України, як це передбачено «Порядком сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади», затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України № 976 від 5.11.2008 р. 21 жовтня 2010 р. Інститут Медіа Права надіслав до Держспоживстандарту лист-уточнення з проханням видати наказ (розпорядження) про проведення громадської експертизи та надіслати його до Інституту Медіа Права, а також розмістити на веб-сайті Держспоживстандарту України інформацію про надходження запиту щодо проведення громадської експертизи та заходи, здійснені з метою сприяння її проведенню. Наказ «Про проведення громадської експертизи діяльності Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики» № 502 був виданий Держспоживстандартом 8 листопада 2010 року. Також на офіційному Інтернет-сайті Держспоживстандарту 10 листопада 2010 року було розміщено повідомлення про проведення цієї громадської експертизи (http://www.dssu.gov.ua/control/uk/publish/article/system?art_id=145672), але не сам згаданий Наказ та без зазначення заходів сприяння проведенню експертизи.

Громадська експертиза діяльності Держспоживстандарту здійснювалася на основі:

- інформації та документів, наданих у відповідь на запит про проведення експертизи, а також інші запити та звернення, адресовані Держспоживстандарту;
- дослідження правових актів, що регулюють діяльність із нагляду Держспоживстандартом за дотриманням законодавства про рекламу;
- дослідження інформації з відкритих джерел.

ПРАВОВІ АКТИ, ЯКИМИ РЕГУЛЮЄТЬСЯ НАГЛЯД ДЕРЖСПОЖИВСТАНДАРТУ ЗА ДОТРИМАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО РЕКЛАМУ

- *Конституція України* від 28.06.1996 № 254к/96-ВР.
- *Закон України «Про рекламу»* від 3.07.1996 р. № 270/96-ВР.
- *Закон України «Про звернення громадян»* від 2.10.1996 р. № 393/96-ВР.
- *Закон України «Про інформацію»* від 2.10.1992 р. № 2657-XII.
- *Положення про Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики*, затверджене Указом Президента України від 18.03.2003 р. № 225/2003 (далі — *Положення 1*).
- *Порядок накладення штрафів за порушення законодавства про рекламу*, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 26.05.2004 р. № 693.
- *Положення про управління у справах захисту прав споживачів в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі*, затверджене Наказом Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 23.06.2009 р. № 229 (далі — *Положення 2*).
- *Наказ Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики «Про затвердження форм актів перевірок дотримання законодавства про захист прав споживачів, про рекламу, відповідної постанови та рішень»* від 27.11.2000 р. № 679.

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕРЖСПОЖИВСТАНДАРТУ ІЗ НАГЛЯДУ ЗА ДОТРИМАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО РЕКЛАМУ

1.1. Підрозділ і / або посадові особи, які відповідають за здійснення контролю за дотриманням законодавства про рекламу

Відповідно до листа-відповіді Держспоживстандарту від 3 вересня 2010 р. на рівні центрального апарату завдання здійснення контролю за дотриманням законодавства про рекламу (з доктринальної точки зору правильніше називати дану функцію Держспоживстандарту наглядом) покладено на відділ контролю реклами Департаменту споживчої політики. У 27-ми територіальних органах Держспоживстандарту це завдання покладено на «відповідний підрозділ або окремого працівника». У Положенні 2 відповідне питання не врегульоване, але за наданою представником Держспоживстандарту О. Кобельковим інформацією, питаннями дотримання рекламного законодавства в окремих територіальних органах займається всього один працівник, який за своїми посадовими обов'язками працює також над іншими питаннями, тобто суміщає їх з іншими напрямками нагляду.

Виходячи з того, що зона відповідальності кожного територіального підрозділу Держспоживстандарту поширюється на велику адміністративно-територіальну одиницю (область, міста Київ або Севастополь, АР Крим), здійснення нагляду за дотриманням законодавства про рекламу на таких значних територіях лише одним чи двома працівниками очевидно не буде ефективним з точки зору практичної можливості забезпечити повноцінний нагляд. Тому доцільно буде розробити та прийняти зміни до Положення 2, які б передбачали:

- а) виокремлення в усіх управліннях у справах захисту прав споживачів окремого підрозділу по нагляду за дотриманням рекламного законодавства;
- б) кількість штатних працівників підрозділу визначати в прямопропорційній залежності від кількості населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці, але не менше трьох працівників.

Збільшення кількості працівників територіальних управлінь Держспоживстандарту сприятиме ретельнішому контролю, а відтак збільшенню сум штрафів, що надходять до державного бюджету України. Відтак, бюджетні видатки, пов'язані із утриманням більшого штату зазначених працівників, будуть компенсовані за рахунок надходжень від штрафів.

1.2. Розподіл наглядових функцій щодо дотримання рекламного законодавства між Держспоживстандартом і його територіальними органами

Згідно з пунктом 10 Положення 1 «Держспоживстандарт України здійснює свої повноваження безпосередньо та через утворені в установленому порядку свої територіальні органи». Але співвідношення повноважень між центральним та місцевими органами Держспоживстандарту в Положенні 1 не визначене.

Держспоживстандартом затверджено Положення 2, яке передбачає в підпункті 4.5, що посадові особи територіального управління «розглядають скарги, заяви і пропозиції громадян з питань, що належать до компетенції Управління». З пункту 2 Положення 2 випливає, що компетенція територіального управління поширюється на відповідний регіон, проте розподіл компетенції виглядає не досить чітко визначеним. Наприклад, у випадку порушення рекламного законодавства телерадіоорганізацією, яка здійснює мовлення на кілька областей, або друкованим виданням, що розповсюджується одночасно в декількох областях, не визначено, яке саме з територіальних управлінь цих адміністративно-територіальних одиниць має розглядати питання щодо такого порушення. Аналогічна проблема виникає і тоді, коли нормам рекламного законодавства суперечить зовнішня реклама, розміщена на носіях у кількох областях.

Пропонуємо закріпити в Положенні 2 розподіл наглядових функцій щодо дотримання рекламного законодавства — з метою забезпечення ефективності нагляду та гарантування прав суб'єктів рекламного ринку.

Для уточнення компетенції органів системи Держспоживстандарту щодо реклами в аудіовізуальних та друкованих ЗМІ пропонуємо такий принцип:

- а) Держспоживстандарт самостійно здійснює нагляд за дотриманням рекламного законодавства загальнонаціональними засобами масової інформації. Скарги на порушення такими ЗМІ рекламного законодавства, які надійшли до територіальних органів Держспоживстандарту, переадресовуються до центрального органу в системі Держспоживстандарту;
- б) територіальні органи Держспоживстандарту здійснюють нагляд за дотриманням рекламного законодавства засобами масової інформації, які поширюються (мовлять) тільки на території відповідного регіону або цього регіону та кількох інших, але зареєстровані в регіоні діяльності даного територіального органу. З урахуванням цього, скарги на ЗМІ, в разі їх надходження до неналежного територіального органу, переадресовуються ним за належністю.

Розмежування компетенції органів системи Держспоживстандарту щодо зовнішньої реклами пропонуємо здійснювати за таким принципом:

- а) Держспоживстандарт здійснює нагляд за дотриманням рекламного законодавства у зовнішній рекламі, що поширюється на території більш ніж однієї області або АР Крим.
- б) територіальні органи Держспоживстандарту здійснюють нагляд за дотриманням рекламного законодавства у зовнішній рекламі, що поширюється в межах території однієї області, АР Крим, міст Києва або Севастополя.

1.3. Інформативність офіційного Інтернет-сайту Держспоживстандарту для потенційних оскаржувачів порушень рекламного законодавства

Офіційний Інтернет-сайт Держспоживстандарту (<http://www.dssu.gov.ua>) в контексті нагляду за дотриманням рекламного законодавства містить лише деякі нормативні акти та звіти Держспоживстандарту. На сайті існує розділ «Контроль законодавства про рекламу» (http://www.dssu.gov.ua/control/uk/publish/category/main?cat_id=32919), а також розділ «Система Держспоживстандарту» (у формі карти з адресами територіальних органів — <http://www.dssu.gov.ua/swf/map.jsp>), проте відсутня інформація щодо того, як звертатися зі скаргами на рекламні матеріали.

Рекомендуємо Держспоживстандарту розмістити на сайті в межах розділу «Контроль законодавства про рекламу» (або з можливістю переходу з цього розділу на відповідну сторінку) наступну інформацію:

- а) перелік органів системи Держспоживстандарту (із вказуванням адрес), до яких можна оскаржити порушення рекламного законодавства, з роз'ясненням у яких випадках який із органів є компетентним;
- б) типові форми скарг;
- в) роз'яснення щодо способів подання та оформлення скарг і підтверджуючих документів до них (при можливості їх надання заявником).

1.4. Нормативно-правові акти, якими регулюється процес притягнення до відповідальності порушників законодавства про рекламу

Згідно з листом-відповіддю Держспоживстандарту процес притягнення порушників рекламного законодавства до відповідальності регламентується постановою Кабінету Міністрів України від 26.05.2004 р. № 693 «Про затвердження Порядку накладення штрафів за порушення законодавства про рекламу». Як убачається із законодавчої бази діяльності Держспоживстандарту, дане питання також частково регулюється Наказом Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики «Про затвердження форм актів перевірок дотримання законодавства про захист прав споживачів, про рекламу, відповідної постанови та рішень» від 27.11.2000 № 679. Ці нормативні акти регулюють лише питання накладення штрафів на порушників.

Проте в Законі України «Про рекламу» передбачені також інші способи притягнення до відповідальності за порушення рекламного законодавства: заборона реклами, її публічне спростування у судовому порядку (ч. 3 ст. 27 того ж Закону), публікація відомостей, що уточнюють, доповнюють рекламу (ч. 9 ст. 27 Закону). Про це також свідчать підпункти 3.17, 3.18 Положення 2. Нормативно-правові акти, що регулювали б процес притягнення до відповідальності вищезгаданими способами відсутні, тобто у законодавстві відсутній порядок застосування Держспоживстандартом цих способів притягнення до відповідальності за порушення рекламного законодавства. Це може негативно вплинути на ефективність нагляду, зокрема спричинити непритягнення окремих порушників до відповідальності або появу неоднорідної практики застосування цих способів відповідальності через відмінності практики у різних регіонах.

З огляду на викладене вище рекомендуємо Держспоживстандарту звернутися до територіальних управлінь у справах захисту прав споживачів із листом, яким роз'яснити:

- а) порядок звернення органів системи Держспоживстандарту до суду з позовами про заборону певної реклами, її публічне спростування;
- б) порядок пред'явлення рекламодавцям вимог щодо публікації відомостей, які уточнюють, доповнюють рекламу, а також звернення з позовами до суду в разі невиконання цих вимог.

1.5. Експертиза матеріалів з ознаками порушень рекламного законодавства

У листі-відповіді Держспоживстандарту від 3 вересня 2010 р. зазначено, що відповідно до пункту 15 Порядку накладення штрафів за порушення законодавства про рекламу, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26.05.2004 р. № 693, може бути призначена експертиза. Відповідно до зазначеного листа «...здійснення більшості експертиз Держспоживстандарт України замовляє в об'єднаннях громадян та об'єднаннях підприємств у сфері реклами. Також поширена практика замовлення експертиз реклами у Національній комісії України з питань захисту суспільної моралі».

Тим не менше, ані у вищезазначеному Порядку, ані у Законі України «Про рекламу» не передбачається, що органи системи Держспоживстандарту можуть замовляти проведення експертизи у об'єднань громадян чи підприємств. Натомість, відповідно до ст. 29 Закону України «Про рекламу» «Об'єднання громадян та об'єднання підприємств у галузі реклами мають право здійснювати незалежну експертизу реклами та нормативно-правових актів з питань реклами щодо відповідності вимогам законодавства України та давати відповідні рекомендації рекламодавцям, виробникам і розповсюджувачам реклами». Отже, у цій нормі не йдеться про проведення таких експертиз із ініціативи державних органів чи про надання експертних висновків органам влади.

Крім того, порядок проведення експертиз, що призначаються органами Держспоживстандарту, на законодавчому рівні врегульований нечітко, оскільки вищезгаданий пункт 15 Порядку викладений дуже узагальнено.

У процесі проведення громадської експертизи діяльності Держспоживстандарту було виявлено факт, який вказує, що експертиза рекламних матеріалів у низці випадків проводиться суб'єктами, заінтересованими в непритягненні до відповідальності за порушення рекламного законодавства розповсюджувачів, виробників реклами, рекламодавців. У Звіті Національної ради України з питань телебачення та радіомовлення за 2008 р. у розділі «Контроль за дотриманням телерадіоорганізаціями вимог законодавства про рекламу і спонсорування» згадується (сторінка 57), що Держспоживстандартом замовлялася ВГО «Всеукраїнська рекламна коаліція» експертиза матеріалів на предмет розміщення на телебаченні реклами спиртного, прихованої реклами.

За інформацією, розміщеною на сайті Всеукраїнської рекламної коаліції (<http://www.adcoalition.org.ua/gu/about>) її основними завданнями, зокрема, є (цитати мовою оригіналу): «Формирование положительного имиджа рекламы и людей, работающих в рекламном бизнесе в обществе; предоставление юридической и информационной поддержки в решении спорных или проблемных ситуаций». Реалізація місії ВГО «Всеукраїнська рекламна коаліція», зокрема, здійснюється шляхом «отстаивания интересов компаний и людей, работающих в рекламе, в ситуациях, когда ущемляются или могут быть ущемлены их права как субъектов рекламного рынка». За даними веб-сайту ВГО «Всеукраїнська рекламна коаліція», до неї входять понад 130 індивідуальних та колективних членів. Ці юридичні та фізичні особи самі здійснюють замовлення, виготовлення та розповсюдження реклами, а отже можуть бути суб'єктами відповідальності за законодавством України про рекламу. Таким чином, при проведенні ВГО «Всеукраїнська рекламна коаліція» експертиз реклами виникає конфлікт інтересів.

Аналіз експертних висновків, наданих цією організацією щодо рекламних матеріалів, дає підстави говорити про низку якості виконаної роботи та заангажованість експертів. Так, у 2009 році Держспоживстандарт замовив у ВГО «Всеукраїнська рекламна коаліція» експертизу щодо публікації у газеті «Факти й коментарі». Експертним висновком № 3/11-2009 експертної комісії при ВГО «Всеукраїнська рекламна коаліція» у складі виконавчого директора цієї організації та його заступника досліджено два матеріали із зазначеної газети (висновок був наданий на запит Держспоживстандарту від 13.10.2009 р.).

У висновку наведено визначення реклами згідно із Законом України «Про рекламу», але одразу ж після цього вказано, що рекламний матеріал нібито повинен мати чітко визначений «замовний», оплачуваний характер. «...Для того, щоб визначити, чи є об'єкт експертизи рекламою, слід знати, на платній чи на безоплатній основі був створений матеріал». Водночас, Закон України «Про рекламу» не містить такої ознаки реклами як оплатність. З мотивів відсутності в експертній комісії інформації про оплачуваний характер розміщення досліджуваних матеріалів комісія дійшла висновку, що матеріали є редакційними і не є рекламою. Отже, експертний висновок був винесений на основі тези, що суперечить законодавству України. Описана поведінка експертної комісії при ВГО «Всеукраїнська рекламна коаліція» дає вагомі підстави вважати, що вона зумовлена конфліктом інтересів, який наявний у членів комісії.

Таким чином, Держспоживстандартом неодноразово замовлялася експертиза в громадській організації, що має явний конфлікт інтересів з питання встановлення порушень з боку суб'єктів рекламного ринку. Це дає обґрунтовані підстави ставити під сумнів об'єктивність наданих цією організацією експертних висновків.

З огляду на викладене вище рекомендуємо Держспоживстандарту:

- а) при прийнятті рішень щодо наявності порушень законодавства про рекламу покладатися на знання спеціалістів Держспоживстандарту, які є кваліфікованими представниками незаангажованого органу державної влади;
- б) призначати експертизу матеріалів, що мають ознаки порушень рекламного законодавства лише у випадках, коли з'ясування певних обставин потребує спеціальних знань (як це передбачено пунктом 15 Порядку накладення штрафів за порушення законодавства про рекламу);

- в) утримуватися від замовлення експертизи у галузевих об'єднань суб'єктів рекламного ринку для запобігання порушенню вимог Закону України «Про рекламу» та виникненню конфлікту інтересів.

2. СПРИЯННЯ ДЕРЖСПОЖИВСТАНДАРТУ В ПРОВЕДЕННІ ГРОМАДСЬКОЇ ЕКСПЕРТИЗИ

2.1. Дотримання вимог законодавства щодо реагування на запит про проведення громадської експертизи

Загалом рівень сприяння проведенню громадської експертизи з боку Держспоживстандарту не є достатнім, а реагування останнього на запит на проведення експертизи спочатку мало по своїй суті форму відповіді на інформаційний запит або звернення. Всупереч вимогам пп. 1) і 3) п. 4 Порядку сприяння проведенню громадської експертизи (затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 976 від 5 листопада 2008 р.) Держспоживстандарт лише через кілька місяців після надходження запиту на проведення громадської експертизи видав наказ про проведення громадської експертизи його діяльності Інститутом Медіа Права від 8 листопада 2010 року № 502 за підписом Голови Комітету О. С. Матвійчук. З таким же запізненням інформація про проведення експертизи була розміщена на офіційному веб-сайті Держспоживстандарту без зазначення заходів сприяння проведенню експертизи. На виконання пп. 4) п. 4 Порядку Держспоживстандартом було надіслано до Інституту Медіа Права тільки лист-відповідь («Про рекламу» від 3.09.2010 р. № 8616-7-11/18 — без додання яких-небудь супровідних матеріалів, що запитувалися з метою оцінки практичної роботи Держспоживстандарту).

2.2. Повнота інформації та документів, наданих за запитом про проведення громадської експертизи

Для здійснення громадської експертизи не були надані запитані документи, окрім листа-відповіді від 3 вересня 2010 р. Весь обсяг запитуваних документів не міг бути наданий з об'єктивних причин, проте не-надання певної частини документів убачається необґрунтованим.

З приводу питань запиту на проведення експертизи щодо надання копій звернень громадян про порушення законодавства про рекламу, рішень про застосування штрафів до порушників, прийнятих за цими зверненнями, у листі-відповіді Держспоживстандарту від 3 вересня 2010 року зазначено, що звітність по показниках роботи з контролю за дотриманням рекламного законодавства ведеться тільки поквартально, за перше півріччя до Держспоживстандарту надійшло 160 відповідних звернень фізичних осіб. Копії звернень за квітень 2010 р., запитуваних Інститутом Медіа Права, Держспоживстандарт не має змоги надати, оскільки більшість звернень зберігаються в територіальних органах останнього, які їх розглядали, а статтею 10 Закону України «Про звернення громадян» заборонено розголошення без згоди громадян відомостей про їхнє особисте життя, одержаних зі звернень.

Неможливість надання Держспоживстандартом копій усіх звернень громадян за квітень 2010 р. видається обґрунтованою особливостями їх зберігання. Однак у Держспоживстандарту була можливість надати копії тих звернень, які зберігаються у м. Києві та копії відповідей на них. Посилання на наявність у скаргах щодо реклами «відомостей про особисте життя громадян», вірогідно викликана змішуванням цього поняття із «даними про прізвище, місце проживання або роботи». Ймовірно, незначна частка скарг справді містить «відомості про особисте життя» (які за ч. 1 ст. 10 Закону України «Про звернення громадян заборонено розголошувати без згоди скажників»). Натомість дані про прізвище, місце проживання або роботи не можна надавати лише у випадку, коли на це була пряма усна або письмова заборона скажника. Тому відмова Держспоживстандарту у наданні хоча б частини копій запитуваних документів є необґрунтованою.

ПІДСУМОК

У результаті аналізу наданої Держспоживстандартом інформації щодо контролю за дотриманням законодавства про рекламу було виявлено низку аспектів практичної діяльності та законодавчого регулювання роботи Держспоживстандарту, які потребують удосконалення. Отже, за результатами проведення громадської експертизи рекомендуємо Держспоживстандарту:

- 1) прийняти зміни до Положення про управління у справах захисту прав споживачів в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, затвердженого Наказом Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 23.06.2009 № 229, які б передбачали:
 - а) виокремлення в усіх управліннях у справах захисту прав споживачів окремого підрозділу по нагляду за дотриманням рекламного законодавства;
 - б) визначення кількості штатних працівників підрозділу у прямопропорційній залежності від кількості населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці, але не менше трьох працівників.
- 2) закріпити у згаданому Положенні наступний розподіл наглядових функцій щодо дотримання рекламного законодавства:
 - у сфері реклами в аудіовізуальних та друкованих ЗМІ:
 - а) Держспоживстандарт самостійно здійснює нагляд за дотриманням рекламного законодавства загальнонаціональними засобами масової інформації. Скарги на порушення такими ЗМІ рекламного законодавства, які надійшли до територіальних органів Держспоживстандарту, переадресовуються до центрального органу в системі Держспоживстандарту;
 - б) територіальні органи Держспоживстандарту здійснюють нагляд за дотриманням рекламного законодавства засобами масової інформації, які поширюються (мовлять) тільки на території відповідного регіону або цього регіону та кількох інших, але зареєстровані в регіоні діяльності даного територіального органу. З урахуванням цього, скарги на ЗМІ, в разі їх надходження до неналежного територіального органу, переадресовуються ним за належністю;
 - у сфері зовнішньої реклами:
 - а) Держспоживстандарт здійснює нагляд за дотриманням рекламного законодавства у зовнішній рекламі, що поширюється на території більш ніж однієї області або АР Крим;
 - б) територіальні органи Держспоживстандарту здійснюють нагляд за дотриманням рекламного законодавства у зовнішній рекламі, що поширюється в межах території однієї області, АР Крим, міст Києва або Севастополя;
- 3) розмістити на своєму офіційному Інтернет-сайті в межах розділу «Контроль законодавства про рекламу» (або з можливістю переходу з цього розділу на відповідну сторінку) наступну інформацію:
 - а) перелік органів системи Держспоживстандарту (із вказуванням адрес), до яких можна оскаржити порушення рекламного законодавства, з роз'ясненням у яких випадках який із органів є компетентним;
 - б) типові форми скарг;
 - в) роз'яснення щодо способів подання та оформлення скарг та підтверджуючих документів до них (при можливості їх надання заявником);
- 4) звернутися до територіальних управлінь у справах захисту прав споживачів із листом, яким роз'яснити:
 - а) порядок звернення до суду з позовами про заборону певної реклами, її публічне спростування;
 - б) порядок пред'явлення рекламодавцям вимог щодо публікації відомостей, які уточнюють, доповнюють рекламу, а також порядок звернення з позовами до суду в разі невиконання цих вимог;

5) дотримуватися таких принципів при прийнятті рішень щодо наявності порушень законодавства про рекламу:

- а) прийняття рішень на основі знань спеціалістів Держспоживстандарту у галузі правового регулювання реклами;
- б) призначення експертизи матеріалів, що мають ознаки порушень рекламного законодавства лише у випадках, коли з'ясування певних обставин потребує спеціальних знань;
- в) недопущення замовлення експертизи у галузевих об'єднань суб'єктів рекламного ринку для запобігання порушенню вимог Закону України «Про рекламу» та виникненню конфлікту інтересів.

3 лютого 2011 року

Інститут Медіа Права

Директор

Т. С. Шевченко

* * *

Громадська експертиза діяльності Державного комітету телебачення і радіомовлення України щодо діяльності Комітету із добору, видання та розповсюдження книг за програмою «Українська книга»

22 жовтня 2010 року Інститут Медіа Права надіслав до Державного комітету телебачення і радіомовлення України запит щодо проведення громадської експертизи. Це дослідження мало на меті оцінку діяльності Комітету із добору, видання та розповсюдження книг за програмою «Українська книга». Зазначена програма створена для видання за кошти держави творів класиків та сучасних письменників, а також науково-популярних та довідкових видань.

3 листопада 2010 року Держкомтелерадіо видав наказ про проведення громадської експертизи його діяльності. Крім того, цей державний орган розмістив на своєму офіційному сайті новину про початок громадської експертизи. Інституту Медіа Права також були надані усі необхідні документи для проведення дослідження.

