

УДК 342.723

**КОРЖ І.Ф.**, доктор юридичних наук, завідувач науковою лабораторією  
НДІ інформатики і права НАПрН України

## **ПРАВО НА ВІДКРИТІ ДАНІ – ЯК ПРАВО ПРИВАТНОГО ХАРАКТЕРУ**

***Анотація.** В даній статті досліджуються питання відкритості і прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в частині надання доступу громадськості до відкритих даних. Здійснюється аналіз реальних можливостей здійснення громадського контролю за відкритістю функціонування державних інституцій. Розкриваються недоліки за окремими напрямками здійснення контролю та пропонуються відповідні механізми підвищення його ефективності.*

***Ключові слова:** відкриті дані, відкритість, інформація, громадський контроль, прозорість, публічна інформація.*

***Summary.** This article examines the issues of openness and transparency of the activities of state authorities and local governments in terms of providing public access to open data. An analysis is made of the real possibilities of exercising public control over the openness of the functioning of state institutions. Shortcomings in certain areas of control are revealed and appropriate mechanisms for improving its effectiveness are proposed.*

***Keywords:** information, open data, openness, public information, social control, transparency.*

***Аннотация.** В данной статье исследуются вопросы открытости и прозрачности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в части предоставления доступа общественности к открытым данным. Осуществляется анализ реальных возможностей осуществления общественного контроля над открытостью функционирования государственных институтов. Раскрываются недостатки по отдельным направлениям осуществления контроля и предлагаются соответствующие механизмы повышения его эффективности.*

***Ключевые слова:** информация, общественный контроль, открытые данные, открытость, прозрачность, публичная информация.*

**Постановка проблеми.** Однією із ознак демократизації суспільного життя є відкритість і прозорість функціонування органів державної влади, діяльності її посадових і службових осіб, а також відкритість і прозорість прийняття рішень керівником тієї, чи іншої державної інституції. В цьому контексті постає питання відкритості і прозорості бюджетування діяльності керівників державних інституцій різних рівнів, відповідності та адекватності винагороди його праці досягнутим результатам його управлінської діяльності. Не поодинокі факти того, і це висвітлюється в засобах масової інформації, що в суспільстві назріває невдоволення закритості таких питань, коли в підвідомчій сфері того чи іншого керівника державної інституції результати його управлінської діяльності непомітні, однак розмір його заробітної платні не є адекватним досягнутим результатам, що викликає, м'яко кажучи, нерозуміння зазначеного.

**Метою статті** є визначення можливості і доцільності віднесення до статусу відкритої інформації такої інформації, як бюджетне фінансування заробітної платні керівників бюджетних структур, розкриття існуючих проблем, пов'язаних із даним питанням, та напрацювання відповідних пропозицій щодо шляхів їх усунення.

**Виклад основного матеріалу.** Принцип відкритості і прозорості (транспарентності) передбачає відкритість управлінської діяльності органів державної влади та інших державних органів для зовнішнього, насамперед громадського контролю, а прозорість характеризує доступність інформації про діяльність, у тому числі управлінську, органів державної влади та державних управлінських структур. Принцип відкритості став нинішньою реальністю в країнах європейської демократії в 60-х роках минулого сторіччя.

До втілення в життя зазначених принципів проявом відкритості було лише правило опублікування інформації про будь-що в офіційних засобах масової інформації, а впровадження будь-яких адміністративних рішень – після офіційного повідомлення зацікавленої сторони.

В нинішніх умовах, в умовах демократичних перетворень, в умовах запровадження у життя основоположних демократичних управлінських принципів відкритості і прозорості, інформація про стан та результати діяльності державних органів, управлінських структур стали загальнодоступними. Зазначені принципи мають гарантувати здійснення контролю за дотриманням верховенства права у діяльності органів державної влади та інших державних органів, а також їхніх посадових і службових осіб. Зазначене має гарантувати також рівність усіх громадян перед законом і бути необхідною умовою діяльності усіх службовців, оскільки дія згаданих демократичних принципів поширюється на усю публічну сферу, публічну діяльність, публічне управління, і лише законодавчо визначені обмеження в інтересах національної безпеки являється певним правовим обмеженням у її наданні чи поширенні.

