



ЦЕНТР
ДОСЛІДЖЕННЯ
СУСПІЛЬСТВА

РЕЙТИНГ ПРОЗОРОСТІ НАЦІОНАЛЬНИХ ВНЗ





ЦЕНТР
ДОСЛІДЖЕННЯ
СУСПІЛЬСТВА



РЕЙТИНГ ПРОЗОРОСТІ НАЦІОНАЛЬНИХ ВНЗ

Проект здійснено за підтримки Фонду сприяння демократії Посольства США в Україні.

Київ, лютий 2014

ЗМІСТ

Вступ	4
Міжнародний досвід	7
Методологія оцінювання	10
Рейтинг	13
Нормативно-правове регулювання забезпечення доступу до публічної інформації	24

ВСТУП

У березні 2013 року ми разом з колегами вирішили з'ясувати механізми розрахунку викладацького навантаження в українських ВНЗ, які мають статус національних. Такі дані зазвичай відсутні у публічному доступі, тому ми вирішили зібрати їх самотужки, надіславши запити до кожного зі 116 вишів. Зі 116 університетів відповіли лише 87, проте повну інформацію, яку можна було використати для порівняльного дослідження, надали лише 33 виши (28%).

Аналізуючи відповіді, ми були вкрай подивовані тим, хто саме виявив бажання надати інформацію. Деколи більш ніж повні відповіді надходили від невеликих і маловідомих вишів, а потужні і відомі на всю країну університети відмовляли або ж взагалі не реагували на легітимний запит. Особливо дивним було те, що далеко не всі університети, котрі публічно виступають за прогресивні реформи в освіті, виявились готовими відповідати проголошуваним високим стандартам.

Неочікувані тенденції у наданні публічної інформації видались ще більш цікавими в контексті дебатів про реформу вищої освіти і дедалі більшої популяризації ідеї про автономію вишів. Очевидно, що теперішня ситуація з непомірною централізацією системи освіти потребує змін. Проте ці зміни мають враховувати можливі ризики, які виникають через новації.

Загальноукраїнське опитування, проведене фондом «Демократичні ініціативи» у жовтні 2013 року, показало, що, на думку громадян, з кроків, які необхідно здійснити для покращення якості освіти, найбільша частка населення (46,4%) ставить на перше місце боротьбу з проявами корупції і нечесності у ВНЗ. Необхідно розуміти, що надання автономії без готовності публічно звітувати про результати роботи може створити ще більше проблем для української вищої освіти, зважаючи на усталеність в ній корупційних практик.

При цьому дискусії довкола корупції в системі вищої освіти найчастіше ведуться у площині хабарництва на рівні окремих студентів чи викладачів. Проте такий фокус громадської уваги видається априорі

хибним. Хабарництво на рівні окремих осіб – це не причина проблем в освіті, а їхній наслідок.

Світовий банк називає чотири причини процвітання корупції: 1) наявність можливостей; 2) невисокі шанси бути спійманим через брак прозорості та неефективну роботу правоохоронних органів; 3) низька мотивація для наділених владою осіб через низькі зарплати та непевність у завтрашньому дні; 4) загальна культура чи обставини, які змушують вдаватися до протиправних дій. Подібно до державної машини загалом, в освіті наявні всі ці чинники. Тож корупція залишається системною проблемою, яка зводить нанівець усі спроби реформування.

Різкий спад фінансування на початку 1990-х змушував викладачів шукати альтернативні шляхи виживання. Частина з них пішли працювати в інші галузі, хтось виїхав за кордон і влаштувався до тамтешніх університетів, решта ж знайшла можливості додаткового заробітку у вигляді хабарів від студентів.

З часом загальна культура толерування корупції так міцно укорінилася в університетському житті, що проблемами недофінансування її пояснити вже не можна. Але потрібно розуміти, що для її викорінення необхідна боротьба з усіма вищеназваними причинами, які уможливають корупцію.

Фінансування освіти в Україні: мало чи малоефективно?

Часто аргументом щодо неможливості реформ виступає брак фінансування. Разом з тим, Україна спрямовує досить значну за європейськими мірками частку ВВП на освіту. У 2010 році в середньому серед розвинених країн Організації економічного співробітництва та розвитку на цю галузь виділялося 6,3% ВВП, з них 5,4% ВВП – власне державні кошти, 0,9% ВВП – приватні. Станом на 2010-й в Україні, за даними Держстату, на освіту скеровували 7,4% валового внутрішнього продукту, у 2012-му – 7% ВВП, у 2013 році, за попередніми даними, – 7,3%. Утім, навіть попри невелике падіння у 2012 році, на цю галузь іде значна частка ВВП та державного бюджету. Звісно,

український ВВП загалом невисокий, проте його мало б вистачити для того, щоб забезпечувати потреби освіти на кращому рівні.

Очевидно, що питання не лише в обсязі ВВП і частці, яка витрачається на освіту, але й у ефективності витрачання цих коштів. Проте для того, щоб оцінити ефективність розподілу фінансів, потрібно мати базові дані для аналізу, а саме:

1) дані про розподіл коштів між установами і закладами системи освіти;

2) детальну інформацію про видатки, здійснювані самими закладами та установами в межах відведених їм бюджетів.

Така інформація фактично відсутня у відкритому доступі, що суттєво ускладнює аналіз ефективності освітніх витрат. Проте навіть уривчасті і неповні дані щодо державних закупівель, які проводяться навчальними закладами, показують, що гроші витрачаються вкрай неефективно. Так, півтора року тому Микола Азаров заявив, що в «навчальні заклади Вінницької, Рівненської, Київської областей харчові продукти постачаються з націнкою 45–60% вартості». Рахункова палата, вивчивши питання прозорості друку шкільних підручників, установила, що у 2010–2011 рр. чимало замовлень були спрямовані ТОВ «Побутелектротехніка», яке після цього перенаправляло їх реальним виконавцям, залишаючи собі більшу частину державних грошей. Приміром, із виділених у 2011 р. 2,5 млн. фірма перерахувала виконавцям 373 тис., тобто лише 17%.

На рівні середньої освіти закупівлі проводять органи влади національного і місцевого рівнів. Через підвищення уваги до прозорості закупівель органами влади загалом з'явилося чимало інформації про завищені ціни закупівель, корупційні схеми тощо, у тому числі і у сфері середньої освіти.

На рівні вищої освіти ситуація залишається менш прозорою, оскільки закупівлі для її потреб здійснюються власне вищими навчальними закладами, котрі не є звичним об'єктом пильної уваги з боку громадянського суспільства. Разом з тим, оскільки на вищу освіту припадає 6% від загальнодержавних видатків, йдеться про дуже значні кошти, які випадають з поля зору.

Непрозорі держзакупівлі привертають найбільшу громадську увагу через наявність законодавчо закріплених вимог щодо оприлюднення цих даних. Водночас питання ефективності державних видатків необхідно розглядати ширше, не лише в контексті прямого порушення законодавства. Проблемою є не тільки корупція чи сумнівні тендерні процедури, але й розпорощеність коштів по мережі навчальних

закладів, відсутність прозорих та чітко сформульованих критеріїв розподілу коштів тощо.

На тлі загальної недовіри до роботи Міністерства освіти і науки особливо важливими є консультації з громадськістю, що можливо лише за умови доступу до ключової інформації. Тільки маючи такий доступ, громадськість здатна надавати виважені та обґрунтовані рекомендації та контролювати прийняття рішень у сфері вищої освіти задля загального блага. І тільки за умови забезпечення повної прозорості можливою є ефективна боротьба з корупцією у сфері освіти, яка носитиме комплексний, а не точковий характер.

Автономія як панацея?

Безсумнівно, децентралізація управління є прогресивним кроком. Збереження всієї повноти влади в руках міністерства не лише створює надмірні корупційні спокуси, а й є неефективним та демотивуючим для вишів. Водночас надання фінансової автономії вищим навчальним закладам не означає автоматичного подолання корупції. Адже в результаті більше повноважень здобудуть передусім ректори. Якщо дати повну фінансову свободу ректорському корпусові, велика частина представників якого і так причетна до корупційних скандалів, то чи дійсно це призведе до очікуваного покращення у сфері вищої освіти?

Для справжнього подолання корупції та підвищення ефективності витрачання бюджетних коштів потрібно збільшити прозорість та підзвітність університетів як перед суспільством загалом, так і перед внутрішньоуніверситетською громадою. Наданню автономії має передувати підтверджена готовність вишів не просто розпоряджатися отриманими з державного бюджету грошима, але й, у першу чергу, звітувати про їхнє використання перед громадою. Тому ідеї автономії і підзвітності повинні бути чітко пов'язані.

Наразі у системі освіти функціонує лише вертикальна підзвітність: навчальні заклади повинні доповідати про свою діяльність у межах чітко вибудованої ієрархічної системи управління. Намагання зробити такий контроль з боку державних органів всеохопним у результаті призводить до профанації будь-якого контролю взагалі, оскільки обсяг контролюючих функцій вкрай широкий, а ресурси органів влади щодо здійснення контролю є обмеженими. Тому дедалі більшого поширення набуває «вибірковий контроль», коли проведення додаткових перевірок залежить від характеру взаємин з контролюючими органами, а не від об'єктивних потреб.

В умовах вкрай громіздкого і малофункціонального державного апарату такий контроль є не лише вибірковим, але й нефективним через формат його проведення.

Модель громадської підзвітності

Термін «підзвітність», попри свою позірну простоту, створює чимало складнощів при визначенні бажаної моделі для конкретної країни. Чітко вибудована модель підзвітності повинна відповідати на такі питання:

1. хто є підзвітним,
2. кому,
3. з якою метою,
4. в чийх інтересах,
5. якими засобами і
6. з якими наслідками?

Для розробки дієвої моделі підзвітності необхідно проаналізувати існуючі підходи. Дослідники виокремлюють шість типів підзвітності у сфері освіти: бюрократична, професійна, політична, менеджерська, ринкова, контрольовано-ринкова.

Звісно, дані моделі виокремлені з аналітичною метою і в чистому вигляді не існують. Україна, очевидно, використовує суміш бюрократичної і ринкової моделей. Університети напозір тотально контрольовані, але водночас широко визнаним фактом є повсюдна корупція на рівні вишів, якій контроль міністерства жодним чином не заважає.

З іншого боку, в умовах вкрай обмеженого фінансування університети дедалі більше схильні пропонувати популярні на ринку спеціальності та напрямки, щоб отримати більшу кількість студентів-контрактників і забезпечити вищий рівень фінансування. У результаті неприхованого намагання догодити ринкові університети відкривають кафедри з напрямків, котрі є для них абсолютно не властивими, у результаті чого готують дуже слабких фахівців, які часто в результаті виявляються непотрібними на ринку праці. Тому чутливість українських університетів до ринкових потреб носить вкрай макабричний характер.

Дослідники вказують на декілька потенційних проблем у розробці моделі підзвітності. Перша загроза – це недостатнє врахування структур управління, котрі історично склалися в університетських середовищах. Зміна на рівні законодавства може вступити в конфлікт з існуючими практиками управління та ієрархією влади. Якщо ці фактори не будуть враховані і не буде розроблено спеціальних заходів, то нова модель управління залишиться лише на папері і не буде реалізована повною мірою на практиці.

Нова модель підзвітності повинна враховувати українські реалії: за умов крайньої недовіри до бюрократичного апарату, політиків і ректорів-менеджерів та після провалу неконтрольованого ринкового підходу необхідно впровадити новий тип підзвітності, який би ґрунтувався на поєднанні підзвітності громаді університету – викладачам і студентам, з врахуванням інтересів та потреб держави та на основі уважно контрольованого реагування на запити економіки.