22 квітня 2011 року громадська експертиза була завершена. Експерти підготували висновки і пропозиції, які вони надіслали до Держкомтелерадіо. Зокрема, дослідники визнали за належне конкретизувати критерії відбору книжкових видань і щорічно визначати пріоритетні теми, книги з яких є найбільш потрібними суспільству у певний період.

Ряд пропозицій Інституту Медіа Права стосувався умов формування та діяльності Експертної ради програми. Цей колегіальний орган обирає книги для видання за програмою «Українська книга». Громадська експертиза виявила, що нинішні умови роботи Експертної ради призводять до її залежності від керівництва Держкомтелерадіо. Забезпечити її незалежність допоможе чіткий порядок подання громадськістю кандидатів у члени Експертної ради, обговорення цих кандидатур Громадською радою при Держкомтелерадіо, обрання голови, його заступника та секретаря ради її членами (а не призначення всього складу та керівника ради Держкомтелерадіо). На веб-сайті Комітету повинна бути опублікована уся ключова інформація про діяльність Експертної ради, зокрема протоколи її засідань із мотивами підтримання або відхилення усіх запропонованих видань.

28 липня 2011 року відбулося засідання колегії Держкомтелерадіо, на якому були розглянуті експертні пропозиції Інституту Медіа Права. Представники колегії зауважили проблеми несвоєчасного фінансування та виконання програми і прийняли рішення щодо розробки заходів, спрямованих на втілення пропозицій Інституту Медіа Права.

Дата надсилання запиту на проведення громадської експертизи	22.10.2010
Дата отримання запиту органом влади	26.10.2010
Дата видачі наказу / розпорядження про проведення громадської експертизи	03.11.2010
Розміщення інформації про громадську експертизу на веб-сайті органу влади	04.11.2010 у рубриці «Новини»
Надання документів та матеріалів	Надані всі запитані документи
Розміщення експертних пропозицій на веб-сайті органу влади	07.10.2011
Розгляд експертних пропозицій	28.07.2011 — засідання колегії Комітету з розгляду питання про експертні висновки Інституту Медіа Права
Розміщення матеріалів громадської експертизи на веб-сайті «Громадянське суспільство і влада»	Розміщено на сайті 06.10.2011

ЕКСПЕРТНІ ПРОПОЗИЦІЇ
за результатом проведення громадської експертизи діяльності
Державного комітету телебачення і радіомовлення України

Ініціатор проведення громадської експертизи:

Громадська організація «Інститут Медіа Права»
01015, м. Київ, вул. Старонаводницька, 8, оф. 24.
www.medialaw.kiev.ua
info@medialaw.kiev.ua

Період проведення громадської експертизи:

22.10.2010 р. — 22.04.2011 р.

Упродовж жовтня 2010 — квітня 2011 року експерти Інституту Медіа Права провели громадську експертизу діяльності Державного комітету телебачення і радіомовлення України (далі — ДКТР) у сфері його діяльності за програмою «Українська книга».

Ця громадська експертиза здійснювалася у відповідності до:

- Конституції України № 254к/96-ВР від 28.06.1996 р.,
- Закону України «Про інформацію» № 2657-ХІІ від 02.10.1992 р.,
- Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» № 976 від 05.11.2008 р. (далі — Постанова № 976).

Предмет громадської експертизи: діяльність ДКТР за програмою «Українська книга».

Мета громадської експертизи:

- оцінка діяльності ДКТР із добору, видання та розповсюдження книг за програмою «Українська книга»;
- вдосконалення діяльності ДКТР у зазначеній сфері.

З метою ініціювання громадської експертизи 22.10.2010 р. до ДКТР був надісланий запит із зазначенням предмету та мети експертизи, переліку документів та відомостей, необхідних для проведення експертизи.

Запит був одержаний ДКТР і 3.11.2010 р. цим органом було видано наказ «Про проведення громадської експертизи Держкомтелерадіо» № 292. Інституту Медіа Права було надіслано лист-відповідь за підписом заступника Голови Комітету В. Горобцова, до якого було додано копію згаданого наказу. Також листом від 1.12.2010 р. ДКТР було надіслано Інституту Медіа Права документи для проведення громадської експертизи.

Громадська експертиза діяльності ДКТР здійснювалася на основі:

- інформації та документів, наданих у відповідь на запит про проведення експертизи;
- дослідження правових актів, що регулюють діяльність ДКТР за програмою «Українська книга»;
- дослідження інформації з відкритих джерел.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ, ЯКИМИ РЕГУЛЮЄТЬСЯ ДІЯЛЬНІСТЬ ДКТР ПО ВИКОНАННЮ ПРОГРАМИ «УКРАЇНСЬКА КНИГА»

- *Конституція України* від 28.06.1996 № 254к/96-ВР.
- *Закон України «Про інформацію»* від 02.10.1992 р. № 2657-ХІІ.
- *Закон України «Про видавничу справу»* від 05.06.1997 № 318/97-ВР.
- *Положення про Державний комітет телебачення та радіомовлення України*, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 11.07.2007 р. № 897 (далі — *Положення 1*).
- *Порядок формування та реалізації Програми «Українська книга»*, затверджений наказом ДКТР від 11.03.2009 р. № 89 (далі — *Порядок 1*).
- *Положення про Експертну раду Державного комітету телебачення та радіомовлення України з формування програми «Українська книга»*, затверджене наказом ДКТР від 1.07.2010 р. № 164 (далі — *Положення 2*).
- *Наказ «Про затвердження Положення про Експертну раду Державного комітету телебачення та радіомовлення з формування програми «Українська книга» та складу Експертної ради»* від 11.03.2009 р. № 91.
- *Наказ Державного комітету телебачення та радіомовлення «Про внесення змін до наказу Держкомтелерадіо від 11 березня 2009 року № 91»* від 1.07.2010 р. № 164.
- *Порядок використання коштів державного бюджету для випуску книжкової продукції за програмою «Українська книга»*, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 18.08.2005 р. № 761 (далі — *Порядок 2*).
- *Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку використання у 2007 році коштів, передбачених у державному бюджеті для випуску книжкової продукції за програмою «Українська книга»*» від 21.03.2007 р. № 534.

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. ДІЯЛЬНІСТЬ ДКТР ПО ВИКОНАННЮ ПРОГРАМИ «УКРАЇНСЬКА КНИГА» ТА ЇЇ ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

1.1. Процес відбору книжкових видань, передбачених до випуску за програмою «Українська книга» на умовах державного замовлення

Процес відбору відповідних видань регулюється Порядком формування та реалізації програми «Українська книга» (Порядок 1), Положенням про Експертну раду Державного комітету телебачення та радіомовлення України з формування програми «Українська книга» (Положення 2). Процес відбору видань описаний у цих законодавчих актах доволі детально, але він містить недоліки.

Згідно з Порядком 1 формування переліку книжкових видань за програмою відбувається за низкою критеріїв (пункт 2 розділу II Порядку 1). Деякі з цих критеріїв співпадають з критеріями відбору видавництвами видань до випуску приватним коштом з комерційною метою, тобто ці видання, імовірно, також будуть випускатися і видавничою індустрією (наприклад, висвітлення «принципів і норм демократії, ринкової економіки, правової держави і громадянського суспільства», «оволодіння надбаннями світової культури»). Вбачається недоцільним випуск за державний коштом видань, які, імовірно, будуть випущені

на комерційній основі, адже таким чином зменшується можливість випуску за програмою інших видань — тих, які видавнича індустрія не готова випускати на комерційній основі, але на які існує попит. Тому критерії відбору книжкових видань до участі в програмі потребують уточнення.

Пунктом 4.1 Порядку 1 передбачено подання в пропозиціях до проекту лише розширеної анотації на твір, що ускладнює можливість оцінки твору на відповідність будь-яким критеріям, якщо твір не є відомим, не публікувався раніше. Зважаючи на те, що анотація подається видавництвом, яке якраз і пропонує твір (книгу) на включення до програми, воно об'єктивно не зацікавлене у висвітленні в анотації слабких сторін пропонованого ним твору. Згідно з Порядком 1 по суті навіть допускається написання анотації на твір його ж автором. Викладене свідчить про недостатню врегульованість процедури подання пропозицій на включення видань до програми «Українська книга», оскільки Експертній раді не гарантовано надання об'єктивної й достатньої інформації про пропоновані на включення до програми видання.

На офіційному веб-сайті ДКТР публікується остаточний перелік видань, включених до програми. Однак опублікування такого переліку не завжди здійснюється вчасно. Зокрема 3.11.2010 р. було оприлюднено перелік книжкових видань, передбачених до випуску за програмою «Українська книга» на 2010 рік (оприлюднення відбулося із затримкою через невчасне формування самого переліку, спричинене незгодженостями процедури держзакупівель за програмою). 16.03.11 р. на сайті було розміщено перелік видань до випуску за програмою в 2011 р.

Якщо проаналізувати перелік видань до випуску за програмою «Українська книга» у 2010 р., то серед них можна знайти видання під авторством В. Литвина, Л. Кравчука, С. Бубки, А. Толстоухова, С. Тулуба, В. Зубанова, В. Яворівського, В. Князевича. В переліку видань до випуску на 2011 р. серед авторів книг значиться М. Томенко, а також продубльовано твір А. Толстоухова, С. Тулуба і В. Зубанова. Такий значний перелік політиків і високопосадовців свідчить про надання переваги творам наближених до влади осіб перед іншими творами, які подаються на включення до програми. Така ситуація є наслідком недостатньої прозорості процесу відбору видань на включення до програми. Про вирішення цього питання йтиметься нижче.

З огляду на викладене вище рекомендуємо ДКТР:

- а) конкретизувати критерії відбору книжкових видань, передбачених до випуску за програмою «Українська книга» на умовах державного замовлення, зокрема акцентувавши увагу на задоволенні інтересів тих соціальних груп, які є найменш захищеними (інваліди, нацменшини та ін.), на підтриманні національної культури українців, а також на реагуванні на незадоволені видавничою індустрією запити ринку;
- б) передбачити подання в пропозиціях до проекту переліку видань за програмою «Українська книга» не розширеної анотації на твір, а його рукопису (що не передбачає обов'язку членів Експертної ради прочитати весь рукопис, але дає можливість краще ознайомитися із пропонованим твором);
- в) наказом ДКТР щорічно визначати пріоритетні тематики для видань, які подаються на програму «Українська книга», виходячи з наявності незадоволеного суспільного попиту в конкретний період.

1.2. Участь Експертної ради у формуванні програми «Українська книга»

Метою роботи Експертної ради є здійснення змістовної тематичної оцінки видавничих проектів та визначення доцільності їх випуску на умовах державного замовлення (п. 1 Положення 2). Склад Експертної ради формується ДКТР, її голова призначається ДКТР за поданням Ради (п. п. 3, 4 Положення 2). Голова Експертної ради визначає Порядок денний та черговість її засідань (п. 8). До складу Ради входять двоє посадових осіб ДКТР, які займають керівні посади в Експертній раді — заступника голови та відповідального секретаря (додаток до наказу від 1.07.2010 р. № 164; і в попередньому складі Ради всі керівні посади також займали посадові особи ДКТР).

Вищенаведене свідчить про істотну залежність Експертної ради від керівництва ДКТР, оскільки Комітет самостійно формує особовий склад Ради, він може відхилити кандидатуру її голови, подану Радою.

Таким чином, голова Експертної ради залежний від ДКТР, а сама Рада — від свого голови, оскільки не може без його згоди проводити свої засідання, визначати їхній порядок денний.

Перелік осіб, що входять до складу Експертної ради оприлюднено на офіційному Інтернет-сайті ДКТР, як і Положення 2 в останній редакції. Але умови звернення до ДКТР (часовий період, конкретний адресат) фахівців, охочих увійти до Ради, на сайті не вказані.

Положення 2, як і Порядок 1, не визначають строку повноважень складу Експертної ради, порядку проведення ротації її складу. Наказом від 1.07.2010 р. № 164 було проведено часткову ротацію складу Ради: зі складу Ради виведено 6 осіб, уведено 5 нових членів. Очевидно, що Положення 2 є недостатньо деталізованим, оскільки воно мало б містити норми щодо порядку проведення ротації членів Експертної ради.

Протоколи Експертної ради мають складатися нею відповідно до п. 7 Положення 2. Однак на офіційному веб-сайті ДКТР ці протоколи не публікуються, жодний спосіб їхнього оприлюднення згаданим Положенням не передбачений. Як зазначили представники ДКТР, протоколи Експертною радою ведуться, а на веб-сайті публікується вже остаточний перелік видань, включених до програми за рішенням ДКТР.

На нашу думку ДКТР було необґрунтовано внесено зміни до Положення 2 і в його новій редакції від 1.07.2010 р. вилучено обов'язок Експертної ради мотивувати у своїх протоколах рішення про підтримку чи відхилення конкретних пропозицій (видань).

З огляду на вищевикладене рекомендуємо ДКТР прийняти Положення про Експертну раду ДКТР з формування програми «Українська книга» в новій редакції, в якій передбачити:

- а) щорічну ротацію третини складу Експертної ради з формування програми «Українська книга»;
- б) чіткий порядок подання громадськістю (неурядовими, науково-дослідними організаціями тощо) кандидатів у члени Експертної ради, який би підлягав оприлюдненню на веб-сайті ДКТР;
- в) затвердження персонального складу Експертної ради ДКТР виключно після обговорення на засіданні Громадської ради ДКТР;
- г) обрання голови Експертної ради таємним голосуванням більшістю голосів її членів без подальшого затвердження кандидата ДКТР. Обрання заступника голови й секретаря Експертної ради самою радою;
- г) оприлюднення на веб-сайті ДКТР переліку членів Експертної ради;
- д) обов'язкове вказування у протоколах Експертної ради мотивів підтримання чи відхилення конкретних пропозицій до програми;
- е) оприлюднення на веб-сайті ДКТР протоколів Експертної ради з формування програми «Українська книга».

1.3. Контроль виконання програми «Українська книга»

На прохання Інституту Медіа Права щодо роз'яснення механізму контролю за відповідністю кількості надрукованих книг вимогам програми на певний рік ДКТР надано «Інформацію щодо контролю за відповідністю найменувань і тиражів надрукованих книжкових видань Переліку, затвердженому Колегією Держкомтелерадіо» за підписом директора департаменту видавничої справи та преси В. Бабилюлько. Даний документ не є нормативно-правовим актом, а є лише роз'ясненням, наданим на запит при проведенні громадської експертизи.

У даному документі зазначено, що фінансово-економічним департаментом ДКТР проводиться фінансовий аналіз кошторисів видавничих проектів, включених до програми, укладаються договори з видавництвами та видавничими організаціями на випуск книжкової продукції. Але в документі не описано ніяких механізмів контролю фактичного обсягу тиражів видань, включених до програми «Українська книга».

Згідно з Розділом VII Порядку 1 виконавець державного замовлення самостійно доставляє тиражі видань до розповсюджувачів. Видання, випущені за програмою «Українська книга», безкоштовно передаються Міністерству культури і туризму України та Міністерству освіти і науки України для комплектування

суспільних фондів бібліотек — до 80 відсотків, а також — Міністерству закордонних справ України для забезпечення потреб представництв та українців за кордоном, Секретаріату Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховній Раді України, культурно-просвітницьким товариствам, національним громадам України, іншим установам та організаціям для забезпечення загальнодержавних потреб — до 20 відсотків. Розподіл тиражів книжкових видань здійснюється відповідно до рознарядок, підготовлених профільним департаментом, та затверджується Головою Комітету.

Представники ДКТР усно пояснили, що тиражі видань за програмою «Українська книга» передаються ВАТ «Укркнига» (корпоративне підприємство Державної акціонерної компанії «Українське видавничо-поліграфічне об'єднання», утворене відповідно до постанови КМУ від 26.11.1998 р. № 1870, засновником якого є ДКТР), а далі вже останнє займається доставкою тиражів.

Як видно з тексту Порядку 1, цим документом не передбачено механізмів контролю за фактичною доставкою тиражів видань за призначенням, а також за відсотковим розподілом тиражів між бібліотеками та суб'єктами владних повноважень (наприклад, у формі виїзду представника ДКТР на місце для проведення контролю). Хоча тиражі видань передаються ВАТ «Укркнига», підпорядкованому ДКТР, нормативними актами не передбачено його координації з ДКТР щодо забезпечення відповідного контролю.

Некоректними також видаються формулювання Порядку 1 щодо розподілу тиражів: «до 80 % », «до 20 %», оскільки ці формулювання не забезпечують чіткості (до 80 % це навіть і 5 %), крім того, не зрозуміло, якому суб'єкту призначатиметься решта тиражів у разі, коли бібліотекам буде виділено менше 80 % і суб'єктам владних повноважень — менше 20 % водночас.

З огляду на викладене рекомендуємо ДКТР внести зміни до Порядку формування та реалізації Програми «Українська книга», якими передбачити механізми фактичного контролю (зокрема шляхом виїзду представника ДКТР на місце):

- а) відповідності тиражів видань показникам тиражів, закладеним у програмі на відповідний рік;
- б) належної доставки тиражів видань за призначенням;
- в) дотримання визначеного ДКТР розподілу тиражів видань між бібліотеками та суб'єктами владних повноважень.

1.4. Реалізація пропозицій громадськості стосовно удосконалення діяльності ДКТР за програмою «Українська книга»

Рішенням Громадської ради при ДКТР від 25.05.2010 р. було зафіксовано цілу низку рекомендацій щодо удосконалення виконання програми «Українська книга». Серед рекомендацій було багато слушних, наприклад, запровадити спеціалізацію Експертної ради за тематиками видань (групування членів Експертної ради для розгляду пропозицій певної тематики з подальшим інформуванням групою решти членів Експертної ради про розглянуті пропозиції), надсилання електронних версій видань, випущених за програмою, до баз публічних бібліотек.

Наразі ДКТР не видав якого-небудь документа щодо імплементації вказаних рекомендацій, хоча, за словами представників ДКТР, «такий документ готується». Як зазначили представники ДКТР, частина рекомендацій не може бути врахована з певних причин, наприклад, оптимізація веб-сайту ДКТР не може бути проведена через нестачу коштів; частина рекомендацій фактично втілена і без рішення Громадської ради при ДКТР (наприклад, спеціалізація членів Експертної ради за тематиками видань фактично має місце, представник Асоціації працівників бібліотек України вже є членом Експертної ради); фінансовий контроль виконання програми здійснює Контрольно-ревізійне управління.

Представники ДКТР обґрунтовують відсутність імплементації рекомендацій Громадської ради при ДКТР тим, що Порядок 1 підлягає реєстрації в Міністерстві юстиції України (фактично погоджується з ним).

Зазначені аргументи не видаються настільки вагомими, щоб жодна з рекомендацій Громадської ради при ДКТР не була втілена. Зокрема внесення змін в Порядок 1, які підлягатимуть реєстрації в Міністерстві юстиції, є звичайною адміністративною процедурою, яка цілком могла б бути проведена (разом із попередньою розробкою й затвердженням таких змін) за 10 місяців з часу проведення засідання Громадської ради в минулому році.

На нашу думку, доцільними і такими, що потребують врахування в Порядкові 1 (шляхом внесення до нього відповідних змін), видаються наступні рекомендації Громадської ради при ДКТР з приводу програми «Українська книга»:

- а) здійснювати публічне обговорення попереднього переліку видань, які претендують на включення до програми, шляхом оприлюднення переліку пропозицій видань на офіційному веб-сайті ДКТР;
- б) законодавчо передбачити спеціалізацію членів Експертної ради за тематиками видань;
- в) надавати електронні версії всіх видань програми до електронних баз публічних бібліотек України.

1.5. Реалізація правоволодільцями авторських прав щодо видань, включених до програми «Українська книга»

Програма «Українська книга» передбачає лише друк певних тиражів видань бюджетним коштом, в той час як володільцями авторських прав на видання лишають видавництва, які виступили з ініціативою включення відповідного видання до програми, або інші особи. Тобто включення видань до програми не передбачає переходу авторських прав до ДКТР або інших органів виконавчої влади, державних підприємств. Порядок 1 не врегульовує питання того, чи може правоволоділець видавати відповідні твори більшим тиражем, аніж передбачено програмою і профінансовано бюджетним коштом, чи може здійснюватися продаж таких додаткових тиражів. Виходячи з того, що Порядком 1 та іншими нормативно-правовими актами, які визначають умови включення творів до програми та їх видання, не передбачено заборони на друк додаткових тиражів видань з їх подальшою оплатною реалізацією, з урахуванням ч. 1 ст. 19 Конституції України, можна зробити висновок, що такі дії правоволодільців будуть цілком допустимими. Адже останні не позбавляються своїх авторських прав у зв'язку з фактом включення відповідного твору до програми «Українська книга».

Крім того, вказаний спосіб реалізації авторських прав правоволодільцями виглядає корисним, оскільки дозволить покращити доступність відповідних творів для громадян за рахунок друку додаткових тиражів. В такому випадку частина тиражів, надрукована за рахунок державного бюджету буде безпосередньо використана для задоволення загальносуспільних потреб, а друк іншої частини тиражів (за власною ініціативою правоволодільця) з метою продажу — стимулюватиме його до випуску видань в якісному та конкурентоспроможному форматі.

Згідно з Порядком 1 обов'язковим є зазначення на звороті титульного аркуша видання, випущеного за Програмою, наступної інформації: «Випущено на замовлення Державного комітету телебачення та радіомовлення України за Програмою “Українська книга”» (пп. 3 п. 2 Розділу IV). З урахуванням викладеного вище, зазначення вказаної інформації можливе лише на примірниках видань із тієї частини тиражів, що профінансована за бюджетний кошт. В іншому разі виникнуть непорозуміння під час оплатної реалізації примірників з даною позначкою, а відповідна інформація не відповідатиме дійсним обставинам друку такого примірника видання.

Окремим питанням у випадку друку додаткових тиражів є розміщення електронної версії видання в базах публічних бібліотек України (див. п. 1.4 вище), що дозволить покращити доступ громадян до випущених за програмою творів з одночасним забезпеченням володільців авторських прав на видання від порушень цих прав. Доступність електронної версії в бібліотеці не повинна допускати можливості її копіювання, крім визначених законом випадків використання твору без згоди правоволодільця і за умови його здійснення під контролем службових осіб бібліотеки. У договорах з видавництвами (іншими правоволодільцями) щодо випуску видань в рамках програми доцільно включати умови про передачу ними ДКТР електронних версій відповідних видань. ДКТР, зі свого боку, повинно при передачі електронних версій бібліотеці зобов'язати останню виключити технічні можливості їх несанкціонованого копіювання.

У зв'язку з цим рекомендуємо ДКТР:

- а) заохочувати випуск видавництвами додаткових тиражів видань, включених до програми «Українська книга», з метою подальшої оплатної реалізації цих тиражів (але без проставляння на відповідних примірниках відмітки про випуск книги за програмою);

- б) у договорах з видавництвами (іншими правоволодільцями) щодо випуску видань в рамках програми включати умови про передачу ними ДКТР електронних версій відповідних видань.

2. СПРИЯННЯ ДКТР У ПРОВЕДЕННІ ГРОМАДСЬКОЇ ЕКСПЕРТИЗИ

2.1. Дотримання вимог законодавства щодо реагування на запит про проведення громадської експертизи

Сприяння проведенню громадської експертизи з боку ДКТР було належним. Листом від 5.11.2010 р. № 6305/35/5 за підписом Заступника Голови ДКТР В. Горобцова Інститут Медіа Права було повідомлено про видання наказу про проведення громадської експертизи та надано його копію як додаток до листа. Листом від 1.12.2010 р. № 6921/35/5 за підписом Заступника Голови ДКТР В. Горобцова було надано документи ДКТР для проведення громадської експертизи. На веб-сайті ДКТР було розміщено новину про проведення Інститутом Медіа Права громадської експертизи, а також розміщено текст відповідного наказу.