Як зазначається у відповідних публікаціях [1], дотримання принципу відкритості і прозорості забезпечує реалізацію двох важливих функцій: захисту інтересів суспільства шляхом підвищення ефективності управління і посилення боротьби з корупцією та є важливим інструментом захисту головної конституційної норми, за якою “людина – основна цінність суспільства” і “джерело влади”. Так, наприклад, публічні адміністрації постійно зобов’язуються повідомляти і обґрунтовувати свої рішення, що допомагає зрозуміти закономірності, яких вони дотримувалися у процесі їх прийняття. А тому відкритість і прозорість діяльності органів державного управління розуміється як можливість людини одержувати інформацію не тільки відносно себе самої (якщо така інформація є в певних організаціях чи установах), а також щодо соціальних, політичних, державних і регіональних питань. Ці два поняття означають відносно необмежений доступ до всіх видів інформації, документів, діяльності і мотивів, а також мають не лише юридичне, а й психологічне та соціальне значення, оскільки втілюють відсутність заборони на оприлюднення інформації та руйнують бар’єр між потребою в інформації і реальним доступом до неї.

Протягом останніх десятиліть у країнах Європейського Союзу докладається багато зусиль для створення відкритої влади. Фахівці, що займаються вирішенням цієї проблеми, вважають, що відкритість влади поєднує три головні елементи:

- прозорість (transparency), іншими словами – перебування під публічним контролем;
- доступність (accessibility) кожному, у будь-який час, всюди;
- чутливість до нових ідей та вимог, готовність оперативно реагувати (responsiveness).

Поняття “відкритість” має ширше значення, ніж широковживаний термін “прозорість”. Відкритість передбачає ще два аспекти – “доступність” та “чутливе реагування”, що є іншими характеристиками якості взаємодії органів влади з громадськістю, якій вона слугує [2, с. 80-98].

Нині більшість європейських дослідників розглядають принципи відкритості і прозорості переважно в рамках концепції “належного урядування”. Розкриття їх змісту в такому контексті має дещо розширений підхід. Підходи європейських учених щодо тлумачення принципів відкритості і прозорості слід поділити на дві групи:

- матеріальний підхід;
- процедурний підхід.

Так прибічник першого підходу професор Каліфорнійського університету Т. Ля Порте вважає, що дотримання принципу відкритості відбувається шляхом забезпечення доступу громадян до відповідної інформації з дотриманням вимог вичерпності та своєчасності її надання [3, с. 53]. Отже, у такому разі мова йде про загальне право громадян на доступ до офіційних документів органів публічної влади та стандарти його належного забезпечення.

Відомий європейський учений М. Галліган зазначає, що адміністративні рішення мають прийматися в умовах максимальної відкритості, яка досягається шляхом відкриття зацікавленим сторонам будь-якої інформації, що стосується адміністративного процесу [3, с. 69]. У даному випадку цей принцип дозволяє сторонам брати участь у процесі прийняття рішення, отримуючи при цьому пояснення й обґрунтування прийнятих рішень.

Які ж позитивні чинники можна відзначити завдяки реалізації принципу відкритості? На нашу думку, ними можуть бути, насамперед, підвищення ефективності діяльності того чи іншого органу при вирішенні завдань, що постали перед цим органом. Крім того, в діях органу відносно свого персоналу досягаються об'єктивність і справедливість, що зводять до мінімуму прояви для громадян негативних чинників, так само як і для самого органу. Зазначене дозволить підвищити рівень довіри до органу з боку як його працівників, так і населення, яке зачіпають рішення даного органу. Тим самим досягається одна з цілей функціонування демократичного суспільства – здійснення ефективного контролю громадськості за органами влади та адміністративними органами та участі громадськості в управлінні державними та місцевими справами.

У свою чергу принцип прозорості полягає в тому, що державні органи своїми рішеннями і діями створюють умови для залучення громадян до прийняття своїх управлінських рішень.

Таким чином принципи відкритості і прозорості, ефективність правових механізмів їх забезпечення і реалізації є важливою передумовою діяльності органів державної влади в умовах європейської інтеграції України. У зв'язку із зазначеним важливого значення набуває прийняття відповідного законодавчого акту, положеннями б якого забезпечувався ефективний та якісний рівень законодавчої регламентації процедур зовнішньо-управлінської діяльності органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та інших суб'єктів, які законом уповноважені здійснювати владні управлінські функції, та захист прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у відносинах із державою.