Утвердження нової моделі підзвітності саме по собі є складним процесом для консервативного університетського середовища, і для її утвердження має бути розроблена зрозуміла система стимулів. Найпростішим стимулом є залежність фінансування від виконання певних вимог підзвітності. Університет, який не готовий публічно звітувати про кожну витрачену гривню, не може отримувати державне фінансування. Це повинно стати головним принципом реформування вищої освіти загалом.

* * *

Дане дослідження не претендує на розробку повноцінної моделі підзвітності для вищих навчальних закладів. Мета цього пілотного проекту значно скромніша – продемонструвати, що за теперішніх умов університети мають дуже вузьке розуміння своєї підзвітності, в яку майже не включена відповідальність перед громадою. Така модель підзвітності має тривалу історичну традицію і виконувала важливі функції. Проте в дискусіях про перехід до нової моделі університету як автономної інституції, про що зараз говорять усі сторони дебатів щодо реформи вищої освіти, ця модель підзвітності має бути замінена на принципово відмінну, контури якої ми лише намагаємось описати в цьому проекті.

У межах пілотного проекту ми розглядаємо лише питання підзвітності у межах фінансової діяльності. Однак проблематика підзвітності є значно ширшою і повинна, серед іншого, включати взаємодію різних соціальних акторів не лише в нагляді за фінансовою стороною діяльності ВНЗ, але й залученість їх у вироблення місії університету, критеріїв оцінювання навчальної та наукової діяльності тощо. За даних політичних умов, коли суспільство вимагає нової якості політичного процесу на засадах прозорості та підзвітності громаді, треба вивчати кожен рівень управління і вимагати змін. Без прозорості у роботі університетів та їхніх керівників жодні реальні зміни у вищій освіті не є можливими. Тому прозорість і підзвітність мають бути першими серед вимог до нового керівництва галуззю.

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

Оскільки українські університети відзначаються нульовою фінансовою автономією, здійснювати повноцінний фінансовий аналіз їхньої діяльності практично неможливо. Розраховувати традиційні економічні показники рентабельності чи ліквідності в принципі немає сенсу через те, що виші як економічні суб'єкти працюють не для прибутку (non-profit). Незважаючи на те, що вони акумулюють кошти завдяки залученню студентів-контрактників, а, отже, конкурують за них з іншими вишами в українській (і не лише) системі освіти, українські університети не мають можливості оперувати своїми коштами на власний розсуд і діяти як повноцінні економічні агенти. Натомість вони повинні погоджувати усі фінансові кроки з Держказначейством та Міністерством відповідно до затвердженого на рік наперед плану, фактично працюючи у форматі плановості. Більше того, університет не може вести ефективного довгострокового стратегічного планування. Це пов'язано з тим, що адміністрації університету дуже складно спланувати розмір надходжень до університетського бюджету.

У західних країнах економічне життя вищої освіти влаштоване по-іншому. У фінансових питаннях університети, включно з тими, що отримують державне фінансування, є самі собі господарями і в порівнянні з українськими вишами можуть самостійно приймати рішення щодо своєї діяльності. Так, Європейська асоціація університетів вирішила здійснити ретельне порівняння університетських свобод в ЄС¹. Вони вимірювали автономію на 4 рівнях: організаційному, фінансовому, академічному та працевлаштуванню. Для оцінки були взяті країни-члени ЄС, при цьому федеральні землі Німеччини розглядаються як окремі адміністративні одиниці, оскільки не мають уніфікованого законодавства для регулювання вищої освіти. Ми детальніше зупинимось на фінансовому та працевлаштуванню рівнях, які безпосередньо стосуються нашого проекту.

Автономія на працевлаштуванні визначається повноваженнями університету в питаннях найму та звільнення як науково-викладацького, так і адміністративного складу, а також у можливостях встановлювати заробітну плату на свій розсуд. Нагадаємо, що в Україні викладачі як працівники бюджетних установ отримують заробітні плати відповідно до Єдиної тарифної сітки. Тобто викладачі усіх університетів – столичних чи провінційних – отримують однакову зарплатню, яка визначається централізовано. Подібна система діє ще у 5 країнах ЄС: Іспанії, Греції, Словаччині, Італії, Кіпрі. З іншого боку, всього 5 країн не мають жодних обмежень стосовно визначення заробітної плати: Чехія, Естонія, Латвія, Швеція та Швейцарія. Усі інші функціонують за більших чи менших обмежень на кшталт обмежень стосовно загального фонду заробітної плати, необхідності узгодження розміру заробітної плати із зовнішнім органом тощо.

Рівень фінансової автономії визначається кількома параметрами:

1. Тривалість циклу державного фінансування. Як і в Україні, розмір державного фінансування визначається на 1 рік ще у 25 країнах ЄС. Тривалість цього циклу визначає рівень автономії в тому сенсі, що чим рідше держава або контролюючий орган визначає обсяг фінансування, тим більше свободи має університет у формуванні свого бюджету і тим рідше його контролює зовнішній орган. Бюджетний цикл більше 1 року діє лише в 4 країнах: Австрії, Норвегії, Люксембурзі та Бранденбурзі.

2. Тип державного фінансування. В Україні з державної скарбниці виділяється фіксована сума під чітко визначені наперед статті витрат. Цей тип можна визначити як найбільш зарегульований. Його застосовують всього у 3 країнах: Греції, Кіпрі, Туреччині. В більшості країн діє система, коли фіксована сума з бюджету спрямовується в університет без жодних обмежень стосовно способів її витрати.

3. Можливість зберігати надлишок. Надлишок, тобто кошти, які університет «заробив» і які не були використані, можуть без жодних обмежень

¹ University Autonomy in Europe. European University Association. [<http://www.university-autonomy.eu/>]

залишати собі університети 15 країн, серед яких Австрія, Фінляндія, Франція, Нідерланди та інші.

4. Можливість володіти своїми будівлями. В Україні нерухомість знаходиться на балансі університетів, але формально належить державі. Продавати будівлі університети не можуть. Переважно європейські країни теж мають подібну політику, але навіть якщо і дозволяють продавати свої будівлі, то ці операції суттєво обмежені. Всього 8 країн можуть розпоряджатись своєю нерухомістю як захочуть, наприклад, Австрія, Чехія, Нідерланди та інші.

5. Можливість встановлювати розмір плати за навчання. В Україні в цьому питанні університети є доволі автономними, оскільки для контрактників вони можуть самі визначати вартість навчання. Інше питання, наскільки релевантною є ціна, яку вони пропонують, але про прозоре визначення вартості освітніх послуг згодом. У більшості випадків європейські університети теж самі встановлюють розмір платні за навчання, з поправкою на те, що у 12 країнах для студентів з країн-членів ЄС немає плати за навчання.

Крім того, відкритим залишається питання справедливого та економічно обґрунтованого механізму формування вартості навчання та інших функцій, що виконує університет. В Україні чинним є механізм визначення вартості навчання одного студента, що навчається лише за державним замовленням, проте він не є дієвим. Центр дослідження суспільства публікував критику цієї методики, яка довела свою неефективність ще наприкінці 80-х рр. Зараз університети застосовують у формуванні ціни певне екстраполяційне прогнозування – ціна цього року виводиться з минулорічних цін з певним коригуванням, при цьому ані ринковий, ані витратний методи не застосовуються.

Натомість в Англії на державному рівні визначено, що справедливий і об'єктивний підхід до визначення витрат на усі види діяльності університету – це ключ до фінансової прозорості, до ефективного використання доходів та успішного фінансового прогнозування. З 2005 р. це питання стоїть на порядку денному і контролюється державним органом – Радою фінансування вищої освіти у Англії² (Higher Education Funding Council for England, HEFCE), яка займається розподілом державних коштів серед університетів. Власне, для забезпечення прозорості цією Радою була запроваджена система TRAC – Transparent Approach to Costing³ або ж Прозорий

підхід до витрат. Це набір принципів фінансового менеджменту для вищих навчальних закладів, які повинні полегшити роботу адміністрації вишів у веденні бухгалтерії, здійсненні стратегічного планування та прийнятті рішень щодо розподілу ресурсів. З іншого боку, така уніфікована методологія дозволить студентам та іншим стейкхолдерам контролювати витрати університетів. Більше того, в рамках цієї системи були запропоновані також кроки для розрахунку заробітної плати викладачам.

Важливо, що методологія TRAC визначає, як розраховувати витрати, а не доходи. При цьому йдеться не про ціноутворення (наприклад, про ціну навчання чи ціну проведення дослідження), а про розрахунок саме вартості для університетів вивчити одного студента певної спеціальності, провести дослідження. При цьому важливо, що державний орган не контролює дохідну частину університетського бюджету (хоча її він теж публікує), надлишок, який університет заробляє тощо.

Ми не будемо заглиблюватись тут у деталі цієї методології, але її засади полягають у адаптації принципів фінансового менеджменту до вищої школи, які б дозволили чесно і об'єктивно обґрунтувати витрати на той чи інший вид діяльності університету. Іншими словами, первинною метою є забезпечити фінансову стійкість університету, яка, проте, базувалася б саме на принципах прозорості. Щороку HEFCE проводить моніторинг виконання методики, а також проводить координаційні зустрічі з університетськими адміністраціями для вдосконалення і полегшення її впровадження.

Ефективність TRAC підтверджує той факт, що на озброєння його взяла і Європейська асоціація університетів з метою уніфікації фінансового менеджменту у вищих навчальних закладах ЄС та забезпечення їхньої фінансової стійкості. Так, вже згадана асоціація провела порівняльне дослідження у європейських університетах, визначивши на досвіді англійських колег як пріоритет запровадження повної калькуляції вартості послуг, що надає університет, у решті європейських країн⁴. Після запровадження методики визначення повної вартості необхідно диверсифікувати джерела надходжень в університетський бюджет. При цьому дослідження виявило, що найбільш автономні університети мають найбільш диверсифіковане фінансування⁵. За таких умов ключем до прозорості є врахування всіх витрат

² Official web-site of Higher Education Funding Council for England [http://www.hefce.ac.uk/]

³ Transparent Approach to Costing Guidance. – The Joint Costing and Pricing Steering Group. [http://www.jcpsg.ac.uk/guidance/]

⁴ Financial Sustainable Universities. Towards Full Costing In European Universities. – European University Association, 2008. [http://www.eua.be/Libraries/Publications_homepage_list/Financially_Sustainable_Universities-1.sflb.ashx]

⁵ Ibid, c. 70.

в процесі визначення вартості послуг університету, що дозволить університетам вийти на новий рівень незалежності від центральних урядів і таким чином залучати нові джерела коштів.

Фінансова прозорість важлива не лише для громадськості та для внутрішнього користування, а й для усіх, хто бажає підтримати університет фінансово. Ідеться про те, що після глобальної фінансової кризи 2008 р. держави скорочують бюджетне фінансування вищої освіти, а тому для підтримки своєї діяльності керівництво вишів почало диверсифікувати надходження шляхом залучення приватних коштів – студентів-платників, бізнесменів та меценатів. Так, зростання частки витрат на освіту від ВВП у США від 2.6% до 2.8% відбулось саме за рахунок приватних коштів, такого ж роду зростання від 1.3% до 1.4% відбулось у Сполученому Королівстві⁶. У цьому контексті доступна фінансова звітність дозволить відслідковувати розподіл фінансових ресурсів всередині університету. Західні університети зацікавлені вести прозору фінансову звітність, оскільки це підвищує їхні шанси отримати внески від меценатів або випускників. Прозора фінансова звітність мінімізує корупційні ризики, зокрема, можливості відкатів з різних джерел надходжень. А це стає основою суспільної довіри до вищих навчальних закладів.