2.2. Повнота інформації та документів, наданих за запитом про проведення громадської експертизи

Для здійснення громадської експертизи були надані запитувані документи, також ДКТР надав додаткові документи, що сприяли експертам Інституту Медіа Права в проведенні громадської експертизи, хоча безпосередньо не запитувалися ними. Єдиним недоліком, очевидно технічним, були розбіжності в текстах паперових і електронних версій деяких документів (наприклад, Порядку 1).

Представники ДКТР на звернення представників Інституту Медіа Права в міру змоги надавали запитувану останніми інформацію. Щоправда виконання програми «Українська книга» покладено на цілу низку структурних підрозділів ДКТР, тому інформація щодо виконання програми не зосереджена повністю в якомусь одному підрозділі (що на нашу думку, може утруднювати адміністрування програми для самого ДКТР).

ПІДСУМОК

Загалом надана ДКТР інформація дає достатню можливість оцінити його діяльність за програмою «Українська книга». Загальний рівень виконання програми можна назвати задовільним — значною мірою через недостатню нормативну врегульованість реалізації програми та відсутність належного фактичного контролю за виконанням своїх зобов'язань видавництвами. Позитивом програми є те, що завдяки їй існує можливість видати твори, що мають велику наукову, суспільну й державотворчу цінність.

Громадська експертиза виявила недосконалість низки підзаконних актів ДКТР, які регулюють виконання даної програми. Низка аспектів практичної діяльності та законодавчого регулювання виконання ДКТР програми «Українська книга» також потребують удосконалення. Отже, за результатами проведення громадської експертизи рекомендуємо Державному комітету телебачення і радіомовлення України:

1. Внести зміни до Порядку формування та реалізації Програми «Українська книга» (наразі затверджений наказом ДКТР від 11.03.2009 р. № 89) якими:
 - а) конкретизувати критерії відбору книжкових видань, передбачених до випуску за програмою «Українська книга» на умовах державного замовлення, зокрема акцентувавши увагу на задоволенні інтересів тих соціальних груп, які є найменш захищеними (інваліди, нацменшини та ін.), на підтриманні національної культури українців, а також на реагуванні на незадоволені видавничою індустрією запити ринку;
 - б) передбачити подання в пропозиціях до проекту переліку видань за програмою «Українська книга» не розширеної анотації на твір, а його рукопису;
 - в) наказом ДКТР щорічно визначати пріоритетні тематики для видань, які подаються на програму «Українська книга», виходячи з наявності незадоволеного суспільного попиту в конкретний період.

2. Прийняти Положення про Експертну раду Державного комітету телебачення та радіомовлення України з формування програми «Українська книга» (наразі затверджене наказом ДКТР від 1.07.2010 р. № 164) у новій редакції, в якій передбачити:
 - а) щорічну ротацію третини складу Експертної ради з формування програми «Українська книга»;
 - б) чіткий порядок подання громадськістю кандидатів у члени Експертної ради, який би підлягав оприлюдненню на веб-сайті ДКТР;
 - в) затвердження персонального складу Експертної ради ДКТР виключно після обговорення на засіданні Громадської ради ДКТР;
 - г) обрання голови Експертної ради таємним голосуванням більшістю голосів її членів без подальшого затвердження кандидата ДКТР. Обрання заступника голови й секретаря Експертної ради самою радою;
 - г) оприлюднення на веб-сайті ДКТР переліку членів Експертної ради;
 - д) обов'язкове вказування у протоколах Експертної ради мотивів підтримання чи відхилення конкретних пропозицій до програми;
 - е) оприлюднення на веб-сайті ДКТР протоколів Експертної ради з формування програми «Українська книга».
3. Внести зміни до Порядку формування та реалізації програми «Українська книга» (наразі затверджений наказом ДКТР від 11.03.2009 р. № 89), якими передбачити механізми контролю (зокрема шляхом виїзду представника ДКТР на місце) фактичних:
 - а) відповідності тиражів видань показникам тиражів, закладеним у програмі на відповідний рік;
 - б) належної доставки тиражів видань за призначенням;
 - в) дотримання визначеного ДКТР розподілу тиражів видань між бібліотеками та суб'єктами владних повноважень.
4. Внести до Порядку формування та реалізації програми «Українська книга» (наразі затверджений наказом ДКТР від 11.03.2009 р. № 89), зміни, які б передбачали:
 - а) здійснення публічного обговорення попереднього переліку видань, які претендують на включення до програми, шляхом оприлюднення переліку пропозицій видань на офіційному веб-сайті ДКТР;
 - б) спеціалізацію членів Експертної ради за тематиками видань.
5. Для забезпечення більшої доступності видань, випущених за програмою, для громадян України:
 - а) заохочувати випуск видавництвами додаткових тиражів видань, включених до програми «Українська книга», з метою подальшої оплатної реалізації цих тиражів (але без проставлення на відповідних примірниках відмітки про випуск видання за програмою);
 - б) у договорах з видавництвами (іншими правоволодільцями) щодо випуску видань в рамках програми включати умови про передачу ними ДКТР електронних версій відповідних видань.

22 квітня 2011 року

Інститут Медіа Права

Директор

Т. С. Шевченко

* * *

Громадська експертиза Міністерства оборони України щодо видання друкованих засобів масової інформації та поширення телерадіопрограм

21 грудня 2010 року Інститут Медіа Права надіслав до Міністерства оборони України запит щодо проведення громадської експертизи його діяльності. Темою цієї експертизи стала діяльність Міністерства оборони України щодо видання друкованих засобів масової інформації та поширення телерадіопрограм.

20 січня 2011 року Міністерство оборони України надіслало до ініціаторів експертизи лист, у якому була наведена інформація про діяльність його друкованих та аудіовізуальних ЗМІ, а також про їх фінансування. Водночас, міністерство не видало наказ про проведення громадської експертизи, як це передбачено Постановою Кабінету Міністрів України № 976 від 5.11.2008 р. Так само не було виконано норму цієї постанови про розміщення на веб-сайті органу влади інформації про початок експертизи.

Спеціалісти Інституту Медіа Права адресували до міністерства повторний запит із проханням виконати вимоги зазначеної Постанови Кабінету Міністрів України, а також надати деяку додаткову інформацію. У відповідь від Міністерства оборони України надійшов лист із запитаними відомостями та копією наказу про сприяння проведенню експертизи. Однак на офіційному веб-сайті міністерства згадки про проведення дослідження так і не з'явилися.

3 червня 2011 року експерти Інституту Медіа Права надіслали до Міністерства оборони України свої пропозиції щодо управління засобами масової інформації, які воно заснувало. За результатами розгляду пропозицій представники міністерства запросили юристів Інституту Медіа Права до обговорення виявлених проблем і способів їх вирішення.

Зустріч із представниками Департаменту преси та зв'язків із засобами масової інформації відбулася 2 листопада 2011 року. Представники Міністерства оборони України не визнали доцільним запропоноване експертами скорочення обсягів видання друкованої продукції. Однак вони погодились з тим, що наповнення та процес видання газет і журналів можна оптимізувати. Ідею щодо покращення контенту відомчого сайту ТРК «Бриз» керівництво Департаменту сприйняло позитивно.

Дата надсилання запиту на проведення громадської експертизи	21.12.2010
Дата отримання запиту органом влади	27.12.2010
Дата видачі наказу / розпорядження про проведення громадської експертизи	Первинний наказ не був виданий 3.03.2011 — лист Інституту Медіа Права з проханням виконати вимоги Постанови 30.03.2011 — наказ Міністерства про проведення громадської експертизи
Розміщення інформації про громадську експертизу на веб-сайті органу влади	Інформація не була розміщена
Надання документів та матеріалів	Була надана вся запитана інформація
Розміщення експертних пропозицій на веб-сайті органу влади	Експертні пропозиції не були розміщені
Розгляд експертних пропозицій	18.08. 2011 — лист від директора Департаменту преси і зв'язків із ЗМІ Міністерства оборони України О. М. Клубаня про проведення робочої зустрічі 25.08.2011 25.08.2011 — спільна робоча зустріч
Розміщення матеріалів громадської експертизи на веб-сайті «Громадянське суспільство і влада»	Матеріали не були розміщені

ЕКСПЕРТНІ ПРОПОЗИЦІЇ
за результатом проведення громадської експертизи
діяльності Міністерства оборони України

Ініціатор проведення громадської експертизи:

Громадська організація «Інститут Медіа Права»
01015, м. Київ, вул. Старонаводницька, 8, оф. 24.
www.medialaw.kiev.ua
info@medialaw.kiev.ua

Період проведення громадської експертизи:

27.12.2010 р. — 2.06.2011 р.

Упродовж грудня 2010 — червня 2011 року експерти Інституту Медіа Права провели громадську експертизу діяльності Міністерства оборони України із видання друкованих засобів масової інформації та поширення телерадіопрограм.

Ця громадська експертиза здійснювалася у відповідності до:

- Конституції України № 254к/96-ВР від 28.06.1996 р.
- Закону України «Про інформацію» № 2657-ХІІ від 02.10.1992 р.
- Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» № 976 від 05.11.2008 р. (далі — Постанова № 976).

Предмет громадської експертизи: діяльність Міністерства оборони України із видання друкованих засобів масової інформації та поширення телерадіопрограм.

Мета громадської експертизи:

- оцінка діяльності Міністерства оборони України щодо видання друкованих засобів масової інформації та поширення телерадіопрограм;
- вдосконалення діяльності Міністерства оборони України у зазначеній сфері.

З метою ініціювання громадської експертизи 21.12.2010 р. до Міністерства оборони України був надісланий запит із зазначенням предмету та мети експертизи, переліку документів та відомостей, необхідних для проведення експертизи. Запит був одержаний Міністерством оборони України 27.12.2010 р.

У відповідь від Міністерства оборони України надійшов лист № 235/3/78 від 20.01.2011 р., у якому була надана відповідь на більшість поставлених у запиті питань. Разом з тим, наказ про проведення громадської експертизи, як того вимагає Постанова № 976, виданий не був, і так само на веб-сайті міністерства не була розміщена інформація про надходження запиту щодо проведення громадської експертизи.

З огляду на це 3.03.2011 р. Інститут Медіа Права надіслав до Міністерства оборони України лист, у якому просив уточнити інформацію, про яку йшлося у первинному запиті, а також виконати вимоги Постанови № 976 щодо сприяння громадській експертизі.

У відповідь Інститут Медіа Права отримав лист № 40 від 30.03.2011 р. із додатковими роз'ясненнями та копією Наказу директора Департаменту преси та зв'язків із засобами масової інформації Міністерства оборони України «Про проведення громадської експертизи діяльності інформаційно-медійних структур, підпорядкованих Департаменту преси та зв'язків із засобами масової інформації Міністерства оборони України, і заходів, пов'язаних з підготовкою друкованих матеріалів і телерадіосюжетів».

Отже, громадська експертиза здійснювалася на основі такої інформації:

- відомостей та документів, наданих у відповідь на запит про проведення експертизи;
- інформації на веб-сайтах періодичних друкованих видань Міністерства оборони України та телерадіокомпанії «Бриз»;
- змісту друкованих видань Міністерства оборони України та передач телерадіокомпанії «Бриз».

ПРАВОВІ АКТИ, ЯКІ РЕГУЛЮЮТЬ ДІЯЛЬНІСТЬ МІНІСТЕРСТВА ОБОРОНИ УКРАЇНИ ІЗ ВИДАННЯ ДРУКОВАНИХ ЗАСОБІВ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ ТА ПОШИРЕННЯ ТЕЛЕРАДІОПРОГРАМ

1. *Положення про Міністерство оборони України*, затверджене Указом Президента України № 406/2011 від 6 квітня 2011 р. (далі — *Положення про Міністерство оборони України*).

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. ДІЯЛЬНІСТЬ МІНІСТЕРСТВА ОБОРОНИ УКРАЇНИ ІЗ ВИДАННЯ ДРУКОВАНИХ ЗАСОБІВ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ ТА ПОШИРЕННЯ ТЕЛЕРАДІОПРОГРАМ

1.1. Управління виданням друкованих засобів масової інформації

Міністерством оборони України безпосередньо засновано 6 друкованих видань:

1. газета «Народна армія»;
2. журнал «Військо України»;
3. журнал «Атлантична панорама»;
4. газета «Крила України»;
5. газета «Флот України»;
6. журнал «Наука і оборона».

Крім того, редакцією газети «Флот України» заснований журнал «Морська держава».

Газета «Народна армія» та журнал «Військо України» мають статус центральних друкованих органів Міністерства оборони України.

У межах видання журналу «Військо України» здійснюється підготовка і публікація щорічного звітно-статистичного видання «Біла книга», що передбачено Положенням про Міністерство оборони України.

Тематика публікацій у цих газетах і журналах пов'язана із діяльністю Збройних сил України, різними аспектами обороноздатності держави, євроатлантичною інтеграцією, історією воєнної справи тощо. При цьому у таких спеціалізованих виданнях як «Крила України», «Флот України», «Морська держава» містяться матеріали не лише про повітряні та військово-морські сили, а й статті, що за змістом дублюють публікації з інших відомчих газет і журналів.

Усі вищезазначені видання, крім журналу «Наука і оборона», фінансуються із державного бюджету України. Водночас, кошти на видання перелічених газет і журналів надходять також від передплати і розміщення реклами.

№	Назва видання	Частота виходу видання	Рік	Річний наклад	Кошти на фінансування, передбачені у бюджеті Міністерства оборони України (грн.)	Фактичний обсяг фінансування (грн.)
	Газета «Народна армія»	5 разів на тиждень	2009	2 450 000	8 350 440	8 350 440
			2010	2 400 000	8 568 510	8 568 510
	Журнал «Військо України»	1 раз на місяць	2009	32 471	1 493 990	1 493 990
			2010	26 150	1 528 000	1 528 000
	Журнал «Атлантична панорама»	1 раз на 2 місяці	2009	7 804	72 000	72 000
			2010	6 552	72 000	72 000
	Газета «Крила України»	1 раз на тиждень	2009	Газета ще не була заснована		
			2010	16 762	915 300	885 510
	Газета «Флот України»	Приблизно 2 рази на тиждень	2009	23 400	294 000	56 380
			2010	42 900	226 080	161 840
	Журнал «Морська держава»	1 раз на 2 місяці	2009	13 000	174 000	35 960
			2010	22 100	174 000	52 000

Загалом, у 2009 році на фінансування друкованих видань у бюджеті Міністерства оборони України було закладено 10 384 430 грн., фактично видання були профінансовані у сумі 10 008 770 грн. У 2010 році у бюджеті міністерства було передбачено 11 483 890 грн. на фінансування цих друкованих ЗМІ, а фактично витрачено 11 267 860 грн.

За даними дослідження фінансування державних ЗМІ, проведеного Інститутом Медіа Права у 2009 році, витрати Міністерства оборони України на свої видання є найбільшими серед усіх міністерств. При цьому майже половина з інших міністерств взагалі не витрачає на друковані ЗМІ гроші з бюджету, а у решти фактичні витрати є суттєво меншими. Так, друге місце за обсягом видатків на пресу у 2009 році посідало Міністерство культури і туризму України (3 896 700 грн., що приблизно у 2,5 рази менше, ніж витрати Міністерства оборони України). Наступним у переліку було Міністерство економіки України, чії витрати склали 1 038 900 грн., а це менше за видатки Міністерства оборони України у 9,6 разів.

Отже, Міністерство оборони України видає широкий перелік друкованих видань, присвячених діяльності Збройних сил України; при цьому тематика таких газет і журналів часто перетинається. На відповідну видавничу діяльність виділяється найбільше бюджетних коштів з-поміж усіх міністерств України (понад 10 млн. гривень). З огляду на це **рекомендуємо Міністерству оборони України зменшити кількість своїх друкованих видань**, а саме якомога ефективніше об'єднати існуючі газети і журнали у два видання: одну газету і один журнал. Це дасть змогу надавати цільовій аудиторії найбільш цікаву й актуальну інформацію без її дублювання, а також заощадити державні кошти на виданні преси.

1.2. Управління аудіовізуальними засобами масової інформації

Для створення і поширення теле- і радіопрограм Міністерство оборони України заснувало телерадіокомпанію Військово-Морських Сил Збройних Сил України «Бриз» (далі — ТРК «Бриз») та Центральну телерадіостудію Міністерства оборони України. Їх фінансування здійснюється із державного бюджету України.

Основні показники діяльності зазначених організацій наведені нижче:

Назва	Рік	Видано до ефіру програм		Загальний хронометраж		Поширення програм		Кошти на фінансування, передбачені у бюджеті Міністерства оборони України (грн.)	Фактичний обсяг фінансування (грн.)
		Теле (год)	Радіо (год)	Теле (год)	Радіо (год)	Теле-канал	Радіо-частота		
Центральна телерадіостудія Міністерства оборони України	2009	431	162	51	42	Перший національний канал	УР-1, УР-2	31 714 000	4 035 400
	2010	115	122	44	42			3 299 560	3 271 880
ТРК «Бриз»	2009	924	16 891	469	8328	Теле-канал «Бриз», «Крим»	102 МГц FM, 72,02 МГц AM	3 909 200	2 614 660
	2010	896	17 728	469	8424			4 066 200	293 350

Телерадіомовлення ТРК «Бриз» поширюється на м. Севастополь та прилеглі до нього райони, а програми Центральної телерадіостудії Міністерства оборони України є доступними для глядачів на усій території України. Територіальний обсяг мовлення ТРК «Бриз» є доцільним, оскільки тематично її передачі орієнтовані на військовослужбовців Військово-Морських Сил, які переважно проживають в Автономній Республіці Крим. Задіяння більшого частотного ресурсу для мовлення на інші регіони було б невиправданим. З іншого боку, ТРК «Бриз» могла б розширити свою аудиторію за допомогою свого сайту (www.breezetv.com.ua), організувавши онлайн-мовлення (якщо є можливість) або розміщуючи записи усіх чи значної частини своїх теле- і радіопрограм. Наразі на сайті міститься лише невелика відеодобірка, радіопрограми відсутні. Відповідні розділи сайту знаходяться у стадії розробки.

Отже, рекомендуємо забезпечити більш повне відображення мовлення ТРК «Бриз» на сайті цієї телерадіокомпанії, зокрема передбачити для цього належне фінансування.

2. СПРИЯННЯ МІНІСТЕРСТВА ОБОРОНИ УКРАЇНИ У ПРОВЕДЕННІ ГРОМАДСЬКОЇ ЕКСПЕРТИЗИ

2.1. Повнота інформації та документів, наданих за запитом про проведення громадської експертизи

У відповідь на запит про проведення громадської експертизи було надано відповідь на більшість поставлених питань. На одне із питань (про те, хто здійснює функції редакції періодичних друкованих видань, заснованих Міністерством оборони України) відповідь була надана після надсилання додаткового запиту.

2.2. Дотримання вимог законодавства щодо реагування на запит про проведення громадської експертизи

Сприяння проведенню громадської експертизи з боку Міністерства оборони України було достатньо ефективним у частині надання запитуваної інформації, але не всі вимоги Постанови № 976 щодо реагування на початок процесу експертизи були виконані належним чином.

Так, наказ про проведення громадської експертизи і заходів, пов'язаних з підготовкою відповідних матеріалів, від початку видань не був. Міністерство підготувало його лише після додаткового звернення Інституту Медіа Права. Натомість, на веб-сайті Міністерства оборони України так і не було розміщено інформацію про надходження запиту щодо проведення громадської експертизи та заходи, здійснені міністерством з метою сприяння її проведенню, як це передбачено Постановою № 976.

ПІДСУМКОВІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

За результатами проведення громадської експертизи рекомендуємо Міністерству оборони України:

- 1) Зменшити кількість друкованих видань, що засновані Міністерством оборони України і фінансуються з державного бюджету України, до двох видань: одного журналу і однієї газети.
- 2) Забезпечити (зокрема, фінансово) більш повне відображення мовлення ТРК «Бриз» на сайті цієї телерадіокомпанії (www.breezetv.com.ua) одним із наступних шляхів:
 - організувати онлайн-мовлення (теле- і радіомовлення);
 - розмішувати записи усіх або значної частини теле- і радіопрограм.

2 червня 2011 року

Інститут Медіа Права

Директор

Т. С. Шевченко

* * *

Громадська експертиза Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України у сфері його діяльності за Державною програмою розвитку й функціонування української мови на 2004–2010 рр.

Упродовж лютого — вересня 2011 року експерти Інституту Медіа Права провели громадську експертизу діяльності Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України (далі — МОН) у сфері його діяльності за Державною програмою розвитку й функціонування української мови на 2004–2010 рр.

На початку дослідження МОН не сприяло йому належною мірою. Запит про проведення громадської експертизи був одержаний МОН 3 лютого 2011 року, проте упродовж семи тижнів після цього орган влади так і не видав наказу про проведення громадської експертизи і не надав запитані матеріали. 28 березня 2011 року Інститут Медіа Права надіслав до Кабінету Міністрів України скаргу на бездіяльність Міністерства. У результаті цього експертам були надані копії матеріалів, потрібних для проведення дослідження.

За підсумками громадської експертизи було виявлено ряд недоліків як у самій Державній програмі розвитку і функціонування української мови, так і в її виконанні Міністерством. Відповідно, Інститут Медіа Права надіслав до МОН експертні пропозиції щодо покращення його роботи у галузі підтримки української мови. Зокрема, спеціалісти запропонували розширити можливості вивчати українську мову для всіх охочих (як іноземців, так і носіїв мови) шляхом створення навчальних курсів та сприяння випуску посібників. Крім того, експерти вказали на необхідність консолідації україномовної наукової термінології.

Експертні пропозиції були надіслані до МОН 23 вересня 2011 року. Згодом, 3 листопада 2011 року представники Міносвіти запросили експертів Інституту Медіа Права на засідання колегії, де одним з питань постало обговорення висновків та пропозицій громадської організації. Доповідач від Міністерства заявив, що робочою групою були уважно розглянуті експертні пропозиції і що більшість з них буде враховано для розробки нової Програми розвитку і функціонування української мови на 2012–2016 роки. Проте деякі пропозиції були оцінені Міністерством як такі, що не підпадають під компетенцію Міністерства освіти у ході виконання програми. Натомість, доповідач відзначив, що ці пропозиції будуть перенаправлені до Міністерства культури як належного виконавця по деяких питаннях. Колегією одногосно було прийняте рішення про видання наказу про включення експертних пропозицій Інституту Медіа Права до Державної програми розвитку і функціонування української мови на 2012–2016 роки.

Дата надсилання запиту на проведення громадської експертизи	02.02.2011
Дата отримання запиту органом влади	03.02.2011
Дата видачі наказу / розпорядження про проведення громадської експертизи	Невідомо
Розміщення інформації про громадську експертизу на веб-сайті органу влади	Невідомо
Надання документів та матеріалів	Була надана вся запитана інформація
Розміщення експертних пропозицій на веб-сайті органу влади	Експертні пропозиції не були розміщені
Розгляд експертних пропозицій	03.11.2011 — засідання колегії Міністерства
Розміщення матеріалів громадської експертизи на веб-сайті «Громадянське суспільство і влада»	Матеріали не були розміщені

ЕКСПЕРТНІ ПРОПОЗИЦІЇ за результатом проведення громадської експертизи діяльності Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України

Ініціатор проведення громадської експертизи:

Громадська організація «Інститут Медіа Права»
01015, м. Київ, вул. Старонаводницька, 8, оф. 24.
www.medialaw.kiev.ua
info@medialaw.kiev.ua

Період проведення громадської експертизи:

02.02.2011 р. — 23.09.2011 р.

Упродовж лютого — вересня 2011 року експерти Інституту Медіа Права провели громадську експертизу діяльності Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України (далі — МОН) у сфері його діяльності за Державною програмою розвитку й функціонування української мови на 2004—2010 рр.

Ця громадська експертиза здійснювалася у відповідності до:

- Конституції України № 254к/96-ВР від 28.06.1996 р.;
- Закону України «Про доступ до публічної інформації» № 2939-VI від 13.01.2011 р.;
- Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» № 976 від 05.11.2008 р. (далі — Постанова № 976).

Предмет громадської експертизи: діяльність МОН за Державною програмою розвитку й функціонування української мови на 2004—2010 рр. (далі — Програма).