Таким актом на сьогодні може стати проект Закону про адміністративну процедуру від 28 грудня 2018 року № 9456, внесений Урядом для розгляду Верховною Радою України. Необхідно відзначити, що зазначений законопроект розроблений Міністерством юстиції України на виконання підпункту 1 пункту 22 Плану заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2016 – 2020 роки [4]. Водночас даний законопроект розроблений і внесений на виконання низки інших актів, у тому числі міжнародних. Ними є:

•Рекомендації XIV Третього додаткового звіту про виконання рекомендацій Україною (RC-ІІ (2009) 1E), затвердженого Групою держав Ради Європи проти корупції (GRECO) на 59-му пленарному засіданні, яке відбулось 18 – 22 березня 2013 року [5];

• пункту 10 Плану першочергових заходів з подолання корупції [6];

• пункту 13 розділу IV “Заходи з реалізації Плану дій із впровадження Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” у 2014 – 2015 роках” [7];

• пункту 69 Плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020” у 2015 році [8];

• Коаліційної Угоди від 21 листопада 2014 року (протягом I кварталу 2015 року прийняття закону, який врегулює адміністративні процедури) підпункт 2.4 пункту 2 “Реформа публічного адміністрування” підрозділу VII “Децентралізація та реформа публічної адміністрації” розділу А “Реформи” [9].

Необхідність прийняття зазначеного закону викликана тим, що на сучасному етапі розвитку українського суспільства потребують нової оцінки місце і роль держави. Зокрема, положення статті 2 Конституції України [10] проголошують головним обов’язком держави утвердження і забезпечення прав і свобод людини і громадянина, а також встановлюють принцип, згідно з яким саме ці права і свободи та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Відповідно до положень статті 40 Конституції України [10], усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, які зобов’язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. А згідно з частиною другою статті 19 Конституції України [10], органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Як зазначено в пояснювальній записці до законопроекту [11], таким чином держава має гарантувати кожній особі право на неупереджене, чесне вирішення її справи за обґрунтований проміжок часу. Це право повинно включати: право особи бути вислуханою до прийняття будь-якого індивідуального рішення, що може на неї негативно вплинути; право кожної особи на доступ до матеріалів справи, які її стосуються; зобов’язання адміністративних органів обґрунтовувати свої рішення тощо. Зазначені права особи повинні бути закріплені на законодавчому рівні та стосуватися всіх органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та інших суб’єктів, які законом уповноважені здійснювати владні управлінські функції.

Відповідно до європейських стандартів, визначальною ознакою розвитку законодавства, зокрема адміністративного, є його спрямованість на забезпечення прав і законних інтересів осіб у відносинах із державою та її органами. Однією з найважливіших гарантій цього є чітка регламентація процедурного аспекту відносин особи і влади. За таких умов державний службовець чи службовець органу місцевого самоврядування діє не свавільно, а керуючись чітко встановленим порядком. Це, по-перше, забезпечує рівність осіб перед законом, адже до всіх однопорядкових справ застосовується однакова процедура, а, по-друге, існування законодавчо встановленої процедури є вихідною точкою для здійснення контролю, зокрема судового, за законністю діяльності органів влади.

Ці питання є особливо актуальними для України, оскільки досі більшість процедурних елементів відносин громадян і органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та інших суб'єктів, які законом уповноважені здійснювати владні управлінські функції, з громадянами або не регулюються законодавством взагалі, або ж регулюються підзаконними нормативно-правовими актами. Отже, необхідність законодавчого регулювання порядку діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та інших суб'єктів, які законом уповноважені здійснювати владні управлінські функції, і особливо їх відносин із приватними особами сьогодні не викликає сумнівів.

Отже, адміністративне законодавство України потребує радикального оновлення, результатом якого має стати запровадження нової ідеології функціонування органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та інших суб'єктів, які законом уповноважені здійснювати владні управлінські функції. Зазначене підтверджується і діями країн-членів Ради Європи, якими прийнято акти, що регулюють адміністративні процедури. Так, зокрема, прийняті Комітетом Міністрів Ради Європи Резолюції [12] та Рекомендації Ради Європи (№ R(80)2 стосовно здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами, та № R(87)16 щодо адміністративних процедур, які зачіпають велику кількість осіб та інші)

У більшості європейських країн ефективно діють кодифіковані акти, присвячені детальній регламентації процедур у діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в частині їх взаємовідносин з фізичними та юридичними особами. А отже, згаданий законопроект має стати "загальним" нормативно-правовим актом, що запровадить якісно новий рівень законодавчої регламентації процедур зовнішньої управлінської діяльності органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та інших суб'єктів, які законом уповноважені здійснювати владні управлінські функції, та захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у відносинах із державою.