Щоб не бути голослівними, давайте проглянемо фінансові звітності університетів США: Гарварда та Університета Каліфорнії. Так, згідно балансу Гарварда станом на червень 2013 р. сума усіх його активів складає 38,6 млн. доларів⁷. При цьому університет може брати кредити, інвестувати кошти в цінні папери, формувати свій інвестиційний портфель. Більше того, у звіті наведено рівень ризиковості отриманих кредитів, а також тип і прибутковість придбаних бондів та інших фінансових інструментів. Звісно, за великими цифрами неможливо оцінити етичний вимір інвестиційних рішень, проте прямота університету в публікації своїх доходів і витрат як мінімум сприяє виникненню довіри. Крім того, у звітності можна побачити, яку частку доходів складають надходження з федерального бюджету, пожертвувань і за надані послуги. Також університет наводить повну статистику про кількість студентів, а також суми, які були отримані за плату за навчання на кожному окремому факультеті. Це інформація, яку українські виші старанно оберігають. Більше того, навіть щоб отримати дані про кількість студентів, потрібно писати офіцій-

ні запити. Гарвард відкрито публікує свої доходи від прямої діяльності (освітньо-наукової) та від фінансових операцій, а щорічне збільшення доходів у їхньому звіті свідчить про правильну фінансову політику вишу. Натомість українські виші вперто приховують свої кошториси, здається, для того, щоб суспільство чи керівництво не вирішило, що у них надто високі доходи, які, отже, потрібно зменшити.

Давайте поглянемо на перелік документів, які пропонує для вивчення на своєму сайті Університет Каліфорнії⁸. Серед них бухгалтерські звіти, результати аудиту, кошториси (університету і управлінського апарату окремо), фінансові звіти, результати внутрішнього аудиту, інвестиційні звіти, звіти щодо приватних внесків, загальні статистичні університетські дані і багато інших. Така модель поведінки характерна для всіх американських університетів: вони відкрито публікують свої бюджети. Для підтримки цього Адміністрація Президента США теж запровадила своєрідний рейтинг коледжів College Scorecard⁹, який надає у доступ студентам інформацію про витрати, вартість та якість освіти в них.

Варто також зазначити, що при порівнянні американських та європейських університетів американські однозначно користуються більшими свободами. Європейські університети обмежені в операціях на фінансових ринках. Навіть якщо університети можуть кредитуватись, вони дуже рідко інвестують¹⁰.

Звісно, українські виші не ведуть фінансової діяльності, але оприлюднення кошторисів та надходжень вишів цілком можливе, особливо зважаючи на той факт, що університети постійно жаліються на необхідність звітуватись Міністерству освіти. То чому це звітування не можна зробити публічним?

⁶ Gill J. 'Sound financial principles' in The Times Higher Education. – 27.06.2013. [http://www.timeshighereducation.co.uk/comment/leader/sound-financial-principles/2005173.article]

⁷ Financial Report. Fiscal Year 2013. – Harvard University. - с. 14

⁸ Reporting Transparency. University of California. [http://reportingtransparency.universityofcalifornia.edu/]

⁹ College Scorecard. The White House [http://www.whitehouse.gov/issues/education/higher-education/college-score-card]

¹⁰ Estermann T., Nokkala T. University Autonomy in Europe I. – European University Association, 2009. [http://www.rkrs.si/gradiva/dokumenti/EUA_Autonomy_Report_Final.pdf]

МЕТОДОЛОГІЯ ОЦІНЮВАННЯ

Надання декларацій ректорського корпусу

В українському суспільстві побутує уявлення про ректорів університетів як досить заможних людей, які подекуди набули своїх статків незаконним шляхом. Поширенню такого стереотипу сприяють численні корупційні скандали за участі керівництва вищих навчальних закладів, а також незмінність та закритість ректорського корпусу протягом значного часу. За даними іншої розвідки Центру дослідження суспільства, станом на березень 2013 року 17% ректорів національних ВНЗ мали за плечима три і більше каденцій, загалом же понад дві каденції на посаді перебували 42 із 117 ректорів.

Аби спростувати чи підтвердити згадані стереотипи, в загальну оцінку фінансової прозорості національних університетів була включена готовність університетів надати копії декларацій ректорів та проректорів університетів за 2012 рік. На жаль, відповідний запит отримав найменше позитивних відповідей. Лише 17 вишів (15 %) надали копії декларацій, з яких 1 була надана у відповідь на другий запит, а дві відповіді мали не усі запитовані копії. Водночас 70 університет надіслав відмову, а 23 проігнорували запити, залишивши їх без відповіді.

Відзначимо, що декларації містять персональну інформацію про ректорів, надання якої можливе лише за їхньої згоди. Однак таке обмеження не поширюється на інформацію у декларації, що не є персональною. Тобто за законодавством університети мали надати декларації із заштрихованими персональними даними.

Розподіл балів відбувався за таким принципом: 15 балів отримали університети, що надали копії декларацій після першого запиту, 10 балів – надали копії декларацій після другого запиту.

Штатні розписи

Штатний розпис університету містить суспільно важливу публічну інформацію про розподіл зарплатного фонду між працівниками університету. Цей документ чітко демонструє владну ієрархію в університетському середовищі. Зазначений у ньому розподіл доплат та надбавок показує, наскільки університетське керівни-

цтво захищає власне право на гідну оплату праці та таке ж право решти співробітників університету. Тому в рамках рейтингу фінансової прозорості ми надсилали запити до національних університетів з проханням надати копії штатних розписів 2012 та 2013 років.

Лише 30 університетів надали повні штатні розписи, ще 19 надали зведені або у різний спосіб скорочені штатні розписи. Натомість 61 вишів або ж не надали запитовані документи, або ж вирішили не відповідати взагалі. Тобто лише 27% університетів виконали приписи Закону «Про доступ до публічної інформації» та надали штатні розписи у повному обсязі.

Університети під час складання рейтингу отримали різну кількість балів відповідно до обсягів наданої на запит інформації:

- 15 балів – надання штатних розписів 2012 та 2013 років у повному обсязі;
- 10 балів – надання штатних розписів 2012 та 2013 років у повному обсязі на повторний запит;
- 5 балів – надання зведених штатних розписів;
- 3 бали – надання зведених штатних розписів на повторний запит;
- 2 бали – надання скорочених штатних розписів.

Кошториси та звіти про їх виконання

Оприлюднення кошторису вищого навчального закладу є основою фінансової прозорості. Кошторис університету – це базовий документ, в якому прописані загальні суми надходжень та видатків вишів.

Українські ВНЗ отримують фінансування на виконання певних функцій, зокрема:

- Підготовка кадрів вищими навчальними закладами III і IV рівнів акредитації та забезпечення діяльності їх баз практики (у тому числі – за галузями);
- Дослідження, наукові та науково-технічні розробки, виконання робіт за державними цільовими програмами та державним замовленням, виконання міжнародних наукових та науково-технічних програм і проєктів вищими навчальними закладами та науковими установами, фінансова підтримка наукової інфраструк-

тури та наукових об'єктів, що становлять національне надбання, амбулаторне медичне обслуговування працівників Кримської астрофізичної обсерваторії;

- Державне пільгове довгострокове кредитування на здобуття освіти;
- Навчання, стажування, підвищення кваліфікації студентів, аспірантів, науково-педагогічних та педагогічних працівників за кордоном, підвищення кваліфікації керівних працівників і спеціалістів харчової та переробної промисловості;

Переважну частину фінансування ВНЗ отримують власне на підготовку фахівців, видатки на дослідження складають суттєву меншу частину бюджетів. Для цілей даного проекту було вирішено враховувати лише надання даних про фінансування за кодом класифікації «підготовка кадрів...». При цьому повною рахувалась така відповідь, яка містила інформацію про плановані надходження і видатки коштів загального фонду і коштів, отриманих як плата за послуги з розбивкою за статтями витрат.

У багатьох випадках університети надсилали звіт про використання коштів загального фонду, проте без вказування конкретних сум, які призначені для заробітної плати, комунальних послуг тощо. У такому випадку університет отримував 11 з 15 можливих балів.

Якщо університет надслав лише кошторис, без звітів про його виконання, то можливо було отримати лише загальну інформацію про суми надходжень із загального і спеціального фонду. Оскільки кошторис надавав неповну інформацію, то за його надсилання присуджувалось 5 балів. Декілька ВНЗ надавали витяги з фінансових документів з узагальненою інформацією. У таких випадках бал присуджувався залежно від повноти отриманої зведеної інформації.

15 університетів надали усю інформацію на перший запит, 55 вишів проігнорували запити повністю або ж відмовились надавати дані.

Перелік нерухомого майна на балансі університетів

Одним з найбільш показових параметрів функціонування університетів є їхня нерухомість, тобто усі будівлі різного призначення, що знаходяться на балансі університету. Університети по-різному реагували на надіслані нами запити, але частота відповідей є близькою до відповідей на запити про транспорт.

Загалом ми отримали 79 відповідей на наші запити. Всього 44,5% (49 університетів) надали запитовану інформацію. Натомість 30 університетів, що складає 27,2%, під різними приводами відмовився її надавати. Приблизно така ж частка, 28,1% (31 університет), взагалі проігнорувала наші запити. Уні-

верситетам, від яких не надійшло відповідей після першої хвили запитів щодо нерухомості на початку жовтня, був надісланий повторний запит у грудні. Тобто, знов-таки, є чіткі приклади порушення ЗУ «Про доступ до публічної інформації», оскільки університет як державна установа відмовився надавати інформацію щодо державного майна, яке знаходиться на його балансі. А такого роду інформація, безумовно, є суспільно значущою.

Якщо університети на запити по нерухомості надавали повну відповідь, то вони могли отримати 15 або 10 балів, залежно від того, чи вони відповіли на перший чи на повторний запит. В поодиноких випадках у відповідях не були вказані певні параметри. В такому разі ми віднімали 3 бали. Неодноразово адміністрація ВНЗ запрошувала нас самих копіювати дані. За такі запрошення ми ставили 3 бали.

Перелік транспортних засобів

Один із запитів, які ми надсилали, стосувався транспортних засобів, що перебувають на балансі національних ВНЗ України. Нас цікавили не лише транспортні засоби спеціалізованого характеру, які складають матеріально-технічну базу насамперед технічних та аграрних університетів, але й легкові автомобілі.

За повну відповідь на 1 запит університет отримував 15 балів. В разі відсутності інформації по певному запитуваному параметру віднімалось по 3 бали. Якщо університет відповідав після повторно запиту, то сума балів, що він набирав зменшувалась у 1,5 рази, тобто максимальний бал, що він міг отримати – 10 балів. Якщо адміністрація університету прискіпувалась до оформлення запиту (яке насправді було здійснено відповідно до вимог Закону), то ми віднімали штрафні 2 бали.

Всього зі 110 університетів нам відповіли 81. З них 43 повних відповіді, 15 неповних (якщо університети не вказували вартості, моделей транспорту або будь-яку іншу запитувану інформацію) та 23 відмов. Тобто зі 110 національних університетів лише 38,8% діяли згідно з вимогами ЗУ «Про доступ до публічної інформації».