Мета громадської експертизи:

- оцінка діяльності МОН щодо розвитку й функціонування української мови;
- оцінка виконання МОН Програми.

Громадська експертиза діяльності МОН здійснювалася на основі:

- звітної інформації, наданої МОН, а саме:
 - щорічних узагальнених інформацій, які були подані МОН до Кабінету Міністрів України;
 - узагальненого звіту МОН за результатами виконання Програми;
- інформації та документів, наданих виконавцями Програми у відповідь на інформаційні запити щодо виконання ними Програми у відповідних частинах;
- пояснень представників МОН, Інституту інноваційних технологій та змісту освіти;
- дослідження правових актів, що регулюють статус української мови та виконання Програми;
- дослідження інформації з відкритих джерел.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ, ЯКИМИ РЕГУЛЮВАЛАСЯ ДІЯЛЬНІСТЬ МОН ПО ВИКОНАННЮ ДЕРЖАВНОЇ ПРОГРАМИ РОЗВИТКУ Й ФУНКЦІОНУВАННЯ УКРАЇНСЬКОЇ МОВИ НА 2004—2011 рр.

- *Конституція України* від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР.
- *Закон України «Про мови в Українській РСР»* від 28.10.1989 р. № 8312-XI.
- *Указ Президента України «Про Міністерство освіти і науки України»* від 7.06.2000 р. № 773/2000, яким затверджено Положення про МОН (втратив чинність на підставі Указу Президента № 410/2011 від 08.04.2011).
- *Указ Президента України «Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України»* від 8.04.2011 № 410/2011.
- *Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми розвитку і функціонування української мови на 2004—2010 роки»* від 2.10.2003 № 1546.
- *Рішення Конституційного Суду України* від 14.12.1999 року № 10-рп/99 (*справа про застосування державної мови*).

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. ДІЯЛЬНІСТЬ МОН ЩОДО РОЗВИТКУ Й ФУНКЦІОНУВАННЯ УКРАЇНСЬКОЇ МОВИ, ЗОКРЕМА В РАМКАХ ПРОГРАМИ

1.1. Загальна інформація про Державну програму розвитку й функціонування української мови на 2004–2010 рр.

Державну програму розвитку і функціонування української мови на 2004–2010 роки було затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 2 жовтня 2003 р. № 1546, її виконання тривало сім років і наразі завершилося.

Метою Програми було створення належних умов для розвитку і розширення сфери функціонування української мови, виховання шанобливого ставлення до неї, формування патріотизму у громадян України. До основних завдань Програми було віднесено зміцнення статусу української мови як державної, всебічний розвиток і розширення її функціонування в усіх сферах суспільного життя, визначення та здійснення заходів для стимулювання глибокого вивчення української мови та ін.

Ще до закінчення строку виконання Програми Міністерство культури і туризму України почало розробляти Концепцію Державної цільової національно-культурної програми розвитку і функціонування української мови на 2011–2015 роки. Але після 2010 р. на заміну Програми нового документа так і не було прийнято.

1.2. Повноваження МОН щодо розвитку й функціонування української мови

Згідно з Програмою Міністерство освіти й науки було визначене як її координатор (розділ V «Координація та контроль за виконанням Програми»). Крім того, центральні органи виконавчої влади, Національна академія наук, Академія педагогічних наук, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська і Севастопольська міські державні адміністрації зобов'язані були інформувати МОН про хід виконання Програми, тобто вказане міністерство частково виконувало й контрольні функції.

У підпункті 7 пункту 4 Положення про Міністерство освіти і науки України, яке було затверджене Указом Президента України від 7 червня 2000 року № 773/2000, передбачалася функція Міністерства впроваджувати у «практику освітні та наукові програми відродження і розвитку національної культури, української мови і мов національних меншин, національно-культурних традицій усіх корінних народів і національних меншин України». За час проведення громадської експертизи набуло чинності нове Положення про це міністерство, внаслідок чого були змінені функції останнього, які зокрема торкнулися й питання української мови.

Указом Президента України від 8 квітня 2011 року № 410/2011 вищевказане Положення було скасоване і було затверджено Положення про Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України, в якому відсутні функції МОН у сфері розвитку й функціонування української мови. Натомість у Міністерства культури України згідно з Положенням про Міністерство культури України (затверджене Указом Президента України від 6 квітня 2011 року № 388/2011) наявна функція вживати заходів щодо «всебічного розвитку і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України» (пп. 93 п. 4 вказаного Положення). Представники МОН теж визнають, що питання розвитку української мови поза сферою освіти наразі належить до компетенції Міністерства культури.

Вважаємо, що державну політику щодо розвитку української мови має координувати одне з міністерств (яке саме — є більше технічним питанням розподілу функцій між ними). Державна підтримка української мови повинна мати місце не лише в освітній та науковій сфері України, тому покладення на Міністерство культури повноважень із розвитку української мови в усіх сферах суспільного життя не викликає заперечень. Але, разом з тим, МОН повинно залишатися впроваджувачем даної політики в освітній та науковій сферах під загальною координацією Міністерства культури, що мало би бути відображено в Положенні про МОН.

1.3. Виконання МОН Програми

Програма включає 40 категорій заходів, спрямованих на розвиток і функціонування української мови (розділ VI Програми). У 31-й з цих категорій МОН було виконавцем або співвиконавцем. Проте у пунктах Програми, де є кілька виконавців, не деталізовано, в якій частині кожен зі співвиконавців відповідає за цей захід, зокрема, яке з відомств координує роботу по певній категорії заходів. Також МОН не було чітко визначено Програмою як структура, відповідальна за виконання Програми в цілому. Міністерство культури і туризму України в червні 2009 року вказувало на «правові та організаційні проблеми» в ході реалізації Програми, через які поставлені завдання й заплановані заходи не виконані повною мірою³.

Представники МОН зазначають, що в нього відсутні повноваження зобов'язувати інших виконавців Програми здійснювати її виконання певним чином, тому структурний підрозділ, який займався в МОН Програмою загалом лише отримував звіти від інших її виконавців та узагальнював дані з них для передачі в Кабінет Міністрів України. Тобто фактично МОН не намагався впливати на хід виконання Програми іншими виконавцями. Проте такий підхід можна визнати обґрунтованим лише частково. Цілком логічно, що виконання програми, яка включає в себе 40 категорій заходів, без координації єдиним органом не може бути ефективним. З юридичної точки зору інші центральні органи виконавчої влади не підпорядковані МОН, і їхні відносини можуть будуватися лише на рівносторонній основі. Але виконавцями різних заходів за програмою були також обласні й міські державні адміністрації. Відповідно до частини 1 статті 6 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»: *«На виконання... актів... міністерств... голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів — накази»*. Також *«Управління, відділи та інші структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій підзвітні та підконтрольні відповідним міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади»* (ч. 2 ст. 31 того ж закону). Отже, маючи контрольні повноваження щодо місцевих державних адміністрацій МОН ними не скористалося.

У заключному звіті МОН визнає, що частину заходів Програми не вдалося виконати також через нестачу фінансування⁴. Як зазначено в розділі III Програми «Фінансування Програми здійснюється в межах видатків... у державному бюджеті та за рахунок інших джерел, не заборонених законодавством». Але тільки менша частина виконавців Програми (НАН, Запорізька, Київська, Луганська, Житомирська, Тернопільська, Черкаська, Чернівецька та Херсонська ОДА) залучили спонсорське чи інше позабюджетне фінансування, і до того ж у значно менших обсягах, ніж бюджетне.

За результатами аудиту ефективності використання коштів держбюджету на розвиток і функціонування української мови Рахункова палата України визнала стан виконання Програми задовільним і таким, що «повною мірою не сприяє розв'язанню наявних проблем цього складного аспекту суспільного життя»⁵.

Для оцінки повноти виконання Програми безумовно необхідно брати до уваги передбачені самою Програмою очікувані результати (розділ IV). Проте переважна більшість критеріїв результативності Програми сформульовані в ній як описання процесів, а не результатів діяльності: *«розширення функціонування української мови» (відсутній кількісний критерій), «виконання Програми забезпечить... державну підтримку функціонування української мови в інформаційному комп'ютерному середовищі», «державну підтримку наукових розробок,...», «розвиток мережі дошкільних, загальноосвітніх, вищих навчальних закладів...»* та ін. Посилання серед очікуваних результатів на забезпечення практичної реалізації *«статті 10 Конституції України щодо всебічного розвитку і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя»* знову-таки не є достатньо конкретним, оскільки в короткостроковій програмі, якою власне і є розглядувана Програма, мали би бути вказані пріоритетні сфери, на яких концентрується програма. У розділі VI Програми, де перелічені заплановані заходи, також не згадано очікуваних від кожного із заходів результату (ОДА у власних звітах про виконання ними Програми вказували планований результат по кожному заходу, але їх формулювання не були зазвичай конкретними).

Незважаючи на відсутність чітких критеріїв результативності Програми наведемо нижче власну оцінку результативності заходів по Програмі, за які частково або повністю відповідало МОН.

³ <http://mincult.kmu.gov.ua/mincult/uk/publish/article/159440>.

⁴ <http://osvita.ua/legislation/other/16661>.

⁵ <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16732888>.

1. Розроблення проекту Концепції державної мовної політики. Організація широкого обговорення проекту Концепції (2004–2005)

Концепція державної мовної політики була схвалена Указом Президента України від 15 лютого 2010 року № 161/2010 (тобто на 5 років пізніше від запланованого терміну її підготовки). Інформації про проведення громадського обговорення проекту концепції виконавці Програми не надавали.

2. Підготовка пропозицій стосовно внесення змін до законів, зокрема щодо фінансової підтримки виробництва кіно-, відео- та аудіопродукції, випуску друкованих видань державною мовою та установами відповідальності за порушення законодавства про мови (2004–2005)

18 лютого 2010 року було прийнято Закон України «Про внесення змін до Закону України “Про кінематографію” та інших законів України щодо підтримки виробництва національних фільмів», який згадано в додатку до звіту МОН. Однак відсутні дані щодо участі в розробці цього проекту МОН або іншими виконавцями Програми.

Із узагальнених інформацій МОН видно, що певна робота в цьому напрямі також була проведена (хоча за 2005 р. дані відсутні), але за її результатами Верховною Радою не розглянуто жодного проекту закону, розробленого МОН.

3. Розроблення і впровадження механізму забезпечення поглиблення знань з української мови та її використання у процесі виконання державними службовцями посадових обов’язків (2004–2010)

Виконавці (Національна академія державного управління при Президенті України та ін.) звітують про впровадження навчального курсу «Ділова українська мова». Проте недоліком даного заходу є відсутність, поряд із поглибленням знань, механізмів контролю за дотриманням держслужбовцями мовного законодавства. Про свою суттєву участь у здійсненні цих заходів МОН не повідомляє.

4. Створення системи моніторингу та проведення аналізу характерних тенденцій розвитку етномовних процесів, функціонування української мови в різних сферах суспільного життя (2004–2010)

З матеріалів звітності неможливо зрозуміти, чи функціонує відповідна система моніторингу поза системою освіти, оскільки подаються лише статистичні дані щодо кількості навчальних закладів з українською мовою навчання та учнів (студентів), які навчаються українською, декларується проведення центральними органами виконавчої влади аналізу заходів з виконання програми без конкретизації.

5. Розроблення проекту та введення в дію українського лінгвістичного порталу в мережі Інтернет (2004–2006)

«Український лінгвістичний портал» запущено (<http://www.ulif.com.ua/UMIF/>), проте оновлення новин на ньому відбувається рідко, а сам портал не забезпечує двосторонньої комунікативної взаємодії з користувачами мережі, тобто інформація рухається від адміністратора порталу до користувача, але в останнього відсутня можливість коментувати новини порталу, самостійно розмішувати власну інформацію на лінгвістичну тематику, спілкуватися за допомогою порталу з іншими його користувачами.

6. Створення українського сегменту міжнародної лінгвістичної системи та забезпечення вступу України до Євроворднет (2004–2006)

Як повідомляє прес-служба Рахункової палати України за результатами аудиту ефективності використання коштів держбюджету на розвиток і функціонування української мови «не створено українського сегменту міжнародної лінгвістичної системи та не забезпечено вступу України до Євроворднету»⁶. Причиною такого стану справ названо недостатнє фінансування. МОН лише звітував, що «створено україномовну онтологічну семантичну базу знань UkrWordNet».

7. Створення і забезпечення функціонування української мови в інформаційному комп’ютерному середовищі (2004–2006)

⁶ <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16732888>.

Також за висновком Рахункової палати України за результатами вищезазначеного аудиту «не створено і не забезпечено функціонування української мови в інформаційному комп'ютерному середовищі». В той же час в інформаційному звіті про хід виконання Програми в 2006 р., поданому МОН до Кабінету Міністрів України, зазначено, що «подальший розвиток функціонування української мови в інформаційному комп'ютерному середовищі передбачено заходами Державної програми «Інформаційні та комунікаційні технології в освіті та науці на 2006–10 рр.» На нашу думку, вказаний аспект виконання Програми штучно звужено до сфери розвитку і функціонування української мови лише в освіті й науці, хоча промоція української мови в мережі Інтернет у сегментах більш наближених до буденного життя пересічних громадян значно краще б сприяла популяризації мови. МОН звітує про розробку «системотехніки віртуальної лексикографічної лабораторії», що не відповідає зазначеному в Програмі пункту.

8. Вивчення стану викладання українською мовою профільних і базових дисциплін в навчальних закладах Автономної Республіки Крим, Дніпропетровської, Донецької, Луганської та Одеської областей, подання організаційної та методичної допомоги в розширенні сфери функціонування української мови (2004–2005)

Зі звітних матеріалів видно, що вивчення стану викладання українською мовою проводилося, але зміст наданих за його результатами рекомендацій зазвичай не був конкретизований. Як правило, впродовж року МОН проводило моніторинг стану викладання у низці областей Півдня і Сходу України. У звітах повідомляється, що за результатами перевірок було «вказано на недоліки», «надано організаційну та методичну допомогу».

9. Розроблення та забезпечення виконання міжвідомчої науково-технічної програми «Інформація. Мова. Інтелект» (2004–2010)

Про виконання вказаного заходу у звітності немає жодної інформації (співвиконавцями були Національна академія наук та МОН, фінансування мало відбуватися за окремою програмою, але кошти не були виділені).

10. Приведення навчально-виховного процесу у дошкільних, загальноосвітніх професійно-технічних та вищих навчальних закладах у відповідність з вимогами законодавства про мови (2004–2010)

У звітності МОН подано статистичні дані щодо навчального процесу в Україні різними мовами, хоча, виходячи зі спрямованості Програми, у цьому пункті повинна бути подана інформація про стан викладання саме українською мовою та його відповідність мовному законодавству. Міністерство звітує про поступове збільшення кількості учнів, що навчаються українською мовою, за час реалізації Програми, а також констатує «належне реагування» з його боку на порушення мовного законодавства.

11. Будівництво та відкриття гімназій з українською мовою навчання у містах Сімферополі та Ялті (2004–2005)

У Сімферополі вказану гімназію відкрито у 2004 р. Щодо української гімназії в Ялті у звітності повідомляється про процес узгодження технічних умов будівництва. За даними директора Інституту соціальної та політичної психології М. Слюсаревського кошти на це не виділялися⁷.

12. Розширення мережі профільних класів, спеціалізованих шкіл, гімназій, ліцеїв, колегіумів, різних типів навчально-виховних комплексів з поглибленим вивченням української мови і літератури, зміцнення їх матеріально-технічної бази (2004–2010)

Цей напрям визначений як один із пріоритетних для МОН. У звітності наведені дані про поступове збільшення кількості відповідних навчальних закладів: у 2010–2011 навчальному році, за даними МОН, функціонувало 2 563 таких навчальних заклади (60 820 учнів).

13. Випуск чергових видань «Орфографічного словника української мови» (2004–2010)

Упродовж дії Програми було випущено кілька видань орфографічних словників української мови.

⁷ «Експрес», № 37 (5681) 7–14 квітня 2011 р.

14. Підготовка та видання програм і навчально-наочних посібників українською мовою для загально-освітніх, професійно-технічних, вищих навчальних закладів та закладів післядипломної освіти (2004–2010)

Видання програм і навчальних посібників упродовж дії програми здійснювалося регулярно, проте дані про накладі конкретних видань у звітності не вказані.

15. Забезпечення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації педагогічних кадрів для викладання українською мовою профільних і базових дисциплін у навчальних закладах м. Севастополя. Утворення у м. Севастополі філіалу Черкаського державного університету імені Богдана Хмельницького (2004–2008)

Під виглядом звітності про процес підготовки педагогів для викладання українською мовою у навчальних закладах Севастополя (2006 р.) подано дані про підготовку працівників ОДА загалом, по наступних роках дані за цим пунктом узагалі не наведені, а в додатку до Заключного звіту констатовано, що таку підготовку фахівців здійснюють в Севастопольському міському гуманітарному університеті та філіалі Черкаського державного університету ім. Б. Хмельницького, який було відкрито у Севастополі⁸.

16. Висвітлення в державних друкованих та аудіовізуальних засобах масової інформації актуальних питань розвитку і функціонування української мови та завдань щодо піднесення її престижу (щороку)

Державні й комунальні ЗМІ регулярно випускали матеріали із зазначених питань, проте у звітності відсутні ознаки того, що саме МОН пропонувало такі цикли публікацій.

17. Проведення міжнародних та загальнодержавних конкурсів з української мови, зокрема за темами «Я вірю в майбутнє твоє, Україно!» та «Об'єднаймося ж, брати мої!», з українознавства (2004–2010)

Вказані вище та інші конкурси проводилися регулярно, проте зі звітності не зрозуміло, чи відбувалися такі заходи у всіх регіонах України.

18. Координація співпраці навчальних закладів з просвітницькими товариствами з питань широкого застосування державної мови у сфері освіти, подання їм методичної допомоги (постійно)

Звітність свідчить про здійснення координації з просвітницькими товариствами, але не наведено даних про повноту охоплення регіонів цими заходами.

19. Розроблення та здійснення заходів щодо тиражування кращих українських фільмів, а також озвучення українською мовою творів світового кіномистецтва (2004)

Виконання даного пункту, очевидно, залежало від МОН незначною мірою: обсяги вітчизняного кіно виробництва надзвичайно низькі, крім того кошти на виконання цих заходів не виділялися. Водночас, така діяльність була передбачена Програмою лише на 2004 рік, що не давало можливості досягти системних результатів.

20. Проведення науково-практичних конференцій та семінарів з питань навчання державною мовою в загальноосвітніх, професійно-технічних, вищих навчальних закладах та закладах післядипломної освіти (2004–2010)

Проведення вказаних конференцій здійснювалося регулярно (наприклад, «Українська мова (за професійним спрямуванням): концепція навчальної дисципліни та її місце у фаховій підготовці» — 2004; «Мовленнєва комунікація в постіндустріальному суспільстві» — 2006; «Українська філологія: школи, постаті, проблеми» — 2008).

21. Визначення державних вимог щодо змісту та обсягу знань з української мови студентів з урахуванням напрямів підготовки фахівців. Розроблення типових навчальних програм з української мови для вищих навчальних закладів (2004)

⁸ <http://cdu.edu.ua/?show=4;kid=81>.

Щодо вказаних заходів МОН лише згадує про прийняття двох наказів щодо навчальних програм з української мови для медичного та ветеринарно-медичного напрямів.

22. Створення системи моніторингу динаміки і тенденцій розширення сфери функціонування української мови в системі вищої освіти (2004)

Детальний моніторинг сфери застосування української мови у вищій освіті було забезпечено Державною інспекцією навчальних закладів МОН. Зокрема, був досліджений стан викладання навчальних дисциплін українською мовою, ведення діловодства українською, проводилися міністерські контрольні роботи з дисципліни «Українська мова». При цьому гостро проявилася проблема нестачі україномовних підручників. В окремих випадках було виявлено суттєві випадки недотримання вимоги щодо викладання навчальних дисциплін українською мовою (наприклад, у Донецькій області у 2010 році), також відзначені випадки виконання дипломних робіт російською мовою (Сумська область) та ін.

23. Організація курсів та проведення семінарів, практикумів з української мови у закладах післядипломної педагогічної освіти для педагогічних та науково-педагогічних працівників (щороку)

Такі заходи здійснювалися (наприклад, «Інформаційно-комунікаційні технології на уроках української мови та літератури», Харківська область, «Правові питання функціонування української мови як державної», Хмельницька область), але у звітності не наведено даних про повноту охоплення ними областей України, не по кожному рокові відомості конкретизовані.

24. Проведення періодичних (раз на три роки) оглядів-конкурсів на кращу організацію в навчальних закладах роботи із забезпечення функціонування української мови (2007, 2010)

Щодо вказаних заходів МОН не звітував Кабінету Міністрів узагалі, хоча Міністерство є єдиним виконавцем за цією категорією заходів (як зазначено в додатку до Заключного звіту: «Огляди-конкурси у зв'язку з відсутністю фінансування не проводились»).

25. Підготовка і видання підручників та навчальних посібників з української мови для вищих навчальних закладів з урахуванням напрямів підготовки фахівців (2004–2010)

Підготовка й друк таких видань здійснювалися, але у звітах не конкретизований тираж кожного з них (наприклад у 2008 р. гриф МОН надано трьом навчальним посібникам і одному підручнику, у 2007 р. підготовлено й видано «понад 68 назв» підручників, посібників українською мовою), загалом звіт містить інформацію про видання 277 назв підручників та посібників загальним накладом 1 568 900 примірників.

26. Підготовка і видання енциклопедичної та довідкової літератури українською мовою із створенням електронних варіантів (2004–2010)

Підготовка й друк видань здійснювалися (наприклад, у 2004 році видано один термінологічний покажчик української психологічної лексики та один словник, у 2008 році підготовлено 3-тє видання енциклопедії «Українська мова»), але у звітах не конкретизований тираж кожного з них. За останні роки дані про виконання цієї категорії заходів об'єднано з даними щодо виконання заходів за пунктом 32 Програми. Створення електронних версій видань загальмоване, як пояснили в Інституті інноваційних технологій і змісту освіти, небажанням авторів видань надавати на це згоду, судовими позовами видавців. Разом з тим, створення й поширення електронних версій довідкової й навчальної літератури, зважаючи на зростаючу роль інформаційних технологій, мало б бути одним з основних заходів щодо підтримки української мови, здійснюваних МОН.

27. Створення у вищих навчальних закладах умов для підвищення мовної культури студентів, педагогічних та науково-педагогічних працівників (проведення лекторіїв, конкурсів, засідань за «круглими столами», організація курсів з вивчення української мови, інтернет-конференцій) (2004–2010)

Вказані заходи здійснювалися, але у звітності не наведено даних про повноту охоплення ними областей України, дані за окремі роки не вказані. До того ж, незрозуміло, яким чином контролювалися змістовність і якість цих навчальних подій. Крім того, у звітності такі заходи зазвичай фігурують як конференції, семінари, тобто заходи більш офіційного характеру, ніж передбачено у Програмі.

28. Організація випуску для навчальних закладів аудіо- та відеопосібників українською мовою (2004–2010)

Щодо вказаних заходів МОН взагалі не звітував Кабінету Міністрів України у зв'язку з відсутністю фінансування. Іншим співвиконавцем у цій категорії заходів була Національна академія педагогічних наук України.

29. Видання журналу «Українська мова у вищій школі» (2004)

Матеріали для журналу було підготовлено, але видання не здійснювалося у зв'язку з відсутністю фінансування.

30. Проведення в День української писемності та мови науково-практичної конференції з проблем розвитку та функціонування державної мови (2004 р.)

У звітності за 2004 рік констатується факт проведення такої конференції. У додатку до Заключного звіту натомість зазначено, що конференція не проводилася через відсутність фінансування.

31. Проведення науково-практичної конференції з проблем викладання української мови у навчальних закладах української діаспори (2005 р.)

У додатку до Заключного звіту зазначено, що конференція не проводилася через відсутність фінансування.