Необхідно зазначити, що згаданий законопроект, після його прийняття, разом із Кодексом адміністративного судочинства України мають забезпечувати повноцінну реалізацію один одного, оскільки функціонування окремо один від одного цих актів не є доцільним. Тому згаданий закон мав би бути прийнятим разом із згаданим Кодексом.

Чітке, зрозуміле й очевидне регулювання взаємин людини з публічною владою має неабияку користь, адже кожен знатиме, до чого призведе відхилення від приписів процедурного законодавства. У цьому виявляється стабільність та гарантія забезпечення прав людини. Саме тому така стабільність і впевненість існують у країнах Європи. А якщо законодавство відсутнє або його норми розпорошені по різних законах, суб'єкт владних повноважень може поводитися непередбачувано, що зазвичай має не ті наслідки, на які розраховують громадяни.

Таким чином принцип відкритості передбачає відкритість управління для зовнішніх перевірок, а прозорість характеризує доступність інформації про внутрішню діяльність органів влади. Тому на сьогодні відкритість і прозорість дозволяє кожному дізнатися про механізми прийняття управлінських рішень та створює умови органам нагляду для проведення зовнішніх перевірок. У той же час цей принцип забезпечує обов'язковість чіткого контролю за дотриманням верховенства права, рівності всіх громадян перед законом та є необхідною умовою діяльності службовців на всіх рівнях управління. Адже дія цих принципів поширюється на функціонування всієї системи публічного управління і не стосується лише питань національної безпеки та інформації про особисті дані публічних службовців.

Дотримання принципів відкритості і прозорості забезпечує реалізацію двох важливих функцій: захисту інтересів суспільства шляхом підвищення ефективності управління і посилення боротьби з корупцією та є важливим інструментом захисту головної конституційної норми, за якою “людина – основна цінність суспільства” і “джерело влади”. Так, наприклад, публічні адміністрації постійно зобов’язуються повідомляти і обґрунтовувати свої рішення, що допомагає зрозуміти закономірності, яких вони дотримувалися у процесі їх прийняття. І що важливо, відкритість і прозорість діяльності органів державного управління розуміється як можливість людини одержувати інформацію не тільки відносно себе самої (якщо така інформація є в певних організаціях чи установах), а також, на це акцентується увага, щодо соціальних, політичних, державних і регіональних питань. Ці два поняття означають відносно необмежений доступ до всіх видів інформації, документів, діяльності і мотивів, а також мають не лише юридичне, а й психологічне та соціальне значення, оскільки втілюють відсутність заборони на оприлюднення інформації та руйнують бар’єр між потребою в інформації і реальним доступом до неї.

Таким чином, згадані принципи фактично є каталізаторами підвищення ефективності функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері публічного права. Водночас зазначені принципи забезпечують та фактично гарантують доступ громадськості до публічної інформації у формі відкритих даних і тим самим створюють підґрунтя для виникнення відповідного приватного права громадян, тобто свого права мати гарантований доступ до інформації у формі відкритих даних, отримання цих даних, здійснення їх аналізу, обробки і використання. Фактично гарантований доступ громадян до відкритих даних (ст. 10-1 Закону) [13], тобто право на доступ до публічних даних екстраполюється в приватне право на використання цих відкритих даних за власним розсудом громадян, тобто у приватних інтересах.

Відповідно до Закону [13] розпорядники інформації зобов’язані надавати публічну інформацію у формі відкритих даних на запит, оприлюднювати і регулярно оновлювати її на єдиному державному веб-порталі відкритих даних та на своїх веб-сайтах. Дана інформація є дозволеною для її подальшого вільного використання та поширення. Перелік наборів даних, що підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, вимоги до формату і структури таких наборів даних, періодичність їх оновлення визначаються Кабінетом Міністрів України. При цьому, до такого переліку Кабінет Міністрів України обов’язково включає інформацію, доступ до якої у формі відкритих даних передбачено законом [14].