Окремих зауваг потребує показник вартості транспортних засобів. Незважаючи на те, що усі університети отримали однакові запити, відповіді канцелярії вишів надавали у різній формі. Через це не можна абсолютно однозначно порівнювати отримані дані. Йдеться не лише про зміну цін на автівки та економічну кон'юнктуру, що особливо торкається імпортих легкових автомобілів, ціна яких залежить від обсягу мита, що змінювалось за період незалежності не раз. Різниця також може полягати у тому, чи надавали університети первісну, чи балансову вартість. Первісна вартість – це

вартість транспортного засобу в момент взяття його на облік в університеті, тобто сума, за яку авто купили. Балансова вартість – це первісна вартість, скоригована на амортизацію, яка нараховується щорічно. Звідси балансова вартість машин, що знаходяться на балансі вишу 5-7 років, а то й більше, значно відрізнятиметься від їхньої первісної вартості. За такої ситуації нам траплялись курйозні випадки, коли балансова вартість транспортного засобу складала менше тисячі (!) гривень, а один з вишів вказав лише, що термін експлуатації транспортних засіб становить більше 20 років, мабуть, іронізуючи з приводу їхньої справності та власне балансової вартості. Зазначимо, що ми мали обмежені можливості впливати на форму відповідей університету, оскільки надсилання повторних запитів – це бюрократизований трудомісткий та часоємний процес, тому ми працювали з доступними нам даними.

Більше того, якщо університети надавали перелік транспортних засобів, придбаних лише за кошти державного бюджету, то ми не можемо бути на 100% певними, що такий перелік є вичерпним. Адже цілком ймовірно, що на балансі університету знаходяться автомобілі, придбані за кошти спецфонду або завдяки іншим надходженням. Але оскільки незалежно від джерел фінансування весь автопарк на балансі національних університетів є державною власністю, замовчування інформації щодо нього є неправомірним.

Наявність на сайтах ВНЗ інформації про план закупівель

Законодавство про здійснення державних закупівель вимагає від університетів оприлюднювати річний план закупівель та зміни до нього на власному вебсайті протягом п'яти робочих днів з дня їх затвердження. Така процедура застосовується за умов, якщо вартість товарів, робіт та послуг, які повністю або частково здійснюються за рахунок державних коштів, дорівнює або перевищує 100 тисяч гривень (у будівництві – 300 тисяч гривень), а робіт – 1 мільйон гривень. Фахівці стверджують, що таких вимог недостатньо для забезпечення прозорості у цій сфері, однак навіть їх не дотримується чимало університетів.

Під час проведення рейтингу прозорості університетів Центр дослідження суспільства здійснив моніторинг сайтів 110 національних ВНЗ, фіксуючи

факт наявності чи відсутності річного плану держзакупівель на 2013 рік та змін до нього.

За результатами моніторингу ми визначили, що 34 національних ВНЗ дотримуються вимог законодавства та публікують річні плани держзакупівель. Такі виші отримували 15 балів. Решта університетів порушують Закон. Деякі з них публікують плани державних закупівель, не зазначаючи орієнтовної вартості предмету закупівлі. Такі ВНЗ отримували 5 балів. Окрім цього, чимало вишів мають на сайті пусіти, пошкоджені посилання або ж застарілі дані.

Запити по телефону

За законодавством запит на доступ до публічної інформації може передаватись не лише у письмовій формі, але й в усній по телефону.

Саме тому в рамках рейтингу прозорості Центр дослідження суспільства зателефонував до 110 національних ВНЗ із проханням надати інформацію про контингент студентів – точну кількість бюджетників та контрактників в університеті за останніми даними.

Ми телефонували безпосередньо до навчальних відділів, навчальних частин (рідше до відділів кадрів) або ж до відповідних проректорів. У кожному випадку пошук відповідального за запитувану інформацію працівника відбувався, допоки не буде отримана позитивна або ж негативна відповідь. Окрім цього, кожен дзвінок супроводжувався детальним представленням особи-запитувача та мети збору даних, як того вимагає законодавство.

Рівно половина університетів (55) надали запитувану інформацію. Ще 43 виші відмовились, а решта 12 університетів протягом місяця (sic!) не знімали слухавки. Серед причин відмови найбільш популярною була вимога надіслати письмовий запит та невизнання такої форми запиту, як телефонний дзвінок. Чимало працівників університетів були здивовані такою формою запиту та уперше познайомились із відповідними нормами законодавства про доступ до публічної інформації.

На окрему увагу заслуговує практика Харківського національного університету ім. Каразіна. У цьому виші налагоджена система реєстрації та відповіді саме на запити по телефону. Після одержання запиту університет фіксує його та направляє відповідь в електронному вигляді на зазначену запитувачем електронну пошту. Така практика може стати в нагоді багатьом іншим ВНЗ.

План річних закупівель за 2013 рік у повному обсязі	План річних закупівель за 2013 рік не в повному обсязі	Річний план відсутній або ж застарілий
34	30	46

РЕЙТИНГ

Місце в рейтингу	ВНЗ	Декларації	Штатний розпис	Бюджет	Майно	Машини	Телефон	Закупівлі	Разом
1	Івано-Франківський національний медичний університет	15	15	15	15	12	10	15	97
2	Тернопільський національний технічний університет імені Івана Пулюя	15	15	15	15	15	10	5	90
3	Глухівський національний педагогічний університет імені Олександра Довженка	15	15	11	15	15	0	15	86
3	Миколаївський національний університет імені В. О. Сухомлинського	15	15	11	15	15	10	5	86
4	Тернопільський національний педагогічний університет імені Володимира Гнатюка	15	15	15	15	15	10	0	85
5	Луганський національний університет імені Тараса Шевченка	15	15	15	15	15	0	5	80
5	Миколаївський національний аграрний університет	15	15	15	15	15	0	5	80
6	Київський національний лінгвістичний університет	0	15	11	15	12	10	15	78

Місце в рейтингу	ВНЗ	Декларації	Штатний розпис	Бюджет	Майно	Машини	Телефон	Закупівлі	Разом
7	Житомирський національний агроекологічний університет	0	10	11	15	15	10	15	76
8	Луцький національний технічний університет	15	0	5	15	15	10	15	75
9	Національний університет Острозька академія	15	15	15	15	9	0	5	74
10	Київський національний університет імені Тараса Шевченка	0	15	11	15	15	0	15	71
11	Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана	0	5	11	15	12	10	15	68
11	Одеський національний морський університет	15	15	0	10	13	10	5	68
11	Прикарпатський національний університет ім. Василя Стефаника	15	0	11	15	12	10	5	68
11	Сумський національний аграрний університет	15	2	11	15	0	10	15	68
12	Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу	0	15	15	15	12	10	0	67
13	Херсонський національний технічний університет	0	15	11	15	15	10	0	66
14	Львівський національний університет ветеринарної медицини та біотехнологій ім. С.З. Гжицького	0	15	15	10	12	10	0	62

Місце в рейтингу	ВНЗ	Декларації	Штатний розпис	Бюджет	Майно	Машини	Телефон	Закупівлі	Разом
14	Національна академія управління при Президентові України	0	2	15	15	15	10	5	62
15	Запорізький національний університет	0	15	11	15	15	0	5	61
16	Вінницький національний технічний університет	0	10	6	15	13	0	15	59
17	Дніпропетровський національний університет імені Олеся Гончара	0	2	5	15	9	10	15	56
17	Національна академія природо-охоронного та курортного будівництва	15	15	0	13	13	0	0	56
17	Харківський національний університет будівництва та архітектури	0	5	11	15	15	10	0	56
18	Національний університет державної податкової служби України	0	10	5	15	15	10	0	55
18	Національний університет Києво-Могилянська академія	0	0	15	15	15	10	0	55
18	Харківський національний технічний університет сільського господарства імені Петра Василенка	0	5	5	15	15	10	5	55
19	Національний аерокосмічний університет імені М.Є.Жуковського Харківський авіаційний інститут	0	15	11	13	15	0	0	54

Місце в рейтингу	ВНЗ	Декларації	Штатний розпис	Бюджет	Майно	Машини	Телефон	Закупівлі	Разом
20	Кременчуцький національний університет імені Михайла Остроградського	0	3	5	15	15	10	5	53
21	Львівська національна музична академія ім. М. В. Лисенка	0	15	0	15	12	10	0	52
22	Харківський національний автомобільно-дорожній університет	0	15	2	15	9	10	0	51
22	Харківський національний університет мистецтв імені І.П.Котляревського	0	15	0	15	6	10	5	51
22	Хмельницький національний університет	0	10	11	15	0	10	5	51
23	Львівський національний аграрний університет	0	10	0	0	15	10	15	50
23	Національний транспортний університет	0	5	15	15	0	0	15	50
23	Одеська національна музична академія імені А. В. Нежданової	15	0	0	15	15	0	5	50
23	Південно-український національний педагогічний Університет імені К.Д. Ушинського	0	15	5	15	0	10	5	50
23	Харківський національний університет ім. В.Н. Каразіна	0	5	5	0	15	10	15	50
24	Харківський національний аграрний університет імені В.В. Докучаєва	0	3	5	15	15	10	0	48

Місце в рейтингу	ВНЗ	Декларації	Штатний розпис	Бюджет	Майно	Машини	Телефон	Закупівлі	Разом
25	Східноєвропейський національний університет імені Лесі Українки	0	2	5	15	9	10	5	46
26	Національна медична академія післядипломної освіти імені Л.П. Шупика	0	0	0	15	15	0	15	45
26	Уманський національний університет садівництва	15	15	0	0	0	0	15	45
27	Кам'янець-Подільський національний університет імені Івана Огієнка	0	0	7	0	12	10	15	44
28	Донбаська національна академія будівництва і архітектури	0	5	11	15	12	0	0	43
28	Львівська національна академія мистецтв	10	2	0	0	6	10	15	43
29	Львівський національний медичний університет імені Данила Галицького	0	0	15	15	12	0	0	42
29	Харківський національний економічний університет	0	0	11	13	13	0	5	42
30	Національна академія статистики обліку та аудиту	0	0	0	15	15	10	0	40
30	Харківський національний університет міського господарства ім. О. Бекетова	0	5	5	15	15	0	0	40
31	Національна металургійна академія України	0	0	0	15	9	0	15	39

Місце в рейтингу	ВНЗ	Декларації	Штатний розпис	Бюджет	Майно	Машини	Телефон	Закупівлі	Разом
32	Чернігівський національний технологічний університет	0	0	2	15	6	10	5	38
33	Національна музична академія України імені П.І.Чайковського	0	0	0	15	15	0	5	35
34	Дніпропетровський національний університет залізничного транспорту імені академіка В. Лазаряна	0	2	4	15	0	10	0	31
35	Національний технічний університет Харківський політехнічний інститут	0	15	15	0	0	0	0	30
35	Одеська національна морська академія	0	10	5	0	0	10	5	30
35	Харківський національний університет радіоелектроніки	0	0	15	0	0	10	5	30
36	Національний технічний університет України Київський політехнічний інститут	0	0	0	0	13	0	15	28
36	Одеська національна академія харчових технологій	0	0	0	10	8	10	0	28
37	Вінницький національний медичний університет імені М.І.Пирогова	0	0	0	0	0	10	15	25
37	Донецький національний медичний університет імені М. Горького	0	0	0	0	0	10	15	25