Велика кількість заходів щодо підтримки й розвитку української мови за Програмою вимагала значної організаційної роботи з координування виконання програми та перевірки звітів інших виконавців. Як уже зазначалося вище, МОН вважає, що в нього немає достатньо повноважень для здійснення такої координації, хоча на нашу думку це не зовсім відповідає дійсності.

За нестачу фінансування на виконання Програми у своїй частині МОН також несе частину відповідальності, оскільки воно не проводило активної роботи із залучення позабюджетних коштів.

Загалом звітність про виконання Програми розкриває з різною мірою деталізації процес її виконання, але не висвітлює результативності проведених заходів. Зважаючи на те, як виписаний розділ IV Програми, вона не передбачала досягнення її виконавцями чітких результатів, що треба визнати дуже суттєвим недоліком Програми, який робить оцінювання ефективності її виконання доволі умовним.

Відсутність у Програмі значної уваги до розвитку й функціонування української мови поза навчальним і науковим процесами та сферою функціонування суб'єктів владних повноважень є серйозним недоліком, на який Кабінет Міністрів України не звернув уваги при затвердженні Програми. Але МОН у межах його компетенції варто стимулювати підтримку й розвиток української мови й поза публічною сферою, зокрема в мережі Інтернет.

Як уже було сказано, Програма фактично не є програмою розвитку й функціонування української мови у державі в цілому, а значною мірою обмежується сферою освіти й науки. В інших же сферах вона зводиться до безсистемного набору заходів без визначення для них ключового напрямку прикладення зусиль та цільової аудиторії населення, на яку б спрямовувався вплив.

Якщо аналізувати фінансове забезпечення виконання Програми, то можна дійти висновку, що в неї не було цілісного фінансування — передбачені нею категорії заходів фінансувалися кожна окремо. Передбачене і фактичне фінансування мало суттєві розбіжності. Наприклад, по категоріях заходів, співвиконавцем у яких було МОН, найбільше фінансування за Програмою передбачалося на підготовку й видання підручників і посібників з української мови для ВУЗів (п. 32 — 13 000 000 грн.) та на підготовку й видання енциклопедичної й довідкової літератури українською мовою зі створенням електронних варіантів (п. 33 — 14 000 000 грн.). Проте найбільше фінансування отримали за Програмою не ці категорії заходів, а заходи з розширення мережі профільних класів, різних типів навчальних закладів з поглибленим вивченням української мови і літератури, зміцнення їх матеріально-технічної бази (п. 16 — 68 042 260 грн.), а також будівництво та відкриття гімназій з українською мовою навчання у містах Сімферополі та Ялті (п. 15 — 19 328 300 грн.), а заходи за пунктами 32 і 33 отримали лише 2 128 000 грн. і 188 400 грн. відповідно.

Надто мало уваги в Програмі приділено поширенню та підтримці української мови в мережі Інтернет та інших засобах новітніх інформаційно-комунікаційних технологій, хоча вони в Україні є дуже популярними, зокрема, серед молоді. Створення довідкової літератури в електронному форматі прак-

тично не фінансувалося, хоча випуск такої літератури (як і підручників) мав би обходитися значно дешевше, ніж друк паперових видань. У МОН зазначають, що навчання за допомогою електронних підручників законодавчо не передбачено, але, на нашу думку, саме Міністерство й мало б ініціювати відповідні законодавчі зміни.

Для МОН цільовою аудиторією є діти та молодь. Але результати досліджень етномовних процесів указують на негативну динаміку мовних процесів серед молоді. Так, дослідження «Юкрейніан соціолоджі сервіс» містить такий висновок: «когортний аналіз громадських і виробничих мовних практик (а не тільки сімейних) показує, що деукраїнізація цих практик і зростання частки громадян, які розмовляють у громадських і виробничих сферах змішаною (суржик) чи переважно російською мовою, серед нинішньої української молоді не тільки не припинилося, а й триває досить активно. Згідно з дослідженням 2007 р., серед української молоді, порівняно з середньою віковою групою (30–54 роки), на 5,8 % скоротилася частка тих, хто розмовляє лише українською, та на 7,5 % зросла частка тих, хто розмовляє лише або переважно російською»⁹. Дослідження «Мова, якою громадяни спілкуються у родині в залежності від віку» показує найнижчий відсоток спілкування українською в молоді порівняно зі старшими віковими групами¹⁰). За таких умов роботу МОН з підтримки й розвитку української мови не можна визнати ефективною.

Зважаючи на компетенцію МОН, з урахуванням мовної ситуації в Україні та зростаючої ролі інформаційно-комунікаційних технологій вважаємо за потрібне рекомендувати Міністерству запровадити такі заходи з підтримки й розвитку української мови:

- Запровадження навчальних курсів із вивчення української мови та вдосконалення рівня володіння нею. Йдеться про навчальні програми для дорослих (як носіїв мови так і іноземців), для учнів і студентів, що бажають підвищити свій рівень знань, для спеціалістів лінгвістичного профілю та ін. На сьогоднішній день не існує розвиненої мережі таких курсів. Одним із наслідків цього є те, що іноземці, прибуваючи в Україну на тривале проживання, вчать російську мову, не маючи ефективних засобів для вивчення української.
- Сприяння випуску посібників з вивчення української мови як іноземної для англомовних, німецькомовних, російськомовних, іспаномовних та ін. іноземців (відповідними мовами).
- Запровадження масового випуску підручників, посібників, довідкової літератури тощо українською мовою в електронній формі. Це дозволить здешевити випуск підручників і посібників, забезпечити їх поширення масово (зробить їх доступними практично кожному учневі, студенту, в якого наявний комп'ютер), а також дасть змогу оперативно здійснювати оновлення (виправлення помилок) цих видань, певною мірою зацікавить учнів та студентів. Природно, що видавці є опонентами таких заходів, але авторів такого роду видань можна залучити, гарантувавши їм чітко визначену суму авторського гонорару (незалежно від кількості примірників видання).
- Координування МОН діяльності щодо розвитку україномовної наукової термінології науковими, навчальними закладами всіх форм власності (фіксація новоутворених або запропонованих наукових термінів, проведення Міністерством заходів із обговорення нових термінів, вироблення в науковому середовищі єдиних позицій щодо їх застосування, оприлюднення узгоджених позицій за результатами таких заходів).
- Забезпечення перекладів найбільш цитованих іноземних наукових статей українською мовою та організація зручного доступу до їх бази (з дотриманням авторських прав).
- Створення та розміщення у вільному доступі в мережі Інтернет універсального англо-українського, українсько-англійського словника (на зразок www.multitran.ru, можливо із залученням волонтерів, запускаючи веб-сайт частинами, наприклад спочатку загальноновживана термінологія, пізніше, в міру готовності словникової бази, — технічна, юридична і т. д.).

⁹ Мовна ситуація та статус мов в Україні: динаміка, проблеми, перспективи. О. Вишняк, д. с. н., керівник фірми «Юкрейніан соціолоджі сервіс» (<http://forumn.kiev.ua/2008-03-70/70-10.htm>).

¹⁰ Опитування з 7 по 25 грудня 2006 року проводили Українське демократичне коло та Юкрейніан соціолоджі сервіс. http://uabooks.info/ua/book_market/analytics/?pid=2386&print=1.

- Інтенсифікація залучення позабюджетного фінансування під заходи з підтримки й розвитку української мови.

2. СПРИЯННЯ МОН У ПРОВЕДЕННІ ГРОМАДСЬКОЇ ЕКСПЕРТИЗИ

2.1. Дотримання вимог законодавства щодо реагування на запит про проведення громадської експертизи

З метою ініціювання громадської експертизи 2.02.2011 р. до МОН був надісланий запит із зазначенням предмету та мети експертизи, переліку документів та відомостей, необхідних для проведення експертизи.

Запит був одержаний 3.02.2011 р. уповноваженою особою МОН, але упродовж семи тижнів після цього МОН так і не видало наказу про проведення громадської експертизи, відповідно й не опублікувало його та не розмістило своєму офіційному веб-сайті інформації про проведення громадської експертизи, про заходи щодо сприяння її проведенню.

28.03.2011 р. Інститут Медіа Права надіслав до Кабінету Міністрів України скаргу на бездіяльність МОН. Після надсилання Інститутом Медіа Права цієї скарги Інститут інноваційних технологій і змісту освіти за дорученням МОН надав копії узагальнених інформацій МОН для Кабінету Міністрів України. Але Міністерство не повідомило Інститут Медіа Права про видання наказу про проведення громадської експертизи, на веб-сайті Міністерства такий наказ знайти не вдалося, тобто МОН очевидно порушило Постанову № 976.

2.2. Повнота інформації та документів, наданих за запитом про проведення громадської експертизи

Для здійснення громадської експертизи, з урахуванням масиву інформації, яким володіє саме МОН, були надані всі наявні документи (інформація) щодо виконання Програми.

Листом від 14.03.2011 р. Інститут інноваційних технологій і змісту освіти за дорученням МОН надав копії узагальнених інформацій, які були надіслані МОН до Кабінету Міністрів України (за винятком 2005 р. — у МОН повідомили, що ці матеріали в них відсутні). Інформація у цих документах подекуди є дуже узагальненою і неконкретною, хоча в такому вигляді вона почасти й надавалася в МОН іншими виконавцями Програми. Також представники Міністерства повідомили, що Заключний звіт про результати виконання Програми розміщений в мережі Інтернет за адресою: http://www.mon.gov.ua/newstmp/2011/05_04/2/ (щоправда звіт був наданий не одразу, оскільки на момент початку процедури громадської експертизи він ще не був готовий). Крім цього були надані копії додатків до звіту, які доопрацьовувалися на вимогу Міністерства економіки, в тому числі щодо витрачених на виконання Програми коштів.

Також представники МОН надали відповіді й інформацію на уточнюючі питання представників Інституту Медіа Права. На питання представників Інституту відповів також заступник директора Інституту інноваційних технологій та змісту освіти.

ПІДСУМОК

Надана МОН інформація не дає достатньо даних для оцінки ефективності виконання Програми в повній мірі. Загальний рівень виконання Програми всіма виконавцями можна назвати задовільним (той факт, що мети Програми досягнуто лише частково визнає і саме МОН¹¹). Значною мірою це спричинене нестачею фінансування та відсутністю чітких запланованих результатів виконання Програми.

Громадська експертиза виявила недосконалість Програми, що виражається у відсутності чітких запланованих результатів її виконання, відсутності розподілу сфери відповідальності між виконавцями Програми, невизначеності пріоритетних напрямів упровадження підтримки української мови та цільової аудиторії, на яку спрямовувався б вплив програми (крім сфер освіти й науки).

¹¹ http://www.mon.gov.ua/newstmp/2011/05_04/2/.

Отже, за результатами проведення громадської експертизи рекомендуємо Міністерству освіти і науки, молоді та спорту України:

1. Сприяти розширенню можливостей вивчати українську мову для всіх охочих поза системами середньої та вищої освіти. З цією метою:
 - а) створити навчальні курси із вивчення української мови та вдосконалення рівня володіння нею, а саме навчальні програми для дорослих (як носіїв мови так і іноземців), для учнів і студентів, що бажають підвищити свій рівень знань, для спеціалістів лінгвістичного профілю та ін.
 - б) сприяти випуску посібників з вивчення української мови як іноземної для англомовних, німецькомовних, російськомовних, іспаномовних та ін. іноземців відповідними мовами.
2. Підтримувати й поширювати українську мову при застосуванні засобів новітніх інформаційно-телекомунікаційних технологій, зокрема, шляхом:
 - а) масового випуску навчальної, довідкової, наукової літератури українською мовою в електронній формі;
 - б) створення та розміщення у вільному доступі в мережі Інтернет універсального англо-українського, українсько-англійського словника;
 - в) підтримки (фінансової, організаційної, рекламної) україномовних веб-сайтів, комп'ютерних програм різного формату з навчально-наукової тематики.
3. Забезпечити повноцінне функціонування української мови у сферах академічної та прикладної науки, в тому числі:
 - а) здійснюючи координацію діяльності щодо розвитку україномовної наукової термінології науковими і навчальними закладами всіх форм власності;
 - б) забезпечуючи переклади найбільш цитованих іноземних наукових статей українською мовою із організацією зручного доступу до їх бази (з дотриманням авторських прав).
4. Залучати для підтримки й розвитку української мови зовнішні (позабюджетні, недержавні) ресурси:
 - а) інтенсифікувати залучення позабюджетного фінансування заходів з підтримки й розвитку української мови;
 - б) залучати до відповідних заходів волонтерів, популяризувати волонтерство у цій сфері.

23.09.2011 р.

З повагою

Директор

Т. С. Шевченко

* * *

Громадська експертиза Міністерства культури України щодо діяльності за Державною програмою розвитку і функціонування української мови на 2004—2010 рр.

2 лютого 2011 року Інститут Медіа Права ініціював громадську експертизу діяльності Міністерства культури України, надіславши відповідний запит. Експерти дослідили роботу Міністерства за Державною програмою розвитку і функціонування української мови. Міністерство культури України є головним розпорядником бюджетних коштів, які виділяються з Державного бюджету на забезпечення розвитку та застосування української мови. Відповідну державну програму реалізує широке коло виконавців, а Міністерство культури України координує фінансування їх діяльності.

Міністерство на початковому етапі проведення експертизи не вжило передбачених законодавством заходів щодо сприяння експертизі. 2 лютого 2011 року Інститут Медіа Права звернувся до Міністерства із запитом на проведення даної громадської експертизи, який був отриманий уповноваженою особою 7 лютого 2011 р. Однак Міністерство не надало повноцінної відповіді і листом від 25 лютого 2011 р. Міністерство порадило звернутися за інформацією до МОН. Інститут Медіа Права надіслав до Кабінету Міністрів України скаргу на фактичну відмову у сприянні проведенню громадської експертизи. Після цього Інститут Медіа Права отримав лист із відомостями щодо діяльності Міністерства за Програмою. Наказ Про сприяння проведенню громадської експертизи діяльності Міністерства культури і туризму України було видано й опубліковано на офіційному веб-сайті Міністерства лише 13.05.2011 р.

У своєму запиті юристи Інституту Медіа Права ставили питання щодо розподілу коштів на виконання Програми її виконавцями. Однак у процесі дослідження експертам вдалося отримати мало даних про фінансування Програми. Натомість вони зібрали значний масив даних щодо роботи Міністерства за заходами із підтримки розвитку української мови.

Тому в експертному висновку Інститут Медіа Права оцінив як фінансування Програми, так і виконання Міністерством культури України її сутнісної складової. За оцінкою експертів, заходи за Державною програмою розвитку й функціонування української мови на 2004—2010 рр. були виконані не повною мірою, зокрема, через нестачу фінансування. Також проект Концепції програми розвитку й функціонування української мови на 2012—2016 роки був оцінений як недостатньо адекватний реаліям мовної ситуації в Україні. Спеціалісти також надали поради щодо проведення більш ефективних заходів із популяризації української мови у майбутньому. Експертний висновок був надісланий до Міністерства Культури України 29 листопада 2011 р.

Дата надсилання запиту на проведення громадської експертизи	02.02.2011
Дата отримання запиту органом влади	07.02.2011
Дата видачі наказу / розпорядження про проведення громадської експертизи	Первинний наказ не був виданий 13.05.2011 — наказ Міністерства про проведення громадської експертизи після скарги Інституту Медіа Права до Кабінету Міністрів України
Розміщення інформації про громадську експертизу на веб-сайті органу влади	13.05.2011
Надання документів та матеріалів	Була надана не вся інформація, запитана у первинному запиті, однак достатньо даних для проведення дослідження за переформульованою темою
Розміщення експертних пропозицій на веб-сайті органу влади	Очікується
Розгляд експертних пропозицій	Очікується
Розміщення матеріалів громадської експертизи на веб-сайті «Громадянське суспільство і влада»	Очікується

ЕКСПЕРТНІ ПРОПОЗИЦІЇ
за результатом проведення громадської експертизи
діяльності Міністерства культури України

Ініціатор проведення громадської експертизи:

Громадська організація «Інститут Медіа Права»
01015, м. Київ, вул. Старонаводницька, 8, офіс 24.
www.medialaw.kiev.ua
info@medialaw.kiev.ua

Період проведення громадської експертизи:

01.02.2011 р. — 29.11.2011 р.

Упродовж лютого — листопада 2011 року експерти Інституту Медіа Права провели громадську експертизу діяльності Міністерства культури України (далі — МК) у сфері його діяльності за Державною програмою розвитку й функціонування української мови на 2004—2010 рр.

Ця громадська експертиза здійснювалася у відповідності до:

- Конституції України № 254к/96-ВР від 28.06.1996 р.;
- Закону України «Про доступ до публічної інформації» № 2939-VI від 13.01.2011 р.;
- Закону України «Про інформацію» № 2657-XII (в редакції від 02.10.1992 р.);
- Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» № 976 від 05.11.2008 р. (далі — Постанова № 976).

Предмет громадської експертизи: діяльність МК за Державною програмою розвитку й функціонування української мови на 2004—2010 рр. (далі — Програма).

Мета громадської експертизи:

- оцінка діяльності МК щодо розвитку й функціонування української мови;
- оцінка виконання МК Програми.

З метою ініціювання громадської експертизи 2 лютого 2011 р. до МК був надісланий запит із зазначенням предмету та мети експертизи, переліку документів та відомостей, необхідних для проведення експертизи. Первісною тематикою громадської експертизи була діяльність МК за Програмою у частині організації її фінансування. Однак, зважаючи на те, що МК надало дуже мало інформації щодо розподілу і використання міністерством бюджетних коштів на фінансування Програми, а всеохоплюючої системи контролю використання таких коштів іншими суб'єктами не встановлено, Інститут Медіа Права прийняв рішення змінити і розширити предмет і мету громадської експертизи, дослідивши виконання Програми міністерством в цілому, а не лише у частині організації її фінансування. Для цього від МК та із інших джерел було отримано додаткову інформацію.

Громадська експертиза діяльності МК здійснювалася на основі:

- інформації та документів, наданих у відповідь на запити (а саме: документів, наданих МК, пояснень представників МК, щорічних узагальнених інформацій Міністерства освіти і науки України для Кабінету Міністрів України (включали в себе частину щодо виконання МК Програми), відповідей на запити (з додаванням документів) інших виконавців Програми — щодо виконання ними Програми у відповідних частинах);
- дослідження правових актів, що регулюють статус української мови й виконання Програми;
- дослідження інформації з відкритих джерел.

**НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ, ЯКИМИ РЕГУЛЮВАЛАСЯ ДІЯЛЬНІСТЬ МК
ПО ВИКОНАННЮ ДЕРЖАВНОЇ ПРОГРАМИ РОЗВИТКУ Й ФУНКЦІОНУВАННЯ
УКРАЇНСЬКОЇ МОВИ НА 2004–2011 рр.**

- *Конституція України* від 28.06.1996 року № 254к/96-ВР.
- *Закон України «Про мови в Українській РСР»* від 28.10.1989 року № 8312-XI.
- *Закон України «Про державні цільові програми»* від 18.03.2004 року № 1621-IV.
- *Рішення Конституційного Суду України* від 14.12.1999 року № 10-рп/99 (*справа про застосування державної мови*).
- *Положення про Міністерство культури України, затверджене Указом Президента України* від 06.04.2011 року № 388/2011.
- *Указ Президента України «Про Положення про Міністерство культури і туризму України»* від 02.12.2005 року № 1688/2005.
- *Указ Президента України «Про Положення про Міністерство культури і мистецтв України»* від 31.08.2000 року № 1038/2000.
- *Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми розвитку і функціонування української мови на 2004–2010 роки»* від 02.10.2003 року № 1546.

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. ДІЯЛЬНІСТЬ МК ЩОДО РОЗВИТКУ Й ФУНКЦІОНУВАННЯ УКРАЇНСЬКОЇ МОВИ, ЗОКРЕМА В РАМКАХ ПРОГРАМИ

1.1. Предмет експертного дослідження

Державну програму розвитку і функціонування української мови на 2004–2010 роки було затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 2 жовтня 2003 р. № 1546, її виконання тривало сім років і наразі завершилося.

Метою Програми було створення належних умов для розвитку і розширення сфери функціонування української мови, виховання шанобливого ставлення до неї, формування патріотизму у громадян України. Серед основних завдань Програми було зміцнення статусу української мови як державної, всебічний розвиток і розширення її функціонування в усіх сферах суспільного життя, визначення та здійснення заходів для стимулювання глибокого вивчення української мови та ін.

Ще до закінчення строку виконання Програми Міністерство культури і туризму України почало розробляти Концепцію Державної цільової національно-культурної програми розвитку і функціонування української мови на 2011–2015 роки¹².

Пізніше МК розробило проект Концепції Державної цільової національно-культурної програми розвитку і функціонування української мови на 2012–2016 роки¹³.

Однак після 2010 р. на заміну Програми нового документа так і не було прийнято.

1.2. Повноваження МК щодо розвитку й функціонування української мови

Згідно з Програмою МК було визначене як виконавець (співвиконавець) по семи категоріях заходів (визначені п. п. 2, 4, 6, 17, 24, 25, 26 Розділу VI Програми).

¹² <http://mincult.kmu.gov.ua/mincult/uk/publish/article/159440>.

¹³ <http://mincult.kmu.gov.ua/mincult/uk/publish/article/250734>.

Окрім Програми, повноваження МК у мовній сфері були визначені в положенні про це міністерство, щоправда вони змінювалися залежно від зміни статусу МК та змісту положення (формально — положень про міністерства-попередники МК). На момент початку виконання Програми до основних завдань МК зокрема належала *«підготовка пропозицій щодо основних напрямів державної мовної політики та участь у її реалізації»* (абз. 2 п. 3 Положення про Міністерство культури і мистецтв України в редакції Указу Президента від 31 серпня 2000 р.).

Згідно з абз. 2 п. 1 Положення про Міністерство культури і туризму України в редакції Указу Президента від 2 грудня 2005 воно було визначене *«головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення проведення... державної мовної політики»*.

У чинному на сьогодні Положенні про Міністерство культури України (затвердженому Указом Президента України від 6 квітня 2011 року № 388/2011) визначена функція МК вживати заходів щодо *«всебічного розвитку і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України»* (пп. 93 п. 4 вказаного Положення). Очевидно таке законодавче формулювання робить МК провідним органом виконавчої влади щодо підтримки та розвитку української мови. Потрібно згадати, що раніше, на момент початку виконання Програми, таким центральним органом виконавчої влади було МОНМС: у пп. 7 п. 4 Положення про Міністерство освіти і науки України, затвердженого Указом Президента від 7 червня 2000 р. № 773/2000, передбачалася функція цього Міністерства впроваджувати у *«практику освітні та наукові програми відродження і розвитку національної культури, української мови і мов національних меншин, національно-культурних традицій усіх корінних народів і національних меншин України»*; Указом Президента від 8 квітня 2011 р. № 410/2011 останнє Положення було скасоване, а компетенція щодо підтримки української мови перейшла до МК.

Вважаємо, що державну політику щодо розвитку української мови має координувати один з центральних органів виконавчої влади (який саме — є більше технічним питанням розподілу функцій між ними). Проте наразі в МК питаннями розвитку й функціонування української мови займається лише сектор мовної політики (3 штатні одиниці). Цей структурний підрозділ у зв'язку з адміністративною реформою окрім української мови відповідатиме й за державну політику стосовно інших мов. Така ситуація є неадекватною потребам розвитку української мови, оскільки робота всього кількох державних службовців не може забезпечити ефективну державну політику в розглядуваній сфері.

1.3. Виконання МК Програми

Програма включає 40 категорій заходів (розділ VI Програми), у двох із них МК було одноосібним виконавцем, а ще в п'яти — співвиконавцем разом з іншими органами виконавчої влади, науковими установами. Недоліком Програми є те, що в пунктах, де є кілька співвиконавців, не деталізовано, в якій частині кожен зі співвиконавців відповідає за здійснення заходів з цієї категорії, зокрема яке з відомств координує роботу по даній категорії. Міністерство культури і туризму України в червні 2009 року вказувало на *«правові та організаційні проблеми»* в ході реалізації Програми, через які поставлені завдання й заплановані заходи не виконані повною мірою¹⁴.