Створення та забезпечення функціонування єдиного державного веб-порталу відкритих даних здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері електронного урядування [15]. Оскільки Уряд провадить цілеспрямовану політику в напрямку відкриття найбільш важливих для суспільства наборів даних державних органів, то саме Державне агентство з питань електронного урядування України є державним органом, відповідальним за реалізацію цієї політики. Відкриті дані – це інформація, до якої будь-хто має доступ і яку будь-хто може використовувати і поширювати. Їх використовують як органи влади, так і наукові, дослідницькі, освітні установи, комерційні компанії та громадяни. На основі відкритих даних створюють корисні для бізнесу та суспільства сервіси.

У жовтні 2016 року Україна офіційно приєдналася до Міжнародної хартії відкритих даних, взявши на себе зобов’язання перед міжнародною спільнотою впроваджувати національну політику відкритих даних відповідно до принципів хартії. Хартія являє собою набір принципів і кращих практик для оприлюднення урядових

відкритих даних. Вперше Хартія була офіційно схвалена 17 урядами держав, штатів та міст на Всесвітньому саміті Партнерства “Відкритий Уряд” у Мехіко в 2015 році [16]. Станом на кінець 2018 року, Міжнародна хартія відкритих даних впроваджена 62 урядами й підтримана 57 організаціями. Хартія передбачає 6 принципів для оприлюднення відкритих даних:

- відкритість за замовчуванням;
- оперативність і вичерпність;
- доступність та готовність до використання;
- порівнюваність та інтеоперабельність (англ. interoperability – здатність до взаємодії);
- для кращого врядування та участі громадськості;
- для інклюзивного розвитку та інновацій.

Відкриті дані мають потужний антикорупційний ефект, сприяють прозорості влади, позитивно впливають на розвиток економіки. 2017 року відкриті дані принесли в економіку України понад 700 млн доларів, або 0,67% ВВП. І при збереженні нинішніх темпів, за прогнозами, до 2025 року ця цифра зросте вдвічі – до понад 1,4 млрд доларів, або 0,92 % ВВП [15]. Нині українські відкриті дані увійшли в європейський інформаційний простір і опубліковані на Європейському порталі відкритих даних *europendataportal.eu*.

З огляду на зазначене вище, можна констатувати, що гарантування доступу до відкритих даних та їх використання в громадянському суспільстві його членами є з одного боку обов’язком влади, з іншого – правом громадянина, тобто приватним правом. Обмеження на них має визначатися лише через призму національної безпеки. З огляду на це, а також на те, що питання доступу до інформації, ступінь якого разом із розвитком суспільством постійно змінюється, законодавство держави у зазначеній сфері має своєчасно реагувати на зазначену змінність і постійно вдосконалюватися.

Цілком є зрозумілим, що в сучасних умовах впровадження демократичних змін в Україні, питання наповнення відповідним змістом нині законодавчо визначений набір відкритих даних, потребує постійного аналізу, переосмислення та уточнення. Наприклад, відповідно до положень пункту 1 частини першої статті 15 Закону [13], розпорядники інформації зобов’язані оприлюднювати інформацію про організаційну структуру, місію, функції, повноваження, основні завдання, напрями діяльності та фінансові ресурси (структуру та обсяг бюджетних коштів, порядок та механізм їх витрачання тощо). Як видно із наведеного, таке питання, як поведження з бюджетними коштами, не має законодавчих обмежень, окрім пов’язаних із національною безпекою.

Однак, як показує практика, наприклад, таке питання, яке нині є дуже гострим і актуальним для українського суспільства, як заробітна плата, і насамперед керівництва державних інституцій (органів державної влади та органів місцевого самоврядування, інших державних органів та відповідних представників держави), як правило, є відповідним “табу” для більшості громадянського суспільства, незважаючи на фіксацію повідомлень про заробітну плату на сайті електронного декларування. Проблемою є те, що механізм завантаження декларацій є, а механізму їх перевірки немає. Склалася ситуація, коли засобами програмного забезпечення, які є в наявності у НАЗК, можна перевірити лише своєчасність подання декларації, наявність методологічних, логічних та арифметичних помилок. А от достовірність і повноту задекларованих відомостей можна було перевірити лише в ручному режимі за окремими запитами. Як пояснила ситуацію Галина Мельник, юрист ЮФ “Ілляшев та партнери”, одною з основних причин неефективності перевірки електронних декларацій – відсутність нормативної бази для

взаємодії Національного агентства запобігання корупції з іншими структурами, які володіють інформацією, необхідною для перевірки задекларованих показників.