Місце в рейтингу	ВНЗ	Декларації	Штатний розпис	Бюджет	Майно	Машини	Телефон	Закупівлі	Разом
37	Донецький національний технічний університет	0	0	0	0	0	10	15	25
37	Донецький національний університет	0	0	0	0	0	10	15	25
37	Київський національний університет технологій та дизайну	0	0	0	0	0	10	15	25
37	Національний медичний університет імені О.О.Богомольця	0	0	0	0	0	10	15	25
37	Національний університет фізичного виховання і спорту України	0	0	0	0	0	10	15	25
37	Харківський національний медичний університет	0	0	0	0	0	10	15	25
38	Харківський національний педагогічний університет імені Г.С. Сковороди	0	5	5	7	0	0	5	22
39	Київський національний університет театру кіно і телебачення імені І.К.Карпенка-Карого	0	0	6	0	0	10	5	21
40	Кіровоградський національний технічний університет	0	0	15	0	0	0	5	20
40	Криворізький національний університет	0	10	0	0	0	10	0	20
40	Національний університет водного господарства та природо-користування	0	0	5	0	0	0	15	20

Місце в рейтингу	ВНЗ	Декларації	Штатний розпис	Бюджет	Майно	Машини	Телефон	Закупівлі	Разом
40	Полтавський національний педагогічний університет імені В.Г.Короленка	0	0	0	10	0	10	0	20
40	Севастопольський національний технічний університет	0	0	5	0	10	0	5	20
41	Вінницький національний аграрний університет	0	0	0	0	3	0	15	18
41	Одеський національний університет імені І.І. Мечникова	0	3	0	15	0	0	0	18
42	Донецький національний університет економіки і торгівлі імені Михайла Туган-Барановського	0	0	0	0	0	0	15	15
42	Київський національний університет культури і мистецтв	0	0	0	0	0	0	15	15
42	Національний лісотехнічний університет України	0	0	0	0	0	0	15	15
42	Національний університет біоресурсів і природокористування	0	0	5	0	0	10	0	15
42	Національний університет кораблебудування імені Адмірала Макарова	0	0	0	0	0	0	15	15
42	Національний університет Львівська політехніка	0	0	0	0	0	10	5	15
42	Національний фармацевтичний університет	0	0	11	0	4	0	0	15

Місце в рейтингу	ВНЗ	Декларації	Штатний розпис	Бюджет	Майно	Машини	Телефон	Закупівлі	Разом
42	Ужгородський національний університет	15	0	0	0	0	0	0	15
42	Черкаський національний університет імені Богдана Хмельницького	0	0	0	0	0	0	15	15
43	Національний університет харчових технологій	0	0	11	0	0	0	0	11
44	Національна академія керівних кадрів культури і мистецтв	0	0	0	0	0	10	0	10
44	Національна академія образотворчого мистецтва і архітектури	0	0	0	0	0	10	0	10
44	Національний педагогічний університет імені М.П.Драгоманова	0	0	0	0	0	10	0	10
44	Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича	0	0	0	0	0	10	0	10
45	Східноукраїнський національний університет ім. Володимира Даля	0	3	5	0	0	0	0	8
45	Чернігівський національний педагогічний університет імені Т.Г.Шевченка	0	0	0	0	8	0	0	8
46	Білоцерківський національний аграрний університет	0	0	5	0	0	0	0	5
46	Київський національний торговельно-економічний університет	0	0	0	0	0	0	5	5
46	Львівський національний університет імені Івана Франка	0	0	0	0	0	0	5	5

Місце в рейтингу	ВНЗ	Декларації	Штатний розпис	Бюджет	Майно	Машини	Телефон	Закупівлі	Разом
46	Національний університет Одеська юридична академія	0	0	0	0	0	0	5	5
46	Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого	0	5	0	0	0	0	0	5
46	Полтавський національний технічний університет імені Юрія Кондратюка	0	0	0	0	0	0	5	5
47	Київський національний університет будівництва і архітектури	0	0	0	3	0	0	0	3
48	Запорізький національний технічний університет	0	0	0	0	0	0	0	0
48	Луганський національний аграрний університет	0	0	0	0	0	0	0	0
48	Національний авіаційний університет	0	0	0	0	0	0	0	0
48	Національний гірничий університет України	0	0	0	0	0	0	0	0
48	Одеська національна академія зв'язку імені О.С. Попова	0	0	0	0	0	0	0	0
48	Одеський національний економічний університет	0	0	0	0	0	0	0	0
48	Одеський національний медичний університет	0	0	0	0	0	0	0	0
48	Одеський національний політехнічний університет	0	0	0	0	0	0	0	0

Місце в рейтингу	ВНЗ	Декларації	Штатний розпис	Бюджет	Майно	Машини	Телефон	Закупівлі	Разом
48	Севастопольський національний університет ядерної енергії та промисловості	0	0	0	0	0	0	0	0
48	Таврійський національний університет ім. В.І. Вернадського	0	0	0	0	0	0	0	0
48	Тернопільський національний економічний університет	0	0	0	0	0	0	0	0

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Юридичні гарантії доступу до публічної інформації

Прошло вже три роки з того часу, як Верховна рада прийняла Закон України «Про доступ до публічної інформації», покликаний значно спростити та удосконалити механізм реалізації права на доступ до публічної інформації. В сукупності з Конституцією України, Законом України «Про інформацію», міжнародними договорами, в тому числі Конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод і Міжнародним пактом про громадянські та політичні права, громадськість отримала дуже якісний інструментарій для підвищення прозорості та відкритості влади.

Метою гарантування права на доступ до публічної інформації є забезпечення прозорості та відкритості державних органів та установ і створення механізмів реалізації права кожного отримати інформацію, яка становить суспільний інтерес, що не є тотожним праву на свободу слова чи поширення інформації.

Право вільного отримання і поширення інформації ґрунтується на статті 34 Конституції України, яка проголошує, що право на інформацію може бути обмежене лише законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя. Обмеження в отриманні та поширенні інформації повинні мати винятковий характер і можуть мати місце лише при дотриманні сукупності вимог, що передбачені Конституцією та Законом України «Про доступ до публічної інформації» незалежно від того, на підставі якого нормативно-правового акта діють розпорядники. Іншими словами, розпорядники публічної інформації не можуть на власний розсуд обмежувати право вільно отримувати та поширювати публічну інформацію.

Для правильного розуміння цього принципу його необхідно тлумачити системно разом з іншими

нормами Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Відповідно до статті 9 Закону України «Про інформацію» всі громадяни України, юридичні особи і державні органи мають право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення та зберігання відомостей, необхідних їм для реалізації ними своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій.

Частиною 1 статті 1 Закону «Про доступ до публічної інформації» визначено, що публічна інформація – відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом.

Частина 1 статті 13 визначає коло розпорядників, до яких, зокрема, віднесено:

- юридичних осіб, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим, – стосовно інформації щодо використання бюджетних коштів;
- осіб, які виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг, – стосовно інформації, пов'язаної з виконанням їхніх обов'язків.

З огляду на це навчальні заклади є розпорядниками інформації відповідно до Закону, якщо їм було делеговано владні повноваження або якщо вони отримують бюджетне фінансування. У такому разі вони є розпорядниками в частині інформації щодо використання бюджетних коштів або стосовно виконання делегованих обов'язків. Тому спірними в цій ситуації є відмови в наданні доступу до інформації університетів, які фінансуються за рахунок надходжень з різних джерел, не використовуючи бюджетні кошти, але при цьому виконують делеговані обов'язки.

Відповідно до закону, доступ до інформації забезпечується шляхом систематичного та оперативного оприлюднення інформації в офіційних друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет, на інформаційних стендах, будь-яким іншим способом, а також надання інформації за запитом. При цьому громадянин має право звернутися з вимогою надання будь-якого офіційного документу, незалежно від того, стосується цей документ його особисто чи ні, крім випадків обмеження доступу, передбачених цим Законом. Тобто пояснювати причину чи певний суспільний інтерес при запиті на надання інформації не потрібно.

Підстави обмеження доступу до інформації

Публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом. Закон передбачає існування інформації з обмеженим доступом, і саме за цими нормами найчастіше ховаються уповноважені суб'єкти, безпідставно відносячи запитовану інформацію до інформації з обмеженим доступом. Тому хотілося б детальніше зупинитися на положеннях Закону стосовно інформації з обмеженим доступом.

Види та порядок обмеження доступу до інформації передбачено статтею 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Відповідно до частини 5 цієї статті, не може бути обмежено доступ до інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, у тому числі до копій відповідних документів, умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно.

Не належать, згідно законодавства, до інформації з обмеженим доступом відомості, зазначені у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, оформленої за формою і в порядку, що встановлені Законом України «Про заходи запобігання і протидії корупції», крім відомостей, зазначених в абзаці другому частини 2 статті 12 цього Закону, тобто персональні дані. Незважаючи на, здавалось би, чітке формулювання закону, найбільше труднощів виникає при визначенні статусу інформації про доходи осіб. Переважно суди вважають, що така інформація є конфіденційною¹.

Крім того, уповноважені суб'єкти не беруть до уваги, що відповідно до частини 7 статті 6 Закону

України «Про доступ до публічної інформації» обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ. Якщо документ містить інформацію з обмеженим доступом, для ознайомлення надається інформація, доступ до якої необмежений.

Стаття 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» дає вичерпний перелік видів інформації з обмеженим доступом: конфіденційна інформація, таємна інформація та службова інформація.

При цьому віднесення інформації до розряду з обмеженим доступом можливе лише законом. Це передбачено в частині 2 статті 1 Закону «Про доступ до публічної інформації» та частині 2 статті 20 Закону «Про інформацію». Для обмеження доступу до інформації вона повинна пройти «трискладовий тест»:

- 1) наявність визначеного законом інтересу, для захисту якого обмежується доступ;
- 2) можливість завдання вказаному інтересу істотної шкоди у разі розкриття інформації;
- 3) більша вага такої шкоди порівняно із суспільним інтересом в отриманні інформації.

Тільки за виконання усіх трьох умов можливе обмеження доступу до інформації.

«Трискладовий тест» передбачений у багатьох сучасних законах про доступ до інформації та є міжнародним стандартом у питаннях обмеження доступу до публічної інформації. Таку модель можна знайти в рекомендаціях міжнародних правозахисних організацій та в міжнародних документах, стороною яких є Україна (наприклад, в Орхуській конвенції 1998 року, Конвенції про доступ до інформації, участі громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля), рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи Res(2002)2 щодо доступу до офіційних документів.

Такий підхід до обмеження доступу до інформації найкращим чином забезпечує максимальну відкритість інформації та реалізацію права кожного на інформацію. Він дозволяє реалізувати засадничий принцип правового регулювання доступу до інформації – презумпцію відкритості всієї інформації, що знаходиться у володінні розпорядника, і винятковість будь-якого обмеження в доступі до неї. Неприпустимими є інші підходи, як то визначення типів документів або кола питань, які підлягають безумовному обмеженню в доступі, оскільки вони дозволяли б автоматичну відмову в доступі.

Те, що вимоги, яким повинні відповідати обмеження доступу до інформації, повинні бути встановлені саме в законі, передбачено частиною 3 статті 34 Конституції України. Жоден інший нормативно-правовий акт, крім закону, не може обмежувати здійснення права на доступ до інформації.

¹ Однак має місце й протилежна позиція (див. Постанову Одеського апеляційного адміністративного суду від 28 лютого 2012 року, реєстраційний номер судового рішення в Єдиному державному реєстрі судових рішень – 22350330.)

Визначальним є те, що відповідно до презумпції відкритості публічної інформації, положення частини 2 статті 6 Закону сформульовано саме як вимоги до обмеження доступу, а не підстави для надання доступу до інформації. Доступ до інформації може бути обмежено лише якщо розпорядник інформації обґрунтує це на підставі критеріїв «трискладового тесту». Таким чином, тягар доведення законності обмеження доступу до інформації покладається на розпорядника публічної інформації.