МОНМС як координатор Програми зазначає, що частину заходів за Програмою не вдалося виконати через нестачу фінансування¹⁵. Особливо проблемним виглядає фінансування Програми в частині категорій заходів, за які відповідальне МК: згідно з інформацією щодо виконання МК заходів Програми (додаток до листа МК до МОНМС № 20/26/11 від 10.02.2011 року) було профінансовано лише поповнення фондів публічних бібліотек кращими творами національної та світової художньої літератури, довідковими, науково-популярними виданнями з різних галузей знань (п. 24 розділу VI Програми). Про фінансування інших категорій заходів у документі не зазначається. Проте, як зазначено в розділі III Програми: *«Фінансування Програми здійснюється в межах видатків, ... у державному бюджеті та за рахунок інших джерел, не заборонених законодавством»*. На питання представників Інституту Медіа Права в МК повідомили, що практика залучення позабюджетних коштів у Міністерстві відсутня. Це свідчить про неповне виконання МК повноважень виконавця Програми, передбачених нею.

¹⁴ <http://mincult.kmu.gov.ua/mincult/uk/publish/article/159440>.

¹⁵ <http://osvita.ua/legislation/other/16661>.

За результатами аудиту ефективності використання коштів держбюджету на розвиток і функціонування української мови Рахунковою палатою стан виконання Програми визнано задовільним і таким, що «повною мірою не сприяє розв'язанню наявних проблем цього складного аспекту суспільного життя»¹⁶.

При оцінюванні виконання Програми необхідно брати до уваги передбачені нею очікувані результати (розділ IV). Однак переважна більшість критеріїв результативності Програми сформульовані в ній як описання процесів, а не результатів діяльності. В короткостроковій програмі, якою власне і є розглядувана Програма, мали би бути вказані пріоритетні сфери, на яких концентрується програма, та очікувані зміни в них (ОДА у власних звітах про виконання ними Програми вказували результат по кожному заходу, але їх формулювання не були зазвичай конкретними).

Нижче наводимо дані зі звітності МК по виконанню Програми (за категоріями заходів за які частково або повністю відповідало МК).

2. Підготовка пропозицій стосовно внесення змін до законів, зокрема щодо фінансової підтримки виробництва кіно-, відео- та аудіопродукції, випуску друкованих видань державною мовою та установлення відповідальності за порушення законодавства про мови (2004–2005)

18 лютого 2010 р. було прийнято Закон України «Про внесення змін до Закону України “Про кінематографію” та інших законів України щодо підтримки виробництва національних фільмів», який згадано в додатку до звіту МОН. Однак відсутні дані щодо участі в розробці цього проекту МК. Як зазначено в додатку до Заключного звіту МОНМС, МК було розроблено проект закону «Про мови», але він не був розглянутий Верховною Радою України.

4. Створення системи моніторингу та проведення аналізу характерних тенденцій розвитку етномовних процесів, функціонування української мови в різних сферах суспільного життя (2004–2010)

За даними звітної інформації, яку МК надав МОНМС, МК проводив «комплекс культурно-мистецьких та культурологічних заходів з підтримки та розвитку культури національних меншин», що зовсім не відповідає суті планованих заходів за цією категорією Програми (моніторинг та аналітика).

6. Запровадження на радіо і телебаченні циклу постійних передач «Державна мова», «Традиції, звичаї та побут українського народу»; забезпечення роботи державних телерадіокомпаній «Культура», «Всесвітня служба українського телебачення і радіомовлення» (2004–2010)

У своїх звітних документах МК зазначає, що до його компетенції не належить запровадження теле-, радіопередач і питання роботи державних телерадіокомпаній взагалі, але в тексті Програми МК все ж зазначено по цій категорії заходів співвиконавцем разом із Держкомтелерадіо. Імовірно, що за даним пунктом програми МК відводилася функція змістового наповнення згаданих передач, але в звітності міністерства також зазначено, що «відсутня відповідна бюджетна програма. Кошти з державного бюджету не виділялись».

17. Внесення пропозицій щодо будівництва спеціального сховища для збереження фондів Шевченківського національного заповідника у м. Каневі (2004–2005)

Аналогічно в звітності МК до МОНМС зазначається, що кошти з держбюджету на будівництво спецсховища фондів Шевченківського національного заповідника не виділялися. У Загальному ж звіті МОНМС про виконання Програми єдиним фактичним виконавцем за даною категорією заходів зазначена Черкаська ОДА, кошти з держбюджету виділялися.

24. Поповнення фондів публічних бібліотек кращими творами національної та світової художньої літератури, довідковими, науково-популярними виданнями з різних галузей знань (2004–2010)

Єдиним виконавцем по цій категорії заходів є МК, кошти з державного бюджету на її виконання виділялися, крім 2009–2010 років, у 2005 році централізовано придбано 1 383 833 примірники видань для поповнення фондів публічних бібліотек, у 2006 році — 244 721 примірник, у 2007 році — 894 491 примірник, у 2008 році — таку ж кількість примірників (загалом — 3 417 536 примірників видань). Авторами видань є різні сучасні й класичні автори з України та зарубіжжя.

¹⁶ <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16732888>.

25. Розроблення та здійснення заходів щодо тиражування кращих українських фільмів, а також озвучення українською мовою творів світового кіномистецтва (2004)

Кошти на виконання цих заходів не виділялися.

26. Здійснення заходів щодо поліпшення якості перекладу українською мовою кращих творів світової драматургії, посилення відповідальності художніх керівників за підвищення рівня мовної культури у театральних-видовищних закладах державної та комунальної форми власності (постійно)

Як зазначено у звітності МК до МОНМС: упродовж 2005–2010 рр. Експертною радою МК з розгляду клопотань про надання статусу академічного творчим колективам в галузі театального мистецтва приділялась особлива увага тим закладам, в репертуарі яких домінують вистави за п'єсами українських драматургів та приділяється особлива увага підвищенню рівня мовної культури. Проте за словами представників МК вони не проводять виїзні перевірки стану мовної культури в театрах, оскільки немає достатньо штатних одиниць, не оплачуються відрядження.

За нестачу фінансування на виконання заходів по Програмі МК у своїй частині несе певну відповідальність, оскільки воно не проводило робіт із залучення позабюджетних коштів, хоча Програмою це було передбачено. Загалом у реалізації трьох із семи категорій заходів за Програмою МК не приймало участі або заходи не були реалізовані взагалі через відсутність фінансування з Держбюджету.

Недоліком Програми, за який МК, звичайно, не несе відповідальності, потрібно визнати концентрацію її заходів на публічній сфері, тоді як на практиці прослідковується невідповідність між поширеністю (доволі значною) української мови в публічній сфері та в приватній сфері, яка є низькою, особливо на Південному Сході України. Такий прояв неадекватності Програми робить її значною мірою неефективною.

Упродовж останніх років засоби новітніх інформаційно-комунікаційних технологій розвиваються надзвичайно динамічно, але в Програмі було приділено мало уваги поширенню та підтримці української мови в мережі Інтернет, випуску програмних продуктів українською.

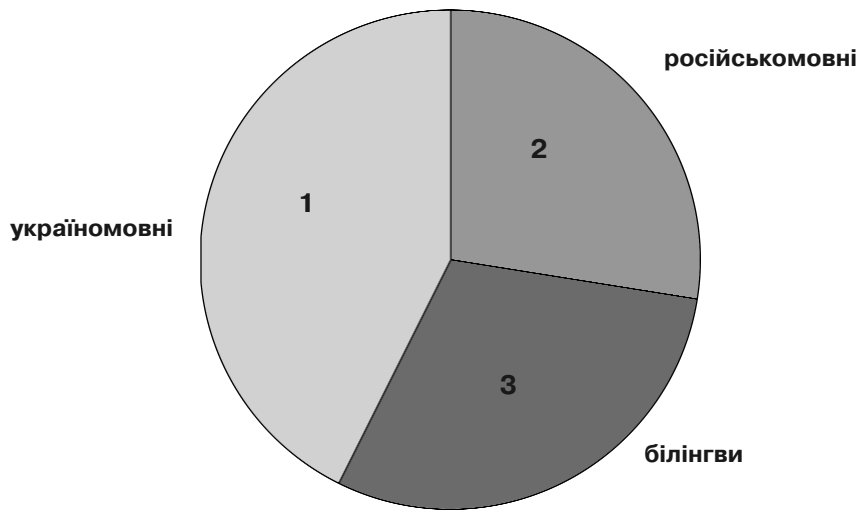
1.4. Сучасний стан поширеності української мови в Україні та проблеми в цій сфері

Українську мову як свою рідну визначили (задекларували) близько двох третин населення України (за даними останнього загальнонаціонального перепису 2001 р. українську вважали рідною 67,5 %). Російську мову визначили як рідну 29,6 % населення (друга мова за кількістю жителів України, що вважають її рідною).

Згідно з даними соціологічного дослідження «Українського демократичного кола» та «Юкрейніан соціолоджі сервіс»¹⁷ 38,05 % громадян у родині (де вибір мови спілкування вважається найбільше позбавленим тиску середовища) **спілкуються** винятково **українською мовою (сектор 1 на діаграмі нижче); 30,36 % — винятково російською (сектор 2 на діаграмі); 30,54 % в залежності від обставин вживають або українську, або російську (сектор 3)**. На жаль, дослідження не показує наскільки часто в таких родинах уживається кожна з мов. Якщо ж врахувати 30,54 % людей, які вживають обидві мови, то виходить, що українську мову в цілому практикують 68,6 % громадян України, а російську — 61 %.

¹⁷ Результати опитування, яке з 7 по 25 грудня 2006 року проводили Українське демократичне коло (Сергій Стукало) та «Юкрейніан соціолоджі сервіс» (Олександр Вишняк). Усього було опитано 5 000 респондентів за вибіркою, що репрезентує доросле населення України (старше 18 років) за такими показниками, як стать, вік, рівень освіти, регіон та тип поселення. Статистична похибка не перевищує 1,4 % (http://uabooks.info/ua/book_market/analytics/?pid=2386).

Основні мовні групи в Україні (україномовні, російськомовні, білінгви)



Також цитоване вище дослідження виявило: серед молоді до 29 років питома вага тих, хто говорить лише українською, майже на 10 % менша питомої ваги винятково україномовних у віковій категорії «55 і старші», в той час як питома вага винятково російськомовних навпаки — на 5 % більша.

У більшості соціологічних досліджень мовна група українсько-російських білінгвів не виділяється, натомість можуть наводитися статистичні дані окремо щодо різної мови спілкування вдома, в громадських місцях¹⁸. Але з огляду на проблему мовної конформності, про яку йтиметься нижче, такі дослідження недостатньо враховують ту особливість, що багато україномовних регулярно спілкуються російською в переважно російськомовному оточенні, тобто комунікація в громадських місцях, в колективі в них не відбувається виключно на одній з мов.

Соціологічні дослідження вказують на велику ймовірність негативних тенденцій в аспекті поширеності української мови: питома вага тих, хто вважає рідною українську мову, є відчутно меншою серед молоді. Якщо у віковій категорії «55 і старші» українську називають рідною 69 %, то у віці 18–29 років — лише 65,5 %. Натомість серед 18–29-річних питома вага тих, хто рідною мовою вважає російську, складає 33,1 % проти 29,5 % серед старших 55-ти років¹⁹. Схожі результати дослідження «Юкрейніан соціолоджі сервіс», яке містить наступний висновок: «когортний аналіз громадських і виробничих мовних практик (а не тільки сімейних) показує, що деукраїнізація цих практик і зростання частки громадян, які розмовляють у громадських і виробничих сферах змішаною (суржик) чи переважно російською мовою, серед нинішньої української молоді не тільки не припинилося, а й триває досить активно. Згідно з дослідженням 2007 р., серед української молоді, порівняно з середньою віковою групою (30–54 роки), на 5,8 % скоротилася частка тих, хто розмовляє лише українською, та на 7,5 % зросла частка тих, хто розмовляє лише або переважно російською²⁰».

З наведених статистичних даних випливає, по-перше, що декларування української як рідної мови громадянами ще не означає, що вони вживають у спілкуванні переважно саме цю мову²¹. По-друге, якщо співставити наведені вище дані з приводу того, що частка опитаних, які вважають українську рідною мовою, серед молоді зменшується, то найімовірнішим поясненням явища вживання в родині обидвох

¹⁸ Наприклад, одне з найсвіжіших досліджень: <http://ua.korrespondent.net/ukraine/events/1253711-opituvannya-bilshist-ukrayinciv-rozmovlyayut-vdoma-ukrayinskoju>.

¹⁹ Результати опитування, яке з 7 по 25 грудня 2006 року проводили «Українське демократичне коло» та «Юкрейніан соціолоджі сервіс».

²⁰ Мовна ситуація та статус мов в Україні: динаміка, проблеми, перспективи. О. Вишняк, д. с. н., керівник фірми «Юкрейніан соціолоджі сервіс» (<http://forumn.kiev.ua/2008-03-70/70-10.htm>).

²¹ За даними вказаного дослідження: тільки 56,4 % відсотка тих, хто рідною мовою назвав українську, спілкуються винятково цією мовою в родині, тоді як 80,3 % тих, хто назвав рідною російську, дійсно спілкуються в родині лише цією мовою.

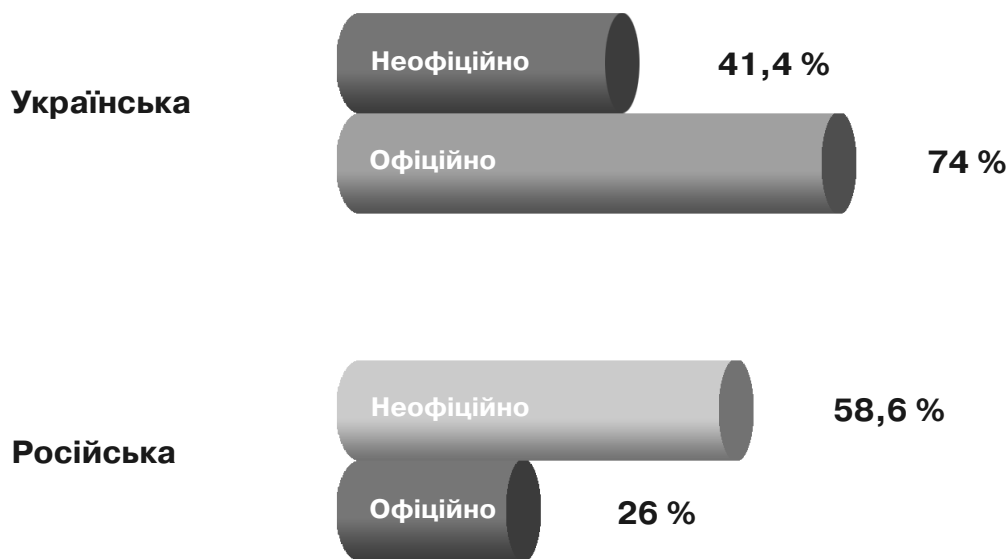
мов є наступне: в багатьох родинх старші їх члени спілкуються в родинному колі українською, тоді як молодь у цих же родинх більше спілкується російською мовою (двомовна одночасна комунікація).

Щодо володіння двома найпоширенішими в Україні мовами, то «вільно або на достатньому рівні» українською мовою володіє 86 %, а російською — 92 % громадян²².

Разючий дисбаланс, принаймні формально, прослідковується між поширеністю української мови в публічній (поширеність, декларована органами влади щодо мови їх роботи, в освіті) та в приватній сферах. За даними МОНМС (інформація про виконання заходів за Програмою) у 2010 році 85,5 % учнів загальноосвітніх державних і комунальних навчальних закладів навчалися українською мовою, 5,9 % — російською, 7,7 % — кількома мовами. Хоча, як зазначено в дослідженні «Мовний баланс України», «слід також брати до уваги, що на Сході та Півдні трапляються школи, які юридично мають статус україномовних, але навчальний, а тим більше виховний процес там здійснюється російською мовою²³».

Натомість в ефірі провідних українських телеканалів частка української мови є суттєво меншою — частка україномовних програм, фільмів та серіалів, які виходили в прайм-тайм на шести провідних загальнонаціональних телеканалах в перший тиждень листопада 2006 року, склала 48,2 %, а російськомовних — 51,8 % (субтитрування російськомовного продукту українською до уваги не бралось)²⁴. Подібне дослідження було проведене журналом «Український тиждень», а дані узагальнені (й візуалізовані) Рухом «Не будь байдужим!» у вересні 2010 р.:

Мовлення провідних телеканалів



Якщо разовий наклад газет в Україні умовно вважати за 100 %, то з них на україномовні газети припадає 31 %, а на російськомовні — 64 %. При цьому впродовж 10 років питома вага україномовного накладу скорочувалась (з 47 % в 1995), а російськомовного — зростала (з 47 % в 1995)²⁵.

²² Дослідження Researching Branding Group, проведене з 5 по 15 листопада 2006 р., було опитано 2 215 людей в усіх регіонах України за квотною вибіркою за статтю, віком, типом поселення; похибка +/-1,1 %.

²³ http://uabooks.info/ua/book_market/analytics/?pid=2386.

²⁴ Там само.

²⁵ Дані Держкомтелерадіо в дослідженні «Мовний баланс України».

Загальний висновок дослідження «Мовний баланс України»: в цілому по Україні в усіх сферах громадського життя, крім освіти та частково державного управління, домінує російська мова. В багатьох сферах присутність української є вкрай низькою або тяжіє до нуля, як-то в бізнесі, Інтернеті, сфері послуг, шоу-бізнесі тощо.

Особливо важливими видаються результати досліджень зміни мовної поведінки громадянами України в різних ситуаціях. Прослідковується дзеркальна відмінність між мовною поведінкою молодих українців і росіян²⁶: при звертанні українською мовою до тих осіб, які визначають себе як українців, 83,2 % опитаних відповідають українською, але при звертанні до них російською переважна більшість молодих українців — 90,6 % — переходять на російську мову. Росіяни, зі свого боку, практично не відповідають українською на питання, які задані цією мовою (98,2 % відповідають російською на питання російською і 95,3 % — тією ж мовою на питання українською).

Лариса Масенко характеризує це явище як стабільну одномовність росіян та конформність мовної поведінки українців²⁷. Така поведінка з боку українців не є проявом увічливості, що можна побачити на прикладі дослідження Т. Бурди. При появі російськомовної особи в групі, що спілкується українською, українська мова спілкування замінюється на російську у 74,8 % від загальної кількості опитаних україномовних українців і 95,6 % російськомовних українців; з іншого боку група російськомовних росіян з появою україномовного співбесідника не переходить на українську мову спілкування (за винятком 0,7 % опитаних). Описане явище необхідно визнати вкрай негативним для розвитку української мови, але разом з тим, це дає підстави говорити, що вживання української мови могло б розширитися завдяки її практикуванню етнічними українцями при відсутності в них психологічного дискомфорту при спілкуванні українською в російськомовному середовищі.

Психологічний дискомфорт може бути наслідком контрасту між економічно більш розвинутим (і переважно російськомовним) містом та економічно слабозвинутим (і переважно україномовним) селом. Негативні стереотипи ставлення міських жителів до селян загальновідомі, українська ж мова почасти виступає ідентифікатором сільського походження особи. Усунення таких стереотипів, безумовно, необхідне в контексті усунення ксенофобії щодо селян, але також воно сприяло б кращому сприйняттю української мови в містах.

Як висновок дослідження «Мовний баланс України» також наводиться наступне формулювання: «двомовними в Україні є головним чином етнічні українці та ті, хто вважає рідною мовою українську. Етнічні росіяни та ті, хто рідною мовою називає російську, є одномовними: відповідно 80 та 85 % є винятково російськомовними, попри те, що заявляють про достатньо високий рівень володіння українською мовою».

За даними дослідження Інституту соціальної та політичної психології АПН України «Ціннісний потенціал україномовного спілкування студентської молоді»²⁸ серед загальноукраїнської і центрально-української вибірки домінуючим фактором, що, на думку респондентів, утримує молодь Сходу від спілкування українською, виявився «низький престиж і незнання українською мови». Але стереотип, ніби молодь Сходу не знає української мови, розходиться із аутостереотипом жителів регіону (оцінкою жителями Сходу причин невживання ними української мови): провідною причиною, що заважає активному спілкуванню українською мовою в регіоні, молодь Сходу вважає «особистісно-ідеологічну». Складові особистісно-ідеологічного фактора дослідники інтерпретували наступним чином: спілкування українською суперечить ідеологічним поглядам молоді Сходу (1), в них є побоювання, що це може змінити їх особистість (2), а також острахи щодо офіційного тиску (3). «Брак україномовного середовища» та «низький престиж і незнання української мови» виявилися найменш важливими серед причин, що, на думку молоді Сходу, утримують їх від спілкування українською мовою²⁹.

²⁶ Бурда Т. Мотивація мовної поведінки білінгвів // Урок Української. — 1999. — № 9–10. — С. 8.

²⁷ http://www.ji.lviv.ua/n35texts/masenko-bilingv.htm#_ednref14.

²⁸ Д. Позняк. Проблема україномовного спілкування серед молоді південного сходу країни (<http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=6&n=71&c=1655>).

²⁹ Там само.

Дані цього дослідження дозволяють припускати, що причиною переходу українців на російську при спілкуванні з російськомовним співрозмовником є не лише психологічний дискомфорт, а й більш раціональні (з точки зору українця) фактори, як-от побоювання, що такий співрозмовник не зрозуміє його української мови або використання ним української принаймні технічно утруднить процес спілкування. Проте такий стереотип щодо російськомовних не підтверджується статистичними даними (як зацитованими в попередньому абзаці, так і вище — нагадаємо, що вільно або на достатньому рівні українською мовою володіє 86 % громадян України). Розвінчавши вказаний стереотип, українців можна стимулювати активніше використовувати українську при спілкуванні з російськомовними.

Тобто, як показують дослідження, існує велика кількість громадян, що практикують українську мову, але з певних причин не роблять цього в російськомовному середовищі. МК зі свого боку не проявляє практичних кроків у напрямі роботи з цією цільовою аудиторією з метою заохочувати передовсім саме їх спілкуватися українською більше, хоча такі заходи могли б дати найбільший короткостроковий ефект для поширення української мови.

Окремо варто торкнутися питання оновлення вітчизняного законодавства про мови. На нашу думку, використання мови можна врегулювати законом лише в окремих випадках (мова петицій, запитів, освіти, органів влади і т. п.), але мова побутового, неофіційного спілкування законом не регулюється. Дослідження демонструють дисбаланс між доволі активним використанням української мови в офіційній сфері та російськомовністю неофіційної комунікації (комерція, побут, ЗМК тощо). Отже, мову неофіційної комунікації неможливо й неправомірно було б регулювати за допомогою законодавства, але в цих сферах цілком можливо застосувати пропагування україномовного спілкування, стимулювання україномовних спілкуватися українською. З огляду на вищевикладене, видається необґрунтованою позиція МК щодо того, що наявне мовне законодавство є однією з основних проблем на шляху розвитку й функціонування української мови (як це зазначено, наприклад, у листі МК до МОНМС від 09.03.2011 р.), оскільки воно слабо впливає на стан поширеності української мови в загальносуспільному вимірі.