Однак, як свідчать факти, причина такої ситуації не лише у відсутності такого законодавства. Як повідомили “Ні корупції!” у НАЗК, позаминулий рік у Реєстр було подано 1 357 733 декларацій за 2016 рік, станом на 16 березня 2018 року у Реєстр надійшло 595 532 декларації за 2017 рік. При цьому у 2017 році було здійснено повну перевірку 143 декларацій, а у 2018 році перевірили – 77 декларацій. Тому постає питання, яким чином громадянське суспільство зможе проконтролювати грошові витрати державних коштів спрямованих, наприклад, на грошове забезпечення керівників бюджетних інституцій. А підстав для цього є більше ніж потрібно.

Незважаючи на те, що перевірка декларацій покладена на Департамент фінансового контролю та моніторингу способу життя Національного агентства запобігання корупції, продуктивність та ефективність його діяльності бажають бути кращими. Тому, враховуючи ризики для антикорупційної реформи в Україні, низьку якість моніторингу декларацій від НАЗК та пам’ятаючи про міжнародний інтерес до цього питання, презентований в 2018 році ГО “Антикорупційний штаб” посібник з аналізу електронних декларацій посадовців може допомогти залучити більше людей, активістів, студентів, журналістів-розслідувачів та звичайних громадян до процесу моніторингу та перевірки електронних декларацій. Це підтверджується тим фактом, що відповідно до власних перевірок “Антикорупційного штабу”, близько 30 декларацій мають ознаки незаконного збагачення та містять недостовірну інформацію. За результатами перевірок і звернень активістів вже відкрито більше 10 кримінальних проваджень. І це здобутки лише однієї ГО.

На наше переконання, ефективність боротьби з корупцією, ефективність функціонування самих державних інституцій була б вищою і більш відкритою та прозорою за умови дійсно відкритого, прозорого оприлюднення грошових доходів і витрат керівників цих інституцій, які б мали оприлюднюватися на офіційних веб-сайтах цих інституцій.

В чому полягає квінтесенція цієї пропозиції? Головна ідея полягає в тому, що заробітна плата керівництва державної інституції має залежати від результатів їхньої управлінської діяльності, від стану справ на ввіреній їм території, в галузі тощо. Має діяти простий принцип: “Що заробив – те й отримав!”.

Наведемо наступний приклад. В своїй декларації за 2017 рік Євген Кравцов, керівник Укрзалізниці, вказав, що за рік отримав заробітну плату лише в розмірі 157 тисяч грн. Протягом 2018-го року зарплата очільника найбільшої державної компанії суттєво змінилася. Так, лише в березні 2018 року керівник залізниці задекларував оплату праці в розмірі 1 мільйон 205 тисяч гривень. В лютому – 2 мільйони 321 тисячу гривень. Що такого вдатного міг накерувати чи змінити у діяльності Укрзалізниці цей керівник, щоб отримувати таку винагороду? А нічого. Хто користується послугами цієї інституції, особливо у приміському сполученні, може підтвердити, що якихось кардинальних позитивних змін у її діяльності не лише не відбулося, а ситуація навіть погіршилась. Так за що ж отримуються такі захмарні винагороди, за які успіхи вони нараховуються?

На нашу думку, і не лише на нашу, така ситуація – це зловживання службовим становищем, корупція в діяльності керівників державних інституцій, тому що об’єктивних підстав стверджувати про наявні успіхи в управлінській діяльності значної кількості керівного складу державних інституцій, як правило, немає. Тобто, висока грошова винагорода значної кількості керівників державних інституцій не відповідає результатам їхнього напруження. А тому є об’єктивна доцільність забезпечити



залежність рівня грошового забезпечення керівництва державних інституцій від рівня результативності їхнього управлінського напрацювання, яке щомісячно буде зазначатися в засобах масової інформації, включаючи електронні, і буде доступним громадянам відповідного регіону.