Саме цим пояснюється також те, що Закон не містить перелік інформації, яка не може бути надана, але натомість визначає критерії, на підставі яких може бути обмежено доступ, – залежно від конкретних обставин та інформації, що запитується.

Відповідно до частини 1 статті 7 Закону України «Про доступ до публічної інформації», конфіденційна інформація – інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень, та яка може поширюватися у визначеному ними порядку за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов. Не може бути віднесена до конфіденційної інформація, зазначена в 1 першій і 2 статті 13 цього Закону.

У розумінні частини 2 статті 21 Закону України «Про інформацію» конфіденційною є інформація про фізичну особу, а також інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень.

Визначення, наведене у Законі України «Про інформацію», є ширшим. Цей закон, на відміну від Закону України «Про доступ до публічної інформації», до конфіденційної інформації відносить відомості про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована.

Визначаючи режим інформації про особу як конфіденційної, суди посилаються на положення законів України «Про інформацію», «Про захист персональних даних».

Однак у зв'язку з ухваленням спеціальних законів у сфері доступу до публічної інформації Закон України «Про інформацію» втратив значення базового закону в галузі інформаційного законодавства. Тому посилання на нього є невиправданим, як і посилання на положення Закону України «Про захист персональних даних», оскільки відповідно до частини 3 статті 5 цього Закону допускається можливість заборони законом віднесення персональних даних певних категорій громадян до інформації з обмеженим доступом. Таким законом є, зокрема, Закон України «Про доступ до публічної інформації», частиною 5 статті 6 якого визначається перелік персональних даних фізичних осіб, які

заборонено відносити до інформації з обмеженим доступом.

З огляду на викладене, конфіденційна інформація повинна визначатися виключно відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Таким чином, публічна інформація про осіб, котрі одержали державне та комунальне майно у власність чи користування, про розмір оплати праці та інших виплат з бюджетів усіх рівнів не є інформацією з обмеженим доступом, тим більше не є інформацією з обмеженим доступом інформація про державне рухоме і нерухоме майно, передане у власність чи користування бюджетним установам.

Встановлювати конфіденційність публічної інформації та визначати порядок її поширення можуть лише фізичні та юридичні особи; суб'єкти владних повноважень та інші розпорядники публічної інформації, перераховані у статті 13 Закону «Про доступ до публічної інформації», не наділені правом відносити інформацію до конфіденційної; публічна інформація не може бути віднесена до конфіденційної у випадках, визначених Законом; у випадках, встановлених законодавством, може не бути обмежено доступ до визначеної інформації, в тому числі тієї, що визначена конфіденційною Законом України «Про інформацію» (частини 5 і 6 статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації»).

Оціночні поняття в Законі України «Про доступ до публічної інформації»

Іншою проблемою, з якою нам довелося зіштовхнутись, було довільне оперування уповноваженими суб'єктами оціночними поняттями. Оціночні поняття – це нормальна практика, визнана в тому числі і Європейським судом з прав людини. Так в справі *Gorzelik et al. v. Poland*, заява No 44158/98, рішення ЄСПЛ від 17.02.2004, Суд визнає «неможливість досягнення абсолютної визначеності при формулюванні законів та ризик того, що пошук визначеності може призвести до надмірної жорсткості».

Проте в українських реаліях органи державної влади зловживають такими поняттями, як шкода, суспільний інтерес, і незважаючи на те, що законодавець достатньо чітко визначає сукупність критеріїв обмеження доступу до інформації, посадові особи застосовують оціночні поняття для відмов у наданні доступу до публічної інформації, хоча єдині оціночні поняття, що повинні братися до уваги, містяться в «трискладовому тесті». Це ж передбачено і статтею 10 Європейської конвенції з прав людини, де сказано, що обмеження права отримувати інформацію як складової права на свободу вираження поглядів по-

винно бути встановленб законом, бути необхідним в демократичному суспільстві та здійснюватися в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі, для захисту репутації чи прав інших осіб, для запобігання розголошенню конфіденційної інформації або для підтримання авторитету і безсторонності суду. При цьому в частині 2 статті 6 Закону України «Про інформацію» відсутня презумпція для обмеження бути необхідним в демократичному суспільстві. Норми статті 10 Європейської конвенції з прав людини необхідно було закріпити в новій редакції Закону «Про інформацію», оскільки рішення Європейського суду є джерелом права у національній правовій системі згідно зі статтею 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини».

Пункт 1 частини 2 статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» також не містить таку презумпцію, проте його зміст відповідає статті 10 Європейської конвенції з прав людини, оскільки вжито слово «виключно», яке вказує на вичерпність переліку захищених інтересів та неможливість його розширення на розсуд розпорядника чи навіть суду. Це відповідає статті 64 Конституції України, яка встановлює, що конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією.

При посиленні на оціночні поняття потрібно встановити легітимний інтерес, якому таке обмеження відповідає. Будь-яке обмеження доступу повинно відповідати одному чи кільком захищеним інтересам. При цьому потрібно враховувати, що частина 2 статті 6 Закону визначає інформацію, до якої не може бути обмежено доступ і немає потреби застосувати «трискладовий тест». Певна інформація априорі є суспільною необхідною і суспільний інтерес в її розкритті переважає можливу шкоду будь-яким іншим інтересам.

Практика Європейського суду з прав людини також стоїть на позиції, що підстави для обґрунтування обмеження права повинні завжди бути доречними та достатніми, права слід розуміти широко, а винятки чи обмеження прав – тлумачити вузько (див. Friend and Others v. UK, заяви No 16072/06, 27809/08).

Відмови в задоволенні запитів про оприлюднення штатних розписів

В демократичному суспільстві очевидним є факт, що платники податків мають право на інформацію щодо видатків інституцій, які утримуються на бюджет-

ні кошти, в тому числі і університетів. Доступ до такої інформації дає можливість оцінити ефективність роботи вищих навчальних закладів, співставити ефективність надання освітніх послуг та витрачені ресурси.

Центр дослідження суспільства звернувся із запитом щодо надання копії штатного розпису університетів, включаючи усі його структурні підрозділи, чинного станом на дату надання відповіді, із деталізацією по структурним підрозділам та із зазначенням усіх посад та розміром заробітної плати на кожній посаді, посилаючись на норми Закону України «Про доступ на публічну інформацію».

За загальноприйнятою практикою діловодства, штатний розпис – це документ, який встановлює на даному підприємстві, в установі, організації структуру, штати і посадові оклади працівників. Штатний розпис містить назву посад, чисельність працівників і оклади по кожній посаді (лист Міністерства праці та соціальної політики України від 27 червня 2007 року № 162/06/187-07).

З даного визначення випливає, що при наданні інформації щодо штатного розпису достатньо вказати посаду і відповідний оклад без зазначення персональних даних осіб, які займають ці посади, що додатково підтверджує відсутність обмежень щодо повідомлення такої інформації. Аналогічної позиції дотримується й Вищий адміністративний суд України при розгляді відповідних справ (справа К/9991/70532/12).

58 уповноважених посадових осіб вищих навчальних закладів не взяли до уваги положення законодавства та існуючу судову практику і відмовили в наданні доступу до публічної інформації.

Найчастіше, як і в інших наших запитах, відмови в наданні штатного розпису ґрунтувалися на тому, що запитувана нами інформація є інформацією з обмеженим доступом. Проблема створює пункт 2.24 Наказу Міністерства освіти і науки України від 28 березня 2008 року N 273 Про затвердження Переліку службової інформації, відповідно до якого штатний розпис є службовою інформацією й не підлягає оприлюдненню. При цьому ми вважаємо, що віднесення штатного розпису до інформації з обмеженим доступом є незаконним відповідно до частини 2 статті 1 Закону України «Про доступ до публічної інформації», яка стверджує, що публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом», та частини другої статті 20 Закону «Про інформацію», яка встановлює, що для обмеження доступу до інформації вона повинна пройти «трискладовий тест».

Більше того, Закон України «Про доступ до публічної інформації» передбачає, що не може бути обмежено доступ до інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи

розпорядження державним, комунальним майном, у тому числі до копій відповідних документів, умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно. Проте ми отримали відмови на підставі того, що кошториси містять особисті дані, хоча, відповідно до законодавства, вони лише підтверджують перелік існуючих на підприємстві чи установі посад, їхню кількість, розмір посадового окладу, права та обов'язки керівника, його повноваження.

Траплялися також випадки відмов, обґрунтованих необхідністю отримання дозволу МОН чи звернення з запитом безпосередньо до Міністерства через те, що університет не є розпорядником інформації. Така відмова є грубим порушенням статті 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації», адже пункт 3 частини 1 статті 13 встановлює, що вищі навчальні заклади є розпорядниками публічної інформації. Попереднє узгодження надання інформації здійснюється на підставі закону, а також у разі накладення судом заборони на поширення інформації. Узгодження оприлюднення кошторису розпорядниками інформації не передбачено жодною статтею законодавства, більше того, будь-яке узгодження доступу до інформації може розглядатися як перевищення влади або службових повноважень.

Використовуючи прогалини у законодавстві, яке містить визначення штатного розпису тільки в підзаконних актах абсолютно різних органів влади, уповноважені особи самі дають визначення штатного розпису, щоб вивести його з-під дії статті 1 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Так, ряд університетів обґрунтував свої відмови тим, що запитуваний Центром дослідження суспільства штатний розпис із зазначенням заробітної плати по кожній посаді не належить до тих документів (актів), що були отримані або створені в процесі забезпечення діяльності університету. Уповноважені особи стверджували, що штатний розпис є внутрішньо-організаційним документом, що поширюється на працівників університету та діє в межах даної установи.

Двічі ми отримали відмови, обґрунтовані тим, що університет робить штатний розпис не на навчальний рік, а на календарний, тому інформація не може бути надана. Закон України «Про доступ до публічної інформації» передбачає режим найбільшого сприяння запитувачам в отриманні інформації. Тому за нечіткості формулювання запиту університет мав би звернутися до запитувача щодо його уточнення, а не відмовляти в доступі. Підстава для відмови в задоволенні запиту виникає тільки в разі, якщо запитувач не відповів на прохання уточнити запит або не переформулював його.

Важко прокоментувати відмову Таврійського Національного Університету ім. В. І. Вернадського, який обґрунтував ненадання доступу до штатного розпису тим, що це становить загрозу національній безпеці, та Прикарпатського національного університету ім. Василя Стефаника, який погодився надати інформацію тільки після отримання реєстраційних документів Центру дослідження суспільства.

Відмови в задоволенні запитів про оприлюднення майна та кошторисів університетів

Відсилаючи запити на надання доступу до публічної інформації про кошториси, переліки нерухомого майна та транспортних засобів вищих навчальних закладів, ми виходили з того, що відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» не може бути обмежено доступ до інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном. Доступ може бути обмежено тільки у випадку, коли оприлюднення або надання такої інформації може завдати шкоди інтересам національної безпеки, оборони, розслідуванню чи запобіганню злочину.

При тлумаченні поняття «володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном» потрібно звернутися до положень Цивільного та Господарського кодексів України. Відповідно до ст. 141 до державного майна належать цілісні майнові комплекси державних підприємств або їхніх структурних підрозділів, нерухоме майно, інше окреме індивідуально визначене майно державних підприємств, акції (частки, паї) держави у майні суб'єктів господарювання різних форм власності, а також майно, закріплене за державними установами і організаціями з метою здійснення необхідної господарської діяльності, та майно, передане в безоплатне користування самоврядним установам і організаціям або в оренду для використання його у господарській діяльності. Згідно ст. 327 Цивільного кодексу під комунальним майном слід розуміти майно, яке є в комунальній власності.