Зважаючи на компетенцію МК, з урахуванням мовної ситуації в Україні та зростаючу роль інформаційно-комунікаційних технологій, вважаємо за потрібне рекомендувати Міністерству запровадити наступні заходи з підтримки й розвитку української мови:

- запровадити диференціацію заходів з підтримки української мови залежно від регіону і ставлення більшості населення цього регіону до неї (наприклад, для Центральної України в основному характерне позитивне або нейтральне сприйняття української, але й значна мовна конформність україномовних; для Криму — нейтральне або негативне сприйняття української та невелика готовність російськомовних спілкуватися нею);
- у південних та східних регіонах України не акцентувати багато уваги на тому, що заходи з пропагування використання української мови проводяться під патронатом держави, щоби вони менше сприймалися як тиск влади на російськомовних осіб;
- особливу увагу приділяти пропагуванню спілкування українською серед україномовної молоді;
- розпочати розробку й поширення (в Інтернеті, на телебаченні й радіо, в пресі, засобами зовнішньої реклами тощо) рекламних кампаній, які б стимулювали україномовних спілкуватися українською між собою та з російськомовними громадянами, а також сприяти розробці й поширенню такої реклами іншими суб'єктами (громадськими організаціями, комерційними структурами, органами місцевого самоврядування тощо. Наприклад <http://www.youtube.com/watch?v=gwvToV5YWuI>);
- в рамках заходів з поширення вищезгаданої рекламної продукції провести окрему кампанію з донесення до україномовних інформації про те, що російськомовні громадяни розуміють українську мову, хоч і не переходять на неї у спілкуванні;
- аналогічно провести кампанію щодо пропагування споживання україномовної інформаційної продукції та творів мистецтва;
- інтенсифікувати залучення позабюджетного фінансування під заходи з підтримки й розвитку української мови — особливо від закордонних українців, їх об'єднань, комерційних структур в Україні;

- сприяти рухам, акціям, громадським кампаніям на підтримку української мови (в тому числі шляхом поширення інформації про них), зокрема щодо використання української в засобах масової комунікації (приклади: <http://www.balachka.com/> — акція для популяризації української мови як мови спілкування в інтернеті «Пиши українською»; <http://mova.ridne.net/> — акція «Спілкуйся рідною!», мета — поширення вживання української мови у Web 2.0 — спільнотах, форумах, блогах; http://tab.net.ua/sites/site_name.maximus/ — портал, де розміщені фільми, кліпи, мультфільми, програмне забезпечення українською мовою);
- залучати волонтерів у проекти МК щодо поширення української мови.

1.5. Оцінка проекту Концепції Державної цільової національно-культурної програми розвитку й функціонування української мови на 2012–2016 роки.

Проект Концепції програми було розроблено МК, вона проходила процедуру громадського обговорення, але наразі не подана на розгляд Кабінету Міністрів України. Вказана програма безумовно потрібна, зважаючи на те, що попередня програма закінчилася, але вважаємо за необхідне висловити низку зауважень до проекту Концепції.

Відповідно до Концепції програма розвитку й функціонування української мови на 2012–2016 роки має передбачати низку способів підтримки мови, які можна згрупувати в наступні категорії:

- заходи, спрямовані на збільшення кількості інформації українською мовою в інформаційному просторі (контроль за дотриманням квот на український культурний продукт; створення україномовних передач; підтримка українського книговидання, держзакупівлі україномовної культурної продукції; створення та українізація програмних продуктів — 5 способів підтримки);
- заходи по українізації освіти (розширення мережі шкіл з українською мовою навчання; видання українських підручників — 2 способи підтримки);
- сприяння оволодінню українською мовою дорослими (поглиблене вивчення дорослими — 1 спосіб підтримки);
- популяризація української мови (культурно-мистецькі заходи; підтримка творчих проектів; рекламні кампанії — 3 способи підтримки).

Вважаємо, що при розробці програми розвитку й функціонування української мови на 2012–2016 роки необхідно найбільше уваги концентрувати на пропагуванні серед україномовних спілкування українською мовою (тобто обрати україномовних як цільову аудиторію), сприяти подоланню мовної конформності україномовних, яка проявляється поза офіційною сферою спілкування (деталі див. вище), а також більше уваги приділити пропагуванню й підтримці української мови в мережі Інтернет та засобах масової комунікації на її основі, які зараз дуже динамічно розвиваються (веб-сайти, соціальні мережі, чати) — особливо в контексті підтримки україномовного контенту для молоді. Ці важливі аспекти підтримки й поширення української мови, на жаль, не висвітлені в проекті Концепції.

Очікувані результати виконання програми сформульовані в Концепції неконкретно. Хоча цілком можливо запланувати, наприклад, яку кількість навчальних закладів для вивчення української мови дорослими буде створено, який відсоток вишів планується перевести на українську мову навчання, скільки Інтернет-порталів для спілкування українською та її популяризації планується запустити тощо. Тому відсутність принаймні приблизних кількісних показників є недоліком Концепції.

2. СПРИЯННЯ МК У ПРОВЕДЕННІ ГРОМАДСЬКОЇ ЕКСПЕРТИЗИ

2.1. Дотримання вимог законодавства щодо реагування на запит про проведення громадської експертизи

МК на початковому етапі проведення експертизи не вжило передбачених законодавством заходів щодо сприяння експертизі. 2 лютого 2011 року Інститут Медіа Права звернувся до МК із запитом на проведення даної громадської експертизи, який був отриманий уповноваженою особою МК 7 лютого 2011 р. Однак МК не надало повноцінної відповіді і листом від 25 лютого 2011 р. МК порадило звернутися за інформацією до МОНМС. Інститут Медіа Права надіслав до Кабінету Міністрів України скаргу на фактичну

відмову МК у сприянні проведенню громадської експертизи. Після цього МК надіслало до Інституту Медіа Права лист із відомостями щодо його діяльності за Програмою.

Наказ Про сприяння проведенню громадської експертизи діяльності Міністерства культури і туризму України було видано й опубліковано на офіційному веб-сайті МК лише 13.05.2011 р.

2.2. Повнота інформації та документів, наданих за запитом на проведення громадської експертизи

Для здійснення громадської експертизи, з урахуванням масиву інформації, яким володіє саме МК, було надано достатньо наявних документів (інформації) щодо виконання Програми. Зокрема до листа від 20.05.2011 р. також було додано остаточний варіант звіту про виконання Програми МК, який передавався до МОНМС (з додатками — таблицею щодо бюджетних витрат, протоколами засідань експертної ради МК щодо підбору видань для поповнення фондів бібліотек). В Інституті Медіа Права, крім того, наявні зведені МОН інформації про виконання Програми, які надавалися до КМУ і в яких включалися також і частини, надані в звітності МК до МОНМС.

Також представники МК надали відповіді й інформацію на уточнюючі питання представників Інституту Медіа Права.

ПІДСУМОК

За результатами громадської експертизи діяльності Міністерства культури України було виявлено, що заходи за Державною програмою розвитку й функціонування української мови на 2004—2010 рр. були виконані не повною мірою, зокрема, через нестачу фінансування.

Окрім того, Інститут Медіа Права відзначає недосконалість Програми, що виражається у відсутності чітких запланованих результатів її виконання, невиокремленні пріоритетних напрямів упровадження підтримки української мови та цільової аудиторії, на яку спрямовувався б вплив програми. Також за результатами проведення громадської експертизи оцінюємо проект Концепції програми розвитку й функціонування української мови на 2012—2016 роки як недостатньо адекватний реаліям мовної ситуації в Україні. Міністерство не враховує необхідності подолання проблеми мовної конформності молодих українців. Виходячи з цього рекомендуємо Міністерству культури України:

1. Запровадити диференціацію заходів з підтримки української мови залежно від аудиторії, яка їх відвідує (сприймає):
 - цільовою аудиторією заходів з популяризації української мови визначити україномовну молодь Центральної та Південно-Східної України (а також Закарпаття і Буковини);
 - диференціювати заходи залежно від регіону і ставлення більшості населення цього регіону до неї;
 - з урахуванням наведеного вище також диференціювати заходи окремо для російськомовних великих міст та україномовних сіл, селищ міського типу, невеликих міст;
 - у південних та східних регіонах України здійснювати популяризацію української мови наскільки це можливо з допомогою недержавних структур і без участі посадових осіб державних органів.
2. Активно проводити рекламні кампанії щодо стимулювання україномовних осіб спілкуватися українською з російськомовними громадянами та між собою в громадських місцях:
 - розпочати розробку й поширення (в Інтернеті, на телебаченні й радіо, в пресі, засобами зовнішньої реклами тощо) таких рекламних кампаній;
 - сприяти розробці й поширенню такої реклами іншими суб'єктами (громадськими організаціями, комерційними структурами, органами місцевого самоврядування тощо);
 - в рамках заходів з поширення вищезгаданої рекламної продукції провести окрему кампанію з донесення до україномовних інформації про те, що російськомовні громадяни розуміють українську мову, хоч і не переходять на неї у спілкуванні.

3. Проводити рекламні кампанії (а також підтримувати неурядові структури в проведенні кампаній) щодо пропагування користування україномовними товарами, послугами, засобами комунікації, особливо:
 - інформаційною продукцією;
 - культурними продуктами для масового споживання;
 - програмними продуктами;
 - сприяти рухам, акціям, громадським кампаніям на підтримку української мови в мережі Інтернет.
4. Залучати зовнішні ресурси для заходів щодо підтримки української мови, а саме:
 - залучати позабюджетне фінансування;
 - залучати волонтерів.

29 листопада 2011 року

Інститут Медіа Права

Директор

Т. С. Шевченко

* * *

Громадська експертиза діяльності Київської міської державної адміністрації щодо виконання вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації»

Двадцять першого червня 2011 року був надісланий запит до Київської міської державної адміністрації (далі — КМДА) з метою оцінити якість роботи органу влади у сфері виконання норм Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Двадцять дев'ятого червня запит був одержаний уповноваженою особою КМДА. Двадцять шостого вересня 2011 року головою КМДА Олександром Поповим було видано розпорядження про заходи щодо проведення громадської експертизи. Це розпорядження разом із додатком, у якому був викладений детальний план заходів зі сприяння громадській експертизі, а також листом від першого заступника голови КМДА Почтарьова А. О. із відповідями на поставлені питання були надіслані листом до Інституту Медіа Права.

З метою наочного дослідження виконання КМДА вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації», експерти Інституту Медіа Права здійснили візит до громадської приймальні КМДА. Окрім того, відбулася персональна зустріч із керівником відділу доступу до публічної інформації при Управлінні інформаційного забезпечення та доступу до публічної інформації. У ході візиту, що відбувся 24 листопада 2011 року, експерти зібрали додаткову інформацію та дослідили практичну роботу відповідних підрозділів КМДА.

За результатами дослідження, експертами Інституту Медіа Права були складені висновки і пропозиції. На думку експертів, діяльність Київської міської державної адміністрації загалом відповідає вимогам чинного законодавства і є достатньою мірою спрямованою на задоволення інтересів громадян. Проте у ході проведення громадської експертизи було виявлено, що низка аспектів діяльності КМДА щодо виконання норм Закону потребує вдосконалення. Перш за все, має бути прийнятий ряд внутрішніх регулятивних актів, таких як Інструкція по роботі із запитами. Окрім того, на момент проведення громадської

експертизи не був створений перелік документів, що знаходиться у володінні КМДА. Наявні документи також потребують удосконалення, зокрема Регламент КМДА щодо процедури доступу громадян до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень.

Наразі експерти Інституту Медіа Права очікують на подальшу реакцію органу влади на експертні висновки.

Дата надсилання запиту на проведення громадської експертизи	21.06.2011
Дата отримання запиту органом влади	29.06.2011
Дата видачі наказу / розпорядження про проведення громадської експертизи	26.09.2011
Розміщення інформації про громадську експертизу на веб-сайті органу влади	Інформація не була знайдена
Надання документів та матеріалів	Була надана вся запитувана інформація
Розміщення експертних пропозицій на веб-сайті органу влади	Очікується
Розгляд експертних пропозицій	Очікується
Розміщення матеріалів громадської експертизи на веб-сайті «Громадянське суспільство і влада»	Очікується

ЕКСПЕРТНІ ПРОПОЗИЦІЇ
за результатом проведення громадської експертизи діяльності
Київської міської державної адміністрації

Ініціатор проведення громадської експертизи:

Громадська організація «Інститут Медіа Права»
01015, м. Київ, вул. Старонаводницька, 8, оф. 24.
www.medialaw.kiev.ua
info@medialaw.kiev.ua

Період проведення громадської експертизи:

29. 06.2011 р. — 13.12.2011 р.

Упродовж червня — грудня 2011 року експерти Інституту Медіа Права провели громадську експертизу діяльності Київської міської державної адміністрації (далі — КМДА) щодо виконання цим органом виконавчої влади вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації».

З метою ініціювання громадської експертизи Інститут Медіа Права 21 червня 2011 року надіслав до КМДА запит із зазначенням предмету та мети експертизи, переліку документів та відомостей, необхідних для проведення експертизи.

Двадцять дев'ятого червня 2011 року запит був одержаний уповноваженою особою Павленко та отримав обліковий номер (№ 39136). Двадцять шостого вересня 2011 року головою КМДА Олександром Поповим було видано розпорядження № 1761 «Про заходи щодо проведення громадської експертизи діяльності виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації)».

У розпорядженні містились вказівки щодо затвердження плану заходів зі сприяння проведенню громадської експертизи, визначення Баранової К. О. як відповідальної особи за забезпечення взаємодії з Інститутом Медіа Права на час проведення експертизи та покладення обов'язків щодо контролю за виконанням розпорядження на заступника голови КМДА Пузанова О. Г.

Це розпорядження разом із прикріпленим документом, у якому був викладений детальний план заходів зі сприяння громадській експертизі, а також листом від першого заступника голови КМДА, Почтарьова А. О. із відповідями на запитувану інформацію (документ № 009-360 від 3.10.2011) були надіслані листом до Інституту Медіа Права.

З метою наочного дослідження виконання КМДА вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації», 24 листопада 2011 року експерти Інституту Медіа Права здійснили візит до громадської приймальні КМДА. Окрім того, відбулася персональна зустріч з керівником відділу доступу до публічної інформації при Управлінні інформаційного забезпечення та доступу до публічної інформації Тіговою Тетяною Володимирівною. У ході візиту експертами було зібрано додаткову інформацію та досліджено практичну роботу відповідних підрозділів КМДА.

Предмет громадської експертизи: виконання КМДА вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Мета громадської експертизи:

- оцінка виконання КМДА вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації»;
- вдосконалення роботи КМДА у сфері забезпечення доступу громадськості до публічної інформації.

Нормативно-правова база, у відповідності до якої здійснювалася громадська експертиза:

- Конституція України № 254к/96-ВР від 28.06.1996 р.;
- Закон України «Про доступ до публічної інформації» № 2939-VI від 13.01.2011 р.;
- Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» № 976 від 05.11.2008 р. (далі – Постанова № 976).

Документально-інформаційна база, на основі якої здійснювалася громадська експертиза:

- надана звітна інформація щодо кількості отриманих та опрацьованих запитів на інформацію;
- надана інформація щодо кількості судових і позасудових оскаржень відмов у наданні інформації;
- надана інформація щодо спеціалізованого структурного підрозділу КМДА по роботі з доступом до інформації;
- дослідження наповнення офіційного веб-сайту КМДА;
- наочне дослідження діяльності КМДА;
- дослідження інформації з відкритих джерел.

ПРАВОВІ АКТИ, ЯКИМИ РЕГУЛЮЄТЬСЯ ДІЯЛЬНІСТЬ КМДА ЩОДО СПРІЯННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

- Закон України «Про доступ до публічної інформації» № 2939-VI від 13.01.2011 р.
- Закон України «Про столицю України — місто-герой Київ» № 401-XIV від 15.01.1999 р.
- Указ Президента України «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації» № 547/2011 від 05.05.2011 р.
- Розпорядження Київської міської державної адміністрації «Про основні заходи щодо забезпечення виконання Закону України “Про доступ до публічної інформації” у виконавчому органі Київської міської ради (Київській міській державній адміністрації)» № 1271 від 20.07. 2011 р.

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

І. ДІЯЛЬНІСТЬ КМДА ЩОДО ВИКОНАННЯ ВИМОГ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ»

Закон України «Про доступ до публічної інформації» № 2939-VI (далі — Закон) набрав чинності 9 травня 2011 року. Закон визначає порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, та інформації, що становить суспільний інтерес. Основною метою Закону, відповідно до статті 2, є *забезпечення прозорості та відкритості суб'єктів владних повноважень і створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації*.

Відповідно до статті 13 Закону, Київська міська державна адміністрація, є розпорядником інформації.

Згідно зі статтею 5 Закону, доступ до інформації забезпечується шляхом:

1) систематичного та оперативного оприлюднення інформації:

- в офіційних друкованих виданнях;
- на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет;
- на інформаційних стендах;
- будь-яким іншим способом;

2) надання інформації за запитами на інформацію.

Таким чином, орган влади несе ряд обов'язків щодо забезпечення права на доступ до публічної інформації, зокрема, шляхом:

- надання та оприлюднення розпорядником публічної інформації, крім випадків, передбачених законом (*п. 1 ч. 1 статті 3*);
- визначення розпорядником інформації спеціальних структурних підрозділів або посадових осіб, які організовують доступ до публічної інформації, якою він володіє (*п. 2 ч. 1 статті 3*);
- максимального спрощення процедури подання запиту та отримання інформації (*п. 3 ч. 1 статті 3*);
- забезпечення доступу до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень, крім випадків, передбачених законодавством (*п. 4 ч. 1 статті 3*);
- ведення обліку документів, що знаходяться у володінні розпорядника інформації, та облік запитів на інформацію (*п. 2 ч. 1 статті 14*);
- визначення спеціальних місць для роботи запитувачів з документами чи їх копіями (*п. 4 ч. 1 статті 14*);
- оприлюднення визначених Законом категорій інформації на своєму офіційному веб-сайті (*стаття 15*).

У ході дослідження інформації та документів, наданих КМДА на запит Інституту Медіа Права на проведення громадської експертизи, діяльність цього органу виконавчої влади щодо виконання вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації» була оцінена експертною групою наступним чином:

1.1. Загальний стан надання публічної інформації за запитами

З моменту набрання чинності Законом України «Про доступ до публічної інформації» (9 травня 2011 року) на адресу КМДА надійшло 683 запити на отримання публічної інформації. Станом на 30 вересня 2011 року:

- 592 запити задоволені;

- 66 запитів на інформацію по суті розглянуті відповідно до Закону України «Про звернення громадян» як такі, що не відповідають нормам Закону України «Про доступ до публічної інформації»;
- 24 запити на інформацію перебувають у роботі (або інформація про їх виконання відсутня в управлінні інформаційного забезпечення);
- 1 запит був залишений без розгляду (про що складено акт)³⁰.

Запити надходять як поштою, так і в усній формі. Проте найбільш розповсюдженим способом серед запитувачів є запити, здійснені електронною поштою³¹.

Деяка статистична інформація щодо надання КМДА публічної інформації за запитами також розміщена на офіційній сторінці органу влади³² у розділі «Доступ до публічної інформації». Проте на 30 листопада 2011 року була опублікована інформація лише станом на 15 серпня 2011 року. Експерти Інституту Медіа Права радять оновлювати таку інформацію частіше, наприклад, щомісячно, оскільки ця інформація має суспільний інтерес для багатьох категорій населення, зокрема інститутів громадянського суспільства.

На момент проведення громадської експертизи Інструкція по роботі із запитами знаходилась в процесі розробки та погодження³³. За даними з відкритих джерел до робочої групи розробників входять посадові особи відділу доступу до публічної інформації, громадськість до розробки не залучена³⁴.

Експерти Інституту Медіа Права дослідили, що посадові особи проходять практичне навчання застосування норм Закону України «Про доступ до публічної інформації». Зокрема, у жовтні 2011 року відповідальними посадовими особами за напрямок доступу до публічної інформації було прослухано спеціалізований тренінг, організований ГО «Центр політичних студій та аналітики», спрямований на навчання державних службовців, які відповідають за реалізацію норм Закону³⁵.

1.2. Рівень спрощення процедури подання запиту та отримання інформації

Статтею 3 Закону закріплені гарантії забезпечення права на доступ до публічної інформації. Максимальне спрощення процедури подання запиту та отримання інформації є однією з таких гарантій.

Згідно з інформацією на офіційній сторінці органу влади³⁶ у КМДА були впроваджені заходи, необхідні для виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації», зокрема підписання низки внутрішніх розпоряджень, які регламентують діяльність КМДА у цій сфері.

З метою спрощення процедури подання запиту, органом влади було розроблено типову форму для подання письмових запитів. Експертам Інституту Медіа Права вдалося завантажити форму без жодних проблем (див. Додаток 1)³⁷. У цій формі запропоновані поля з інформацією повністю відповідають вимогам Закону, зокрема статті 19, якою регламентується оформлення запитів на інформацію. У ході особистого відвідання приміщення громадської приймальні КМДА експерти Інституту Медіа Права без перешкод мали змогу отримати форми для запиту. Форма була затверджена Розпорядженням КМДА «Про основні заходи щодо забезпечення виконання Закону України “Про доступ до публічної інформації”»

³⁰ Інформація з листа (документ № 009-360, від 03.10.2011 р.) першого заступника керівника Апарату КМДА Почтарьова А. О., отриманого у відповідь на запит на проведення громадської експертизи (надалі — Лист від 03.10.2011 р.).

³¹ За інформацією, наданою керівником відділу доступу до інформації КМДА Тіговою Тетяною Володимирівною у ході особистої зустрічі 24.11.2011 р. з громадськими експертами Інституту Медіа Права.

³² Адреса офіційної сторінки КМДА — <http://kmv.gov.ua/>.

³³ Лист від 03.10.2011 р.

³⁴ За інформацією, наданою керівником відділу доступу до інформації КМДА Тіговою Тетяною Володимирівною у ході особистої зустрічі 24.11.2011 з громадськими експертами Інституту Медіа Права.

³⁵ За інформацією, наданою керівником відділу доступу до інформації КМДА, Тіговою Тетяною Володимирівною у ході особистої зустрічі 24.11.2011 з громадськими експертами Інституту Медіа Права.

³⁶ Адреса офіційної сторінки органу — <http://kmv.gov.ua/>.

³⁷ Форма розташована за посиланням: <http://kmv.gov.ua/news.asp?IdType=1&Id=231467>.

у виконавчому органі Київської міської ради (Київській міській державній адміністрації)» № 1271 від 20.07. 2011 р. (далі — Розпорядження КМДА № 1271).

Цим Розпорядженням також був затверджений *Порядок складання та подання запитів на інформацію, розпорядником якої є КМДА (надалі — Порядок)*³⁸. У документі містяться деякі роз'яснення для запитувачів щодо оформлення та подання запитів на інформацію. Проте, на думку експертів Інституту Медіа Права, затверджений органом влади документ не є достатньо інформативним і не надає повну практичну інформацію.

Перш за все, варто зазначити, що запитувач має право звернутися до КМДА із запитом на отримання публічної інформації незалежно від того, стосується запитана інформація його особисто чи ні, без пояснення причини подання запиту. У чинному Порядку це не було зазначено. Тому Інститут Медіа Права рекомендує КМДА внести цей аспект до зазначеного документа, оскільки ця інформація є суспільно важливою.

За загальним правилом, інформація на запит надається безкоштовно. Проте, відповідно до частини другої статті 21 Закону, у разі якщо задоволення запиту на інформацію передбачає виготовлення копій документів обсягом більш як 10 сторінок, запитувач зобов'язаний відшкодувати фактичні витрати на копіювання та друк. У частині третій цієї статті закріплено, що розмір фактичних витрат визначається відповідним розпорядником на копіювання та друк в межах граничних норм, встановлених Кабінетом Міністрів України. У разі якщо розпорядник інформації не встановив розміру плати за копіювання або друк, інформація надається безкоштовно. Інститут Медіа Права дослідив, що на момент проведення експертизи, проект документа, яким будуть встановлені норми витрат на копіювання або друк документів обсягом більш як 10 сторінок, що надаються за запитом на інформацію, знаходиться на стадії погодження. Таким чином, на цей момент інформація на запити, які потребують виготовлення великого обсягу копій, надається КМДА безкоштовно³⁹.

Після затвердження згаданого документу, Інститут Медіа Права рекомендує КМДА внести до Порядку складання та подання запитів на інформацію, розпорядником якої є КМДА, пункт щодо того чи має запитувач компенсувати витрати, якщо запитувана інформація містить документи обсягом понад 10 сторінок та відповідні затверджені розцінки.