Саме громадянське суспільство в умовах демократії має здійснювати контроль за діяльністю керівництва бюджетних структур, оцінювати результати їхньої діяльності, робити у зв'язку з цим відповідні висновки і приймати рішення щодо подальшої їхньої підтримки на відповідній посаді, а за необхідності – їх змінювати.

З огляду на це, пропонується Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних [14], у розділі “Усі розпорядники інформації” доповнити реченням: *Щомісячні дані про заробітну плату керівництва підприємств, установ (закладів) та організацій розпорядника інформації та підпорядкованих йому організацій, що фінансуються з державного чи регіонального або місцевого бюджету.*

Таким чином керівники державних інституцій будуть зацікавлені в позитивному результаті своєї діяльності, від якої буде залежати їхня заробітна плата.

### **Висновки.**

Реальна участь громадськості в управлінні державними справами значною мірою залежить від відкритості і прозорості функціонування державних інституцій, від реальної можливості здійснення громадськістю належного контролю за діяльністю керівництва державних інституцій, за оцінюванням рівня результативності їхньої діяльності в залежності від стану справ на ввіреній їм ділянці чи сфері. Тому пропонується внести зміни в механізм оприлюднення відкритих даних, який би передбачав доступність для громадян відомостей про рівень одержуваного грошового забезпечення керівниками державних установ.

### **Використана література**

1. Економіка. – Муніципальне та державне управління в Україні. URL: <http://economics.studio/derjavne-upravlinnya-munitsipalne/printsip-vidkristosti-prozorosti-78944.html>
2. Дзюндзюк В.Б., Мельтюхова Н.М., Фоміцька Н.В. Публічне адміністрування в Україні: навчальний посібник / за заг. ред. д-ра ф. наук, проф. В.В. Корженка, к.е.н., доц. Н.М. Мельтюхової. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2011. 306 с.
3. Susan I. Liem. Constituents of Transparency in Public Administration: With Reference to Empirical Findings from Estonia. Dissertation № 3350. Gutenberg. Schaan. 2007. P. 320.
4. Деякі питання реформування державного управління в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.16 р. № 747-р. *Урядовий кур’єр*. 27 липня 2016 р. № 139.
5. Третій додатковий звіт про виконання рекомендацій Україною, затверджений GRECO на 59-у пленарному засіданні (Страсбург, 18-22 березня 2013 року). URL: [http://old.minjust.gov.ua/anti\\_corruption\\_grecorep](http://old.minjust.gov.ua/anti_corruption_grecorep) (дата звернення: 22.02.2019).
6. Про затвердження плану першочергових заходів з подолання корупції: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 02.07.14 р. № 647-р. *Урядовий кур’єр*. 17 липня 2014 р. № 127.
7. Про затвердження плану дій із впровадження Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” у 2014 – 2015 роках: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26.11.14 р. № 1176-р. *Урядовий кур’єр*. 17 грудня 2014 р. № 235.
8. Про затвердження плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку “Україна-2020” у 2015 році: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 04.03.15 р. № 213. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213-2015-p> (дата звернення: 22.02.2019).
9. Угода про Коаліцію депутатських фракцій “Європейська Україна”. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15> (дата звернення: 22.02.2019).

10. Конституція України: Закон України від 28.06.96 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

11. Про адміністративну процедуру: проект Закону України від 28.12.18 р. № 9456. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=65307](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65307) (дата звернення: 22.02.2019).

12. Про захист особи відносно актів адміністративних органів: Резолюція (77) 31 Комітету Міністрів Ради Європи від 28 вересня 1977 року. URL: <http://uchebana5.ru/cont/2458299-p78.html> (дата звернення: 23.02.2019).

13. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.11 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.

14. Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.10.15 р. № 835. *Урядовий кур'єр*. 24 жовтня 2015 р. № 198.

15. Про затвердження Положення про Державне агентство з питань електронного урядування України: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.14 р. № 492. *Урядовий кур'єр*. 07 жовтня 2014 р. № 184.

16. The Open Data Charter: A Roadmap for Using a Global Resource. URL: [https://www.huffingtonpost.com/joel-gurin/the-open-data-charter-a-r\\_b\\_8391470.html](https://www.huffingtonpost.com/joel-gurin/the-open-data-charter-a-r_b_8391470.html) (дата звернення: 24.02.2019).

~~~~~ \* \* \* ~~~~~