Відразу кидається в очі, що порівняно з відмовами у наданні доступу до декларацій і штатного розпису відмови в наданні доступу до кошторису та переліку майна обґрунтовані надзвичайно слабо, адже у статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» міститься пряма заборона обмежувати доступ до такої інформації. Але незважаючи на імперативну норму Закону, уповноважені суб'єкти знаходять можливість буквально висмоктати з пальця ар-

гументи, щоб тільки не оприлюднювати інформацію. Хоча непоодинокими є випадки відмови в оприлюдненні інформації, мотивовані тим, що вона не є публічною, тобто прямо порушуючи статтю 6 закону.

Відмовляючи у наданні доступу до інформації про майно та кошториси університетів, уповноважені особи, очевидно, через традиційний страх брати на себе відповідальність, мотивують це тим, що «запитувані документи засновані і виходять від третьої особи», тому потрібно звернутися до МОН. Законодавство передбачає, що університет є суб'єктом відносин у сфері доступу до публічної інформації, а саме розпорядником інформації щодо використання бюджетних коштів. Законодавством не передбачено вид інформації, «що виходить від третіх суб'єктів», закон чітко встановлює, хто є розпорядником інформації, і покладає на них обов'язок надати доступ до інформації.

Відповідно до закону, публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом. Законодавство не розділяє інформацію в залежності від особи (першої чи третьої), від якої вона виходить, як це стверджують представники університету у листі відмові. Натомість воно просто вимагає, щоб особа була розпорядником інформації.

Іншою підставою відмов для відмов, на думку уповноважених осіб, є те, що університет є розпорядником лише інформації, пов'язаної з наданням освітніх послуг, а кошторис не має відношення до освітніх послуг. Така аргументація не може бути обґрунтована для відмови у наданні запитованою інформації. Виходячи з причинно-наслідкового зв'язку, кошторис та звіт про його виконання є інформацією, безпосередньо пов'язаною з наданням освітніх послуг. Бюджетні кошти, що виділяються для функціонування університету, мають конкретне цільове призначення, – власне, надання освітніх послуг. Те ж саме стосується і нерухомого майна та транспортних засобів, вони також мають конкретне цільове призначення, а використання їх в інших цілях тягне за собою відповідальність.

У декількох випадках уповноважені суб'єкти вимагають вказати мету, з якою Центр дослідження суспільства просить надати інформацію. Таке прохання є незаконним та безпідставним. Закон України «Про доступ до публічної інформації» не містить вимогу вказувати мету надання інформації. Навпаки,

законодавець у частині 2 статті 19 підкреслює, що запитувач має право звернутися до розпорядника інформації із запитом на інформацію незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи ні, без пояснення причини подання запиту.

Відмови в задоволенні запитів про оприлюднення декларації про доходи

1) Складності правового регулювання

Найскладнішим з юридичної точки зору є питання оприлюднення декларацій про доходи.

Правовідносини щодо надання доступу до декларації про доходи посадових осіб, крім загальних норм Конституції України та Закону України «Про інформацію», регулюються також спеціальними нормами Закону України «Про доступ до публічної інформації», Закону України «Про захист персональних даних», Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції». Законодавство на вмісне уточнює порядок доступу до відомостей, зазначених у деклараціях, для уникнення зловживань і неоднозначного трактування норм.

Частиною 6 статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» встановлено, що до інформації з обмеженим доступом не належать відомості, зазначені у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, оформленої за формою і в порядку, що встановлені Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції», крім відомостей, зазначених в абзаці другому частини другої статті 12 цього Закону. До цих відомостей належать реєстраційний номер облікової картки платника податків або серія та номер паспорта громадянина України, а також реєстрація місця проживання, дата народження декларанта, місцезнаходження об'єктів, які наводяться в декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру. Отже, законодавство встановлює вичерпний перелік інформації, яка не підлягає оприлюдненню при наданні запиту для доступу до декларації про доходи.

Крім того, для уникнення непорозуміння у частині 7 цієї ж статті уточнюється, що обмеженню в доступі підлягає інформація, а не документ. Якщо документ містить інформацію з обмеженим доступом, для ознайомлення надається інформація, доступ до якої необмежений. Тобто декларація повинна бути надана в будь-якому випадку, а якщо вона містить конфіденційну інформацію, то така інформація повинна бути вилучена з документу (наприклад, шляхом затирання).

При цьому Закон не передбачає необхідності отримання згоди на оприлюднення декларації. Суб'єкти

декларування мають дотримуватись вимог, визначених пунктом 7 примітки до форми Декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за минулий рік, що додається до Закону, згідно з якою інформацією з обмеженим доступом, яка не підлягає оприлюдненню, є відомості щодо реєстраційного номера облікової картки платника податків або серії та номера паспорта громадянина України

Певну невизначеність створює також той факт, що законодавство не містить однозначного тлумачення щодо механізму оприлюднення декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, не покладає на ректорів чіткого зобов'язання надавати на запити свої декларації, проте і не містить прямої заборони. Тому ведеться нескінченна боротьба в юридичній площині між громадськістю, яка прагне знати, як витрачаються кошти бюджетів, та посадовими особами, які не вважають за потрібне публічно звітувати перед суспільством.

Для прикладу, інформація про заробітну плату ректора в Україні, на відміну від його північноамериканських, європейських чи азійських колег, – таємниця, яка оберігається не гірше за державну. Домогтися її від державних університетів у порядку, що передбачений законодавством про доступ до публічної інформації, неможливо, не кажучи вже про те, щоб знайти цю інформацію на сайтах університетів.

2) Аналіз аргументації відмов в задоволенні запитів

Надсилаючи запити, Центр дослідження суспільства виходив з того, що відповідно до підпункту «а», пункту 2 частини 1 статті 4 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» посадові особи юридичних осіб публічного права, які не зазначені в пункті 1 частини першої цієї статті, але одержують заробітну плату за рахунок державного чи місцевого бюджету, прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а тому є суб'єктами відповідальності за корупційні правопорушення. Суб'єктами декларування є саме особи, визначені в пункті 1, а також підпункті «а» пункту 2 частини 1 статті 4 Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції», а не особи, перелічені в 1 абзаці частини 1 статті 12 Закону, як помилково вказано в багатьох відмовах у наданні декларацій про доходи. Відповідно до 3 абзацу частини 2 статті 81 Цивільного кодексу України юридична особа публічного права створюється розпорядчим актом Президента України органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування. Простіше кажучи – це державні та

комунальні підприємства, установи та організації. Посадові особи юридичних осіб публічного права, що одержують заробітну плату за рахунок державного чи місцевого бюджету, зобов'язані щорічно до 1 квітня подавати за місцем роботи (служби) декларацію про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за минулий рік за формою, що додається до цього Закону.

На практиці певні складнощі виникають з визначенням кола осіб, які є «посадовими». В українському законодавстві використовуються одночасно поняття «службова особа» та «посадова особа», не існує чітких критеріїв для їх розмежування, одне поняття підміняється іншим. Так, наприклад, при прийнятті нового Кримінального кодексу законодавці при визначенні поняття «службова особа» використали тлумачення поняття «посадова особа», яке містилося в попередній редакції Кодексу.

Міністерство юстиції України в своєму листі-роз'яснення від 22.02.2013 № 1332-0-26-13/11 на звернення Міністерства освіти і науки, молоді та спорту від 24 січня 2013 року N 1/12-684 щодо визначення поняття «посадова особа» повідомило, що для вирішення питання щодо визначення поняття «посадова особа» необхідно виходити з правозастосовчої практики, яка зазначає, що головним критерієм віднесення особи до кола посадових осіб є наявність в неї організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських функцій.

Верховний Суд України в постанові Пленуму від 6 квітня 2002 року N 5 «Про судову практику у справах про хабарництво» дав роз'яснення щодо трактування поняття «організаційно-розпорядчі обов'язки». Організаційно-розпорядчі обов'язки – обов'язки по здійсненню керівництва галузю промисловості, трудовим колективом, ділянкою роботи, виробничою діяльністю окремих працівників на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форм власності.

Тобто працівники освітніх закладів є посадовими особами, якщо вони поряд зі звичайними функціями виконують також організаційно-розпорядчі або адміністративно-господарські. Відповідно до вищевикладеного, ректор ВНЗ, його заступники, керівники структурних підрозділів, їхні заступники, начальники планово-господарських, постачальних, фінансових відділів (проректори) та їхні заступники є посадовими особами в розумінні підпункту «а» пункту 2 частини 1 статті 4 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» і повинні подавати декларацію про доходи.

Більше того, Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо

реалізації державної антикорупційної політики» від 14.05.2013 р. було розширено сферу дії закону. До цього, в період, коли подавалися запитовані нами декларації, дія Закону поширювалася на посадових осіб юридичних осіб публічного права, які отримували заробітну плату за рахунок бюджету, а з уведенням змін, ця дія розповсюджується на всіх посадових осіб юридичних осіб публічного права незалежно від того, чи утримується ця юридична особа за рахунок бюджету, чи за рахунок власних надходжень від господарської діяльності. Отже, надалі, з квітня 2014 року, органи, уповноважені здійснювати контроль за запобіганням та протидією корупції, здійснюватимуть контроль за доходами, видатками й майновим станом усіх керівників державних, комунальних підприємств, установ та організацій.

Міністерство освіти і науки України видало наказ № 152 від 13 лютого 2012 року, де наголосило на необхідності неухильно виконувати Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції» в частині прав, обов'язків та обмежень, передбачених для осіб, уповноважених на виконання функцій держави. Адресуючи листа керівникам навчальних закладів I-IV рівня акредитації, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління Міністерства, Міністерство освіти і науки України фактично підтвердило належність посадових осіб навчальних закладів до суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення. У тому числі правопорушення, передбаченого ст. 172-б Кодексу України про адміністративні правопорушення: «Неподання або несвоєчасне подання декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, передбаченої Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції».

Через традиційне українське бажання приховати свої доходи і нечіткість законодавства Центр дослідження суспільства отримав тільки 15 позитивних відповідей на запити.

Абсолютна більшість відмов була мотивована тим, що декларації містять персональні дані і можуть бути надані тільки за згодою. Уповноважені особи намагаються заховатися за нормами Закону України «Про захист персональних даних», рішеннями Конституційного Суду та судовими прецедентами української феміди. У своїх відмовах вони посилались два рішення Конституційного Суду: від 30 жовтня 1997 року № vd971030 vn5-зп (справа К.Г. Устименка) та від 20 січня 2012 року № 2-рп/2012 (справа Жашківської районної ради). У рішенні від 30 жовтня 1997 Конституційний Суд постановив, що в Україні забороняється не лише збирання, а й зберігання, використання та поширення конфіден-

ційної інформації, а у рішенні від 20 січня 2012 року Суд дійшов висновку, що будь-які відомості та/або дані про відносини немайнового та майнового характеру є конфіденційними. Але при цьому в обох випадках Суд зазначив, що з даного правила є винятки, зокрема, інформація, пов'язана з виконанням посадових або службових повноважень.

Крім того, у своєму Рішенні у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області Конституційний Суд України наголошує на тому, що перебування особи на посаді, пов'язаній зі здійсненням функцій держави або органів місцевого самоврядування, передбачає не тільки гарантії захисту прав цієї особи, а й додаткові правові обтяження. Публічний характер як самих органів – суб'єктів владних повноважень, так і їхніх посадових осіб вимагає оприлюднення певної інформації для формування громадської думки про довіру до влади та підтримку її авторитету в суспільстві. Очевидно, що дана вимога стосується і осіб, які виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх державних послуг.