1.3. Визначення КМДА спеціальних структурних підрозділів або посадових осіб, які організовують доступ до публічної інформації, якою він володіє

Згідно з інформацією на офіційному веб-сайті органу влади, в Апараті КМДА було створено *Управління інформаційного забезпечення та доступу до публічної інформації (далі — Управління)*, на яке покладено обов'язок реалізовувати право запитувачів інформації на доступ до публічної інформації, що знаходиться у володінні КМДА. Основними функціями та напрямками роботи цього підрозділу є забезпечення всебічного висвітлення діяльності КМДА, поширення в засобах масової інформації оперативної інформації про прийняті рішення органу влади, забезпечення прозорості та відкритості діяльності органу влади та його посадових осіб, а також забезпечення реалізації права кожного на доступ до публічної інформації, що була отримана або створена в процесі діяльності КМДА або яка знаходиться у володінні органу влади. До Управління входять відділ інформаційного забезпечення (прес-служба) та відділ доступу до публічної інформації. До складу Управління входить вісім працівників, з яких у відділі доступу до публічної інформації працює три особи (начальник відділу, головний спеціаліст та провідний спеціаліст)⁴⁰.

На офіційному веб-сайті наявна рубрика, присвячена Управлінню. У цій рубриці вказані загальні контактні телефони підрозділу, але відсутні адреси електронної пошти. Підрозділ має окремий блок «Перелік посадовців». Проте на момент проведення громадської експертизи у ньому була розміщена лише інформація про в. о. начальника управління Баранову Катерину Олександрівну без зазначення її контактних

³⁸ З документом можна ознайомитись безпосередньо на сторінці органу влади за посиланням <http://kmv.gov.ua/divinfo.asp?Id=23069>.

³⁹ За інформацією, наданою керівником відділу доступу до інформації КМДА Тіговою Тетяною Володимирівною у ході додаткової консультації за телефоном 31.11.2011 р.

⁴⁰ Лист від 03.10.2011 р.

даних. Експерти Інституту Медіа Права рекомендують наповнити відповідний блок повною інформацією про персональний склад посадових осіб розділу, включаючи необхідні контактні дані.

Окрім того, радимо вказати в основному вікні розділу інформацію щодо нормативно-правової основи функціонування Управління. Інститут Медіа Права дослідив, що цей підрозділ був утворений відповідно до пункту другого Розпорядження КМДА № 1271 «Про основні заходи щодо забезпечення виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» у КМДА». Така інформація становить суспільний інтерес для широкого кола населення, зокрема представників інститутів громадянського суспільства.

1.4. Система обліку запитів на інформацію, що надходять до КМДА

Органом влади ведеться облік запитів на публічну інформацію, що надходить до КМДА. Функціонально облік здійснюється шляхом внесення даних до електронної бази «Інформаційні запити». Всі отримані запити на доступ до публічної інформації реєструються у день їх надходження до Управління інформаційного забезпечення та доступу до публічної інформації Апарату КМДА⁴¹.

У реєстраційній картці вказуються: дані про запитувача (ПІБ, адреса, контактний телефон, при наявності відмічається соціальний стан запитувача та / або пільгова категорія), короткий зміст запиту, вид надходження запиту (поштою, факсом, електронною поштою, на особистому прийомі, телефоном), дані про виконавця запиту на інформацію (розпорядник запитуваної інформації), резолюція керівництва, терміни виконання та результат розгляду⁴².

На думку експертів Інституту Медіа Права, існування граф «Соціальний стан запитувача» та / або «Пільгова категорія» у реєстраційній формі може трактуватися як порушення одного з принципів забезпечення доступу до публічної інформації, закріплених у Законі України «Про доступ до публічної інформації». Зокрема, у частині третій Статті 4 Закону вказано, що доступ до публічної інформації здійснюється на принципі «рівноправності, незалежно від (...) етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак».

Громадські експерти попросили роз'яснити причину внесення даної графи до електронного реєстру при особистій зустрічі з начальником відділу доступу до інформації Управління Тіговою Т. В. Пані Тігова розповіла, що електронна база «Інформаційні запити» була створена за аналогом електронної бази КМДА з обліку звернень громадян, до якої був включений цей пункт реєстрації.

Інститут Медіа Права рекомендує не заповнювати графу «Соціальний стан запитувача» та / або «Пільгова категорія» у реєстраційній картці обліку запитів на публічну інформацію у зв'язку із суперечністю положенням Закону та загальним принципом рівності серед громадян, закріпленим в Конституції України. Пропонуємо також не брати до уваги відповідну інформацію при обробці запитів на інформацію. Якщо в майбутньому буде розроблятися оновлена електронна база «Інформаційні запити», рекомендуємо не включати до неї графу «Соціальний стан запитувача».

1.5. Система обліку документів, що знаходяться у володінні КМДА

Згідно з положеннями пункту 5 частини 1 статті 15 Закону, розпорядники інформації зобов'язані оприлюднювати інформацію про систему обліку, види інформації, яку зберігає розпорядник.

Облік документів в Апараті КМДА ведеться відповідно до *Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Примірної інструкції з діловодства у міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади» № 1153 від 17 жовтня 1997 р.*⁴³ Примірна інструкція регламентує порядок роботи з документами з моменту їх створення або надходження до відправлення або передачі в архів установи.

⁴¹ Лист від 03.10.2011 р.

⁴² Там само.

⁴³ Там само.

Експерти дослідили, що розробка реєстру з переліком документів, які знаходяться у володінні розпорядника інформації, перебуває на стадії створення⁴⁴. У зв'язку з цим, Інститут Медіа Права звертає увагу органу влади на факт наявності нової редакції Примірної інструкції. Нещодавно, 13 жовтня 2011 року, до неї були внесені зміни на підставі *Постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань доступу до інформації» № 938 від 7 вересня 2011 р.*⁴⁵ Нова редакція документа містить змінені норми з питань доступу до інформації.

Інститут Медіа Права радить врахувати положення нової редакції Примірної інструкції у ході створення загального реєстру документів, що знаходяться у володінні КМДА. Опублікування такої інформації є вимогою Закону, а також складає суспільний інтерес для широкого кола населення, зокрема представників інститутів громадянського суспільства.

1.6. Забезпечення КМДА доступу до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень

Стаття 3 Закону закріплює гарантії забезпечення права на доступ до публічної інформації. Однією з таких гарантій є забезпечення права доступу до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень, крім випадків, передбачених законодавством.

Відповідно до *Регламенту КМДА, затвердженого розпорядженням Київської міської державної адміністрації № 1970 від 29.10.2002 р. (в редакції розпорядження № 185 від 11.02.2011 р. (зі змінами)* коло службових осіб, які запрошуються на засідання Колегії з питань порядку денного, визначається першими заступниками, заступниками голови та заступником голови — керівником апарату, відповідальними за підготовку питань на засідання Колегії.

Додатково запрошені на засідання Колегії з окремих питань учасники запрошуються відповідним відділом організаційного забезпечення діяльності першого заступника, заступника голови Київської міської державної адміністрації, який відповідає за підготовку цього питання⁴⁶.

На думку Інституту Медіа Права, така процедура допуску не відповідає Закону України «Про доступ до публічної інформації». Більш того, експертам не вдалося знайти опубліковану на офіційній сторінці КМДА інформацію про плани проведення та порядок денний своїх відкритих засідань, яка має бути обов'язково опублікована відповідно до пункту 7 частини 1 статті 15 Закону. Інститут Медіа Права рекомендує КМДА привести положення Регламенту щодо можливості доступу громадян на засідання КМДА у відповідність із Законом.

1.7. Визначення спеціальних місць для роботи запитувачів з документами чи їх копіями в установі КМДА

Пунктом 4 частини 1 статті 14 Закону закріплений обов'язок розпорядника інформації 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.

У приміщенні адміністративної будівлі КМДА за адресою м. Київ, вул. Хрещатик, 36 визначено спеціальне місце для роботи запитувачів з документами чи їх копіями. Місце обладнано необхідною оргтехнікою (комп'ютером, факсом, принтером, телефоном). Встановлено скриньку для прийому інформаційних запитів⁴⁷.

З метою наочного дослідження виконання КМДА цієї вимоги Закону України «Про доступ до публічної інформації», 24 листопада експерти Інститут Медіа Права відвідали спеціально відведене приміщення. Вхід до приміщення є вільним.

⁴⁴ Лист від 03.10.2011 р.

⁴⁵ Текст Постанови розміщений на офіційному сайті Верховної Ради України у розділі «Законодавство України» за посиланням — <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=938-2011-%EF>.

⁴⁶ Лист від 03.10.2011 р.

⁴⁷ Лист від 03.10.2011 р.; інформація з офіційного сайту органу влади — <http://kmv.gov.ua/public.asp>.

1.8. Виконання вимог щодо оприлюднення публічної інформації на офіційному веб-сайті КМДА

Законом передбачені два шляхи забезпечення доступу до інформації: поряд з обов'язком надання інформації за запитом на інформацію розпорядники інформації зобов'язані систематично та оперативно оприлюднювати інформацію в офіційних друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет, на інформаційних стендах та будь-яким іншим способом.

Стаття 15 Закону визначає перелік категорій інформації, яку розпорядники інформації зобов'язані оприлюднювати. Зокрема, має бути розміщена інформація щодо структури та правових актів органу влади; переліку та умов отримання послуг, що надаються цими органами; оскарження їх рішень дій чи бездіяльності; планів проведення їх відкритих засідань; умов отримання публічної інформації тощо.

У ході громадської експертизи Інститут Медіа Права дослідив наповнення офіційного веб-сайту КМДА. Сторінка розташована на офіційному порталі Київської міської влади за адресою <http://kmv.gov.ua>.

За оцінкою Інституту Медіа Права, загалом вимога щодо оприлюднення публічної інформації на офіційному веб-сайті виконується КМДА доволі чітко. Зокрема, наповнення наступних категорій інформації повністю відповідає вимогам Закону: інформація щодо організаційної структури органу влади; щодо нормативно-правових засад діяльності органу влади; інформація про перелік та умови отримання послуг, що надаються органом влади.

Відповідають вимогам також категорії інформації щодо механізмів та процедури, за допомогою яких громадськість може представляти свої інтереси або в інший спосіб впливати на реалізацію повноважень органу влади; інформація щодо вакансій, порядку та умов проходження конкурсу на заміщення вакантних посад.

На сторінці окремо виділена тематична рубрика «Доступ до публічної інформації», у якій опубліковані всі необхідні відомості, зокрема про порядок складання запитів на інформацію, а також усі контактні дані для подання запитів. Відвідувачі мають можливість завантажити електронний зразок форми безпосередньо зі сторінки розділу. Крім того, окремим блоком виділена нормативно-правова база, де викладені усі необхідні для ознайомлення нормативно-правові акти, включаючи Перелік відомостей виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації), які належать до інформації з обмеженим доступом, а також відомостей, які не містять ознаки публічної інформації. На сайті міститься пошукова система, розрахована на пошук нормативно-правових актів органу за декількома параметрами. Також варто відзначити, що органом влади було розміщено найбільш часто запитувану інформацію, яка має високий суспільний інтерес. Зокрема, опубліковані дані про рішення КМДА, закупівлі міста Києва та генеральні плани Києва.

Вся необхідна контактна інформація зручно розміщена на сторінці органу влади. Інформація щодо поштової адреси розташована внизу сторінки та відображається при переході на всі рубрики. Інформація щодо контактних телефонів для консультацій та подання усних запитів на інформацію та адреса електронної пошти для запитів розміщена у тематичному розділі «Доступ до публічної інформації» за посиланням: <http://kmv.gov.ua/public.asp>.

Проте у ході громадської експертизи було виявлено і деякі недоліки у діяльності КМДА щодо наповнення свого веб-сайту відповідно до норм Закону. По-перше, вимога щодо розміщення рішень органу влади виконана не повністю. У результаті дослідження відповідної рубрики, Інститут Медіа Права прийшов до висновку, що на веб-сайті були опубліковані не всі рішення. Інститут Медіа Права рекомендує КМДА оприлюднити повний перелік своїх рішень.

По-друге, не вдалося знайти чітко відокремлену інформацію щодо планів проведення та порядку денного відкритих засідань органу влади.

По-третє, не були знайдені електронні форми і зразки документів для отримання послуг від органу влади, правила їх заповнення або ж інформацію щодо розташування місць, де надаються необхідні запитувачам форми і бланки установи. Виявлені дані нерівноцінно наповнені, розміщені у різних рубриках, що не є зручним для користування інформацією.

Окрім того, радимо органу влади звернути увагу на те, що згідно з частиною третьою статті 15 Закону, проекти нормативно-правових актів, розроблені відповідними розпорядниками, оприлюднюються ними

не пізніш як за 20 робочих днів до дати їх розгляду з метою прийняття. Не зважаючи на те, що КМДА оприлюднюють проекти нормативно-правових актів органу влади, важко відслідкувати чи були вони оприлюднені вчасно. Таким чином, радимо виставляти дати публікацій на сайті.

1.9. Судове та позасудове оскарження відмов КМДА у наданні інформації

У запиті на проведення громадської експертизи Інститут Медіа Права запитав у КМДА інформацію щодо кількості судових і позасудових оскаржень відмов у наданні інформації за запитами, поданими починаючи з 9 травня 2011 року.

Згідно з відповіддю першого заступника керівника Апарату КМДА Почтарьова А. О, станом на 30 вересня 2011 року безпосередньо щодо оскарження відмов у наданні інформації за запитами відкрито лише одне адміністративне провадження за позовом громадянина Омельченка О. М.

У листопаді 2011 року експерти Інституту Медіа Права провели додаткове дослідження за допомогою Єдиного державного реєстру судових рішень⁴⁸. За результатами пошуку було знайдено інформацію про розгляд чотирнадцятого листопада у відкритому судовому засіданні в приміщенні Шевченківського районного суду м. Києва адміністративної справи за позовом ОСОБА_1 до Київської міської ради, Головного управління земельних ресурсів виконавчого органу Київради (Київської міської державної адміністрації) про зобов'язання вчинити певні дії (Справа № 2-а-4136/11).

ОСОБА_1 звернулася до суду з вищевказаним позовом до відповідачів, просила зобов'язати Київську міську раду надати інформацію про перелік вільних земельних ділянок у межах міста Києва за її інформаційним запитом від 1 серпня 2011 року; зобов'язати Головне управління земельних ресурсів виконавчого органу Київської міської ради надати інформацію про перелік вільних земельних ділянок у межах міста Києва за її інформаційним запитом від 1 серпня 2011 року. У результаті розгляду справи, суд постановив відмовити в задоволенні адміністративного позову, виходячи з того, що відповідно до ст. ст. 194, 196–203 Земельного Кодексу України до складу державного кадастру не входить інформація про вільні земельні ділянки, які можливо одержати безоплатно у власність під відповідне цільове призначення та адреси їх розташування. Також суд зазначив, що до повноважень відповідачів не належить надання інформації громадянам щодо вільних земельних ділянок та адреси їх розташування.

Оскільки інформація щодо імені позивачів вилучається при розміщенні у Єдиному Державному Реєстрі, Інститут Медіа Права не володіє інформацією чи є ця судова справа тією, дані про яку було надано органом влади.

Відповіді щодо позасудових оскаржень дій КМДА у сфері виконання Закону надано не було. Натомість перший заступник керівника Апарату КМДА Почтарьов А. О. надав інформацію про скарги (шість скарг) на неналежне виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації», подані до КМДА. Зокрема це скарги щодо невиконання Закону керівництвом Деснянської районної в місті Києві державної адміністрації та Солом'янської районної в місті Києві державної адміністрації, а також щодо надання недостовірної та неповної відповіді Головним управлінням містобудування та архітектури КМДА і Головним управлінням земельних ресурсів КМДА та щодо відмови в уточненні та роз'ясненні запитуваного документа.

II. СПРИЯННЯ КМДА У ПРОВЕДЕННІ ГРОМАДСЬКОЇ ЕКСПЕРТИЗИ

2.1. Дотримання вимог законодавства щодо реагування на запит про проведення громадської експертизи

Київська міська державна адміністрація в основному належним чином сприяла проведенню громадської експертизи. Київська міська державна адміністрація видала розпорядження про сприяння проведенню громадської експертизи. У цьому розпорядженні був передбачений детальний план заходів зі сприяння громадській експертизі, окреслені відповідні заходи, визначені виконавці та терміни виконання заходів. Це розпорядження було надіслане до Інституту Медіа Права.

⁴⁸ Адреса інформаційного ресурсу Єдиного державного реєстру судових рішень — <http://reyestr.court.gov.ua>.

Тим не менше, на веб-сайті КМДА не була розміщена інформація про надходження запиту щодо проведення громадської експертизи та заходи, спрямовані на сприяння її проведенню, хоча опублікування таких відомостей передбачене Постановою № 976.

2.2. Повнота інформації та документів, наданих за запитом про проведення громадської експертизи

Сприяння проведенню громадської експертизи з боку КМДА було достатньо ефективним у частині надання запитуваної інформації. Інститут Медіа Права отримав лист, у якому містилися змістовні відповіді на поставлені громадськими експертами запитання.

У ході особистої зустрічі з керівником відділу доступу до інформації КМДА, Тіговою Тетяною Володимирівною, що відбулася 24 листопада 2011 р., громадські експерти Інституту Медіа Права отримали додаткову інформацію про практичні аспекти роботи Управління інформаційного забезпечення та доступу до публічної інформації. Керівник відділу наочно продемонструвала процес внесення даних про запити до інформаційної бази «Запити на інформацію». Також експерти отримали інформацію про організацію роботи із запитами.

Проте не всі вимоги Постанови № 976 були виконані належним чином. Зокрема, у відповіді від органу влади не була надана відповідь на питання про забезпечення КМДА доступу до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень, не виконано прохання про надіслання копії документа.

ПІДСУМОК

Загалом діяльність Київської міської державної адміністрації щодо виконання вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації» відповідає вимогам чинного законодавства і є достатньою мірою спрямованою на задоволення інтересів громадян.

В Апараті КМДА створено спеціалізований підрозділ — Управління інформаційного забезпечення та доступу до публічної інформації, на яке покладено обов'язок реалізовувати право запитувачів інформації на доступ до публічної інформації, що знаходиться у володінні КМДА.

В адміністративному приміщенні КМДА відведене спеціальне місце для роботи запитувачів з документами чи їх копіями, яке обладнане всією необхідною технікою. Окрім того, громадяни мають змогу відвідати громадську приймальню, де досвідчені спеціалісти поінформують їх про правила оформлення запиту на публічну інформацію.

Офіційний сайт КМДА цілком відповідає вимогам Закону про обов'язок розпорядника інформації оприлюднювати певні категорії інформації. Питання доступу до публічної інформації виділені в окрему рубрику — «Доступ до публічної інформації». У рубриці максимально розміщена необхідна інформація. Також КМДА було розміщено електронний зразок форми запиту на інформацію безпосередньо на сторінці рубрики.

Проте у ході проведення громадської експертизи було виявлено, що низка аспектів діяльності КМДА щодо виконання норм Закону потребує вдосконалення. Перш за все, має бути прийнятий ряд внутрішніх регулятивних актів. Окрім того, на момент проведення громадської експертизи не був створений перелік документів, що знаходиться у володінні КМДА. Наявні документи також потребують удосконалення, зокрема Регламент КМДА щодо процедури доступу громадян до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень.

За результатами проведення громадської експертизи рекомендуємо:

1. Розробити та затвердити документ, яким буде урегульована робота із запитами, що надходять до Київської міської державної адміністрації.
2. Розробити та затвердити документ, яким буде урегульований механізм систематичного ведення обліку документів, що знаходяться у володінні КМДА.
3. Розробити та затвердити інструкцію по роботі із запитами, залучивши до робочої групи представників громадськості.

4. Розробити та затвердити документ, яким будуть встановлені норми витрат на копіювання або друк документів обсягом більш як 10 сторінок.
5. Після затвердження документа, яким будуть встановлені норми витрат на копіювання або друк документів обсягом більш як 10 сторінок, додати до Порядку складання та подання запитів на інформацію, розпорядником якої є КМДА інформацію щодо того, у яких випадках запитувач повинен компенсувати витрати, якщо запитувані копії документів мають обсяг понад 10 сторінок, та включити інформацію про відповідні затверджені розцінки.
6. Додати до Порядку складання та подання запитів на інформацію, розпорядником якої є КМДА, інформацію про те, що запитувач має право звернутися до КМДА із запитом на отримання публічної інформації незалежно від того, стосується запитана інформація його особисто чи ні, без пояснення причини подання запиту.
7. Не заповнювати графу «Соціальний стан запитувача» та / або «пільгова категорія» та не брати до уваги відповідну інформацію при обробці запитів на інформацію. Якщо в майбутньому буде розроблятися оновлена електронна база «Інформаційні запити» — не включати до неї вказану графу.
8. Прийняти зміни до Регламенту Київської міської державної адміністрації, що відповідали б Закону України «Про доступ до публічної інформації» щодо гарантій доступу до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень.
9. Удосконалити виконання вимог щодо систематичного та оперативного оприлюднення інформації на офіційному веб-сайті КМДА, зокрема забезпечити оприлюднення:
 - інформації про персональний склад посадових осіб Управління інформаційного забезпечення та доступу до публічної інформації, включаючи їх контактні дані;
 - інформації щодо нормативно-правової основи функціонування Управління інформаційного забезпечення та доступу до публічної інформації;
 - інформації про систему обліку, види інформації, яку зберігає розпорядник;
 - повного переліку рішень КМДА;
 - планів проведення та порядків денних відкритих засідань КМДА;
 - розташування місць, де надаються необхідні запитувачам форми і бланки установи.
10. Оновлювати звітну інформацію про надходження запитів на інформацію до органу влади щомісячно.
11. Звернути увагу на те, що Закон України «Про доступ до публічної інформації» передбачає, що проекти нормативно-правових актів, розроблені відповідними розпорядниками, мають оприлюднюватися не пізніше як за 20 робочих днів до дати їх розгляду з метою прийняття.
12. Проводити періодичне навчання відповідальних посадових осіб працівників КМДА на предмет опрацювання ними запитів на інформацію.

13.12.2011 р.

З повагою

Директор

Т. С. Шевченко

ІНСТИТУТ МЕДІА ПРАВА

Інститут Медіа Права є аналітичним центром, що об'єднує юристів, які спеціалізуються у медіа праві. Основною метою діяльності Інституту є розвиток законодавства у галузі мас-медіа, гарантування принципів свободи слова та інформації, захист прав журналістів та засобів масової інформації, сприяння вільному поширенню інформації.

Напрями діяльності:

- **розвиток законодавства:** аналіз чинних законів та законопроектів; розробка пропозицій до законодавчих актів; участь експертів Інституту в робочих групах із розробки законопроектів; участь експертів організації в Громадських радах при Комітеті з питань свободи слова та інформації, Національній раді України з питань телебачення та радіомовлення, Державному комітеті з питань телебачення та радіомовлення, Міністерстві юстиції України.
- **пропагування стандартів свободи слова та свободи інформації:** підготовка аналітичних статей, публікацій, збірників; участь у конференціях та семінарах; видання щотижневого електронного вісника про розвиток медіа права; поширення актуальної інформації на спеціалізованому веб-сайті з медіа права: www.medialaw.kiev.ua.
- **сприяння виробленню державної політики:** розробка пропозицій щодо компетенції органів влади в інформаційній сфері, щодо розподілу повноважень між різними органами влади, щодо концепцій інформаційної політики, концепцій розвитку телерадіопростору та ін.; проведення громадських експертиз діяльності органів виконавчої влади.
- **якісна правова освіта журналістів та юристів:** проведення щорічної Міжнародної літньої школи медіа права для юристів; проведення щорічного дистанційного курсу із медіа права для журналістів; викладання для журналістів у вищих навчальних закладах.

Контакти:

вул. Старонаводницька, 8, оф. 24, Київ, 01015, Україна
Тел./ факс: +380(44) 284-6164
www.medialaw.kiev.ua
info@medialaw.kiev.ua

Директор Інституту Медіа Права:

Тарас Шевченко
taras@medialaw.kiev.ua

**Громадська експертиза:
теоретичні та практичні аспекти**

Практичний посібник

Автори:

Балацька Анна

Сушко Ольга

Шевченко Тарас

Видавництво Тютюкін

свідоцтво № 3558 від 27.08.2009

050 583-64-10

knigadruk.com.ua