Загальна тенденція така, що уповноважені суб'єкти посилаються на норми, які забороняють надання інформації, що містить персональні дані, при цьому забуваючи вказати, що законодавством передбачені винятки.

Посилаються також на статтю 21 Закону України «Про інформацію», де дається визначення конфіденційної інформації. Конфіденційною інформацією є відомості про фізичну особу, а також інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень. Хоча насправді ця стаття тільки вказує на те, що декларації можуть містити конфіденційну інформацію, але сам по собі документ не є конфіденційним, що і уточнено в частині 6 статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Непоодинокими є також випадки обґрунтування відмов за допомогою судових прецедентів, при цьому уповноважені суб'єкти посилаються на два досить спірних рішення у справах про оприлюднення декларацій народних депутатів: рішення Київського апеляційного адміністративного суду у справі № 2а-4557/12/2670 від 18 грудня 2012 р. та рішення Окружного адміністративного суду міста Києва у справі №82б/11416/13-а від 09 серпня 2013 року.

Посилання на вищезазначені рішення не є коректними, тому що суд визнав відмову в задоволенні запити правомірною, оскільки Апарат Верховної Ради України не є розпорядником інформації за запитом на інформацію, адресованими безпосередньо до на-

родних депутатів України, і відповідно до частини другої статті 19 Конституції України зобов'язаний діяти лише в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, а Апарат Верховної Ради України такими повноваженнями не наділений. При цьому суд не заперечив той факт, що законодавство передбачає, що у випадках, коли документ містить конфіденційну інформацію, особа повинна надати на запит копії запитуваних декларацій і заретушувати інформацію з обмеженим доступом.

14 разів відмови ґрунтувалися на положенні пункту 3 Порядку зберігання документів і використання відомостей, зазначених у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, та відомостей щодо відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента, затверженого Постановою Кабінету Міністрів від 11 січня 2012 р. № 16. Пунктом 3 справді накладалися певні обмеження на надання відомостей, зазначених в деклараціях, проте уповноважені суб'єкти не врахували, що Постановою Кабінету Міністрів № 706 від 04.09.2013 було внесено зміни, якими всі процесуальні обмеження було знято. На сьогодні в пункті 3 постанови Кабінету Міністрів наголошується, що відомості, зазначені в декларації, оформлені за формою і в порядку, що встановлені Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції», не належать до інформації з обмеженим доступом, крім відомостей, передбачених абзацом другим частини другої статті 12 зазначеного Закону. Тобто крім відомостей щодо реєстраційного номера облікової картки платника податків або серії та номера паспорта громадянина України, а також реєстрації місця проживання, дати народження декларанта, місцезнаходження об'єктів, які наводяться в декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру.

Як і у випадках запитів про надання інформації щодо штатних розписів та майна університетів, уповноважені суб'єкти досить часто посилаються на п. 3 ч. 1 статті 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації», де сказано, що особи, які виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом є розпорядниками стосовно інформації, пов'язаної з виконанням їхніх обов'язків. По-перше, оплата викладацької роботи та адміністративно-розпорядчих функцій керівного складу вищих навчальних закладів здійснюється саме за надання освітніх послуг, адже надання освітніх послуг та наукова робота є головним завданням навчальних закладів як установ, що на постійній і безперервній основі

здійснюють освітній процес. По-друге, у своїх запитах ми зверталися не до університетів як юридичних осіб, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим і які зобов'язані надавати інформацію щодо використання бюджетних коштів, а до уповноважених суб'єктів. Стосовно них діють спеціальні норми закону «Про доступ до публічної інформації» та закону «Про засади запобігання і протидії корупції», про які йшлося вище, які зобов'язують уповноважених суб'єктів оприлюднювати декларації про доходи.

Решта відмов ґрунтується на відверто безглузких підставах: необхідність узгоджувати надання інформації з Міністерством освіти і науки, вказати мету надання такої інформації, обґрунтувати суспільний інтерес, хоча жодна з вищеперелічених причин не передбачена законодавством.

Доступ до інформації, розпорядники якої підпорядковуються силовим міністерствам і відомствам

Вищі навчальні заклади, підпорядковані Службі безпеки України, Міністерству внутрішніх справ та Міністерству оборони України, обмежили доступ до інформації, виходячи з обов'язку не надавати інформацію, якщо це може завдати шкоди інтересам національної безпеки та оборони. Цікавим є те, що єдиний підхід відсутній. Інформацію про наявну нерухомість надали всі навчальні заклади, крім Національної академії Служби безпеки України, вона ж та Національний університет оборони України ім. Івана Черняхівського відмовилися оприлюднити список транспортних засобів, що перебувають на балансі навчальних закладів. При цьому всі 7 ВНЗ, що належать до даної групи, відмовилися надати доступ до штатних розписів та декларацій про доходи, тобто до інформації, що стосується більшою мірою інтересів конкретних осіб, а не «інтересів національної безпеки та оборони».

Національний університет оборони України пригрозився обґрунтувати відмову в наданні доступу до штатного розпису Наказом Міністерства оборони України від 26 червня 2012 року N 48 «Про затвердження Переліку відомостей Міністерства оборони України, які містять службову інформацію (ПСІ – 2012)», де пунктом 4.2 передбачено, що відомості, що розкривають склад та штатну чисельність особового складу військових навчальних закладів, є винятком та не становлять службову інформацію.

Перспективи використання додаткових юридичних інструментів для доступу до інформації

Центр дослідження суспільства не збирається зупинитися на досягнутому та продовжуватиме працювати над підвищенням відкритості університетів, в тому числі і за допомогою юридичних інструментів. Нами вже було оскаржено в прокуратурі ряд відмов, також ми готуємо позови в суд не тільки проти університетів, які безпідставно відмовили в наданні інформації, а й проти Міністерства освіти України для оскарження деяких незаконних положень наказів.

Єдиним прикладом існування системного підходу у задоволенні скарг прокуратурами різних областей України є випадки оскарження відмов, що не містять будь-якого обґрунтування причин, чи відмов на підставі того, що не вказана мета надання інформації. В усіх інших випадках, як показує практика, не існує єдиного підходу до розуміння «права на доступ до публічної інформації». Подання скарги на, здавалось би, очевидне порушення права на доступ до публічної інформації сьогодні в Україні завжди є «стрільбою наосліп». Прокуратури відповідають на ті самі за змістом скарги дуже по-різному. Це свідчить про погане розуміння змісту права на доступ до інформації. Як показує аналіз судових рішень, що містяться в єдиному державному реєстрі судових рішень, схожа ситуація і в судочинстві, рішення судів з аналогічних за змістом позовів є протилежними.

У деяких випадках ми зіткнулися з поганим розумінням завдань та функцій прокуратури. Так, іноді прокурори просто ігнорують наші скарги, не виконуючи своїх прямих обов'язків. У деяких випадках прокуратура чомусь вирішила, що прокурорське реагування замінюється зверненням до суду, хоча це два зовсім різні незалежні один від одного інститути. Прокурор Жовтневого району м. Полтава просто зазначив, що ми маємо право оскаржити наші порушені права в суді, і ні словом не згадав про реагування на ненадання доступу до публічної інформації, а прокуратура Київського району м. Сімферополь запропонувала звернутись до суду чомусь в порядку, передбаченому Цивільним процесуальним кодексом України, а не Кодексом адміністративного судочинства України.

Ми подали скарги щодо всіх п'яти видів запитів, надісланих Центром дослідження суспільства, оскарживши найтипівіші відмови в наданні інформації з кожного виду запитів. В абсолютній більшості випадків ми отримали відмову в задоволенні наших вимог, задоволення наших скарг було поодиноким. Цікавим є те, що нам відмовлено у всіх скаргах, що

стосувалися запитів про надання доступу до декларацій про доходи та штатних розписів, мотивуючи це необхідністю захисту персональних даних.

Що стосується оприлюднення кошторису та інформації про нерухоме майно і транспортні засоби, то ряд прокуратур не погодились з аргументами уповноважених осіб університету про те, що доступ до інформації не може бути наданий, оскільки ця інформація не є інформацією про розпорядження бюджетними коштами. Що логічно, оскільки це був найслабший аргумент для відмов у наданні доступу до інформації, який не надає великого простору для юридичної казуїстики, особливо враховуючи пряму заборону не надавати інформацію про розпорядження бюджетними коштами та очевидність того, що майно та кошториси університетів безпосередньо пов'язані з розпорядженням коштами бюджету.

Інші причини відмови, за поодинокими винятками, були визнані прокурорами такими, що відповідають законодавству. Так, Прокуратура Галицького району м. Львова, на відміну від Прокуратури Калінінського району міста Донецька, погодилась з аргументом, що задоволення запиту про надання кошторису потрібно погоджувати з МОН як з органом, уповноваженим управляти майном. А Прокуратура Жовтневого району м. Запоріжжя легітимувала існування не передбаченого законом виду інформації – «інформації, що виходить від третьої особи». На їхню думку, кошторис університету затверджується головним розпорядником бюджетних коштів, тому запитувана інформація є такою, що виходить від третьої особи, і уповноважені особи не мають права її надавати. Про статтю 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації», де вказаний перелік розпорядників інформацією, прокуратура у своїй відповіді делікатно промовчала.

Також ми не отримали жодної позитивної відповіді на оскарження безпідставного віднесення інформації до конфіденційної.

Великі перешкоди створює наявність в Бюджетному кодексі України законодавчого визначення кошторису як основного планового фінансового документа бюджетної установи. На цю норму посилалися багато університетів для відмови в наданні доступу до інформації, її ж підтримала і Прокуратура Галицького району міста Львова, яка не знайшла підстав для прокурорського реагування.

І якщо у випадку непорозуміння із визначенням «кошторису» в законодавстві ми можемо тільки вимагати від Парламенту прийняти зміни до закону, то щодо Наказу Міністерства освіти і науки України «Про затвердження Переліку службової інформації» від 28 березня 2008 року N 273, який грубо по-

рушує законодавство про доступ до інформації, ми вимагатимемо від нового керівництва МОН його скасування, а в разі відмови оскаржимо в суді положення, що суперечать законодавству України.

Так, ми вважаємо, що при складанні переліку відомостей, котрі становлять службову інформацію, до списку були внесені відомості, що априорі не можуть бути такою:

- Відомості про зміст міжурядових та міжвідомчих угод щодо співробітництва в галузі освіти і науки, а також міжурядових угод про визнання і еквівалентність документів про освіту та вчені звання.
- Відомості про зміст угод щодо реалізації міжнародних проектів та програм.
- Деякі відомості про персональний склад іноземних студентів, які проходять навчання у навчальних закладах України, а саме: кількість осіб, країна їх постійного мешкання.
- Штатний розпис університетів

Доступ до такої інформації не може бути обмежений, це суперечить статтям 6 та 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Доклавши дуже багато зусиль для отримання публічної інформації, аналітики Центру дослідження суспільства зіштовхнулися з тим, що хоч чинна нормативно-правова база України у галузі забезпечення відкритості установ, що фінансуються з державного бюджету, і є загалом урегульованою, проте існує проблема історичних традицій закритості влади, культу секретності, небажання звітувати перед громадськістю. Саме це є основним чинником, що прешкоджає забезпеченню відкритості університетів. Наш доствід показує, що одним з ефективних засобів подолання цих проблем є контроль з боку громадських організацій, тому Центр дослідження суспільства продовжить роботу з підвищення законності та *прозорості* в галузі освіти.