



Омбудсман України
Ombudsman of Ukraine



MINISTRY OF
FOREIGN AFFAIRS
OF DENMARK



Звіт про моніторинг стану забезпечення інформаційних прав в умовах воєнного стану 2023 року

Київ 2023

Олексіюк Т.О., Кабанов О.М. Звіт про моніторинг стану забезпечення інформаційних прав в умовах воєнного стану 2023 року. – Київ 2023. – 76 с.

Публікацію підготовлено та здійснено за підтримки проєкту «Права людини для України», який реалізує ПРООН в Україні та фінансує Міністерство закордонних справ Данії впродовж 2019–2023 років.

Думки, висновки чи рекомендації належать авторам і не обов'язково відображають погляди Міністерства закордонних справ Данії, ПРООН чи інших агенцій ООН.



ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	4
РОЗДІЛ I. Стан дотримання права на особистий прийом, вимог щодо опрацювання звернень громадян і похідних прав, пов'язаних з їх розглядом	7
РОЗДІЛ II. Стан дотримання вимог щодо надання інформації у відповідь на інформаційні запити	36
РОЗДІЛ III. Стан оприлюднення окремих категорій публічної інформації (щодо правового регулювання та здійснення заходів, правового режиму воєнного стану) на офіційних вебсайтах розпорядників публічної інформації	54
ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ	66
ДОДАТОК. Рейтинг органів державної влади та місцевого самоврядування за результатами моніторингу	70



ПЕРЕДМОВА

2023 року проведено повторний етап моніторингу забезпечення інформаційних прав в умовах воєнного стану, який мав на меті оцінити якість оприлюднення публічної інформації на офіційних вебсайтах розпорядників, надання відповідей на інформаційні запити та звернення громадян в умовах дії обмежень, пов'язаних із запровадженням правового режиму воєнного стану. Моніторинг здійснено силами Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (бенефіціар моніторингу), двох експертів у сфері інформаційних прав (координатори моніторингу) та регіональних координаторів взаємодії з громадськістю Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (моніторів в областях) відповідно до спеціально розробленої Методології.

Нормативно-правову основу, механізми перевірки достовірності інформації та процедуру збору даних моніторами докладно описано в Методології, первинно розробленій 2022 року, та оновленій 2023 року з урахуванням сучасних потреб. Суб'єкти владних повноважень, що стали об'єктами моніторингу 2022 року, відібрано відповідно до поточних обставин щодо тимчасової окупації/деокупації територій окремих громад і становили 141 (132 2022 р.) орган державної влади та місцевого самоврядування: обласні та районні військові адміністрації, міські ради обласних центрів.

2023 року моніторинг так само містив три змістовні частини відповідно до основних **компонентів дослідження:**

1

Оцінювання дотримання права на особистий прийом, вимог щодо опрацювання звернень громадян і похідних прав, пов'язаних з їх розглядом (Розділ I Методології).

2

Оцінювання дотримання вимог щодо надання інформації у відповідь на інформаційні запити (Розділ II Методології).

3

Оцінювання оприлюднення окремих категорій публічної інформації (щодо правового регулювання та здійснення заходів, пов'язаних із воєнним станом) на офіційних вебсайтах розпорядників публічної інформації (Розділ III Методології)

Етапи моніторингу

Моніторинг здійснено згідно з такими етапами:

- 1. Оцінювання дотримання права на особистий прийом, вимог щодо опрацювання звернень громадян і похідних прав, пов'язаних з їх розглядом.**
 - **Етап 1.** Подання усних (телефоном) звернень громадян за встановленою формою.
 - **Етап 2.** Подання письмових (електронною поштою) звернень громадян за встановленою формою.

2. Оцінювання дотримання вимог щодо надання публічної інформації у відповідь на інформаційні запити.

- **Етап 3.** Подання усних (телефоном) інформаційних запитів за встановленою формою.
- **Етап 4.** Подання письмових (електронною поштою) інформаційних запитів за встановленою формою.

3. Оцінювання оприлюднення окремих категорій публічної інформації (щодо правового регулювання та здійснення заходів, пов'язаних із воєнним станом) на офіційних вебсайтах розпорядників публічної інформації.

- **Етап 5.** Моніторинг наповнення офіційних вебсайтів об'єктів моніторингу за спеціальним розділом Методології, оновленим 2023 року.

Монітори оцінили якість роботи розпорядників на кожному етапі моніторингу у відповідних анкетах, заповнених за кожним окремим розпорядником і кожним окремим Етапом оцінки.

Моніторинговий період зі збору первинних даних тривав упродовж липня–серпня 2023 року.



Охоплення дослідженням

Завдання моніторингу опрацьовано в **24 областях України**, моніторинг охопив **141 розпорядника публічної інформації**.



Регіональні координатори/монітори подали **282 звернення** (усно: телефоном, письмово: електронною поштою).



Регіональні координатори/монітори подали **282 інформаційні запити** (усно: телефоном, письмово: електронною поштою).



Регіональні координатори/монітори здійснили моніторинг **141 офіційного вебсайту**.



Регіональні координатори/монітори заповнили **705 оцінних анкет** за результатами подання запитів і дослідження офіційних вебсайтів розпорядників.

Окрім оцінок за кожним питанням відповідних анкет, узагальнення проблематики та кращих практик за кожним етапом моніторингу, звіт містить витяги з письмових коментарів моніторів, що відображають їхні загальні враження від комунікації з працівниками органів влади та дослідження стану дотримання ними вимог законодавства.

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

НПА – нормативно-правовий акт

КЕП – кваліфікований електронний підпис

Орган влади / розпорядник інформації / суб'єкт владних повноважень – органи державної влади та місцевого самоврядування



РОЗДІЛ І

Стан дотримання права на особистий прийом, вимог щодо обробки звернень громадян і похідних прав, пов'язаних з їх розглядом

Етап 1. Оцінювання результатів подання усного звернення для запису на особистий прийом

У рамках цього розділу оцінюванню підлягав стан дотримання органами державної влади та місцевого самоврядування права громадян на подання усного звернення та реалізації права на особистий прийом в умовах воєнного стану.

Як засвідчив цей і торішній моніторинг, можливість звернутися з усним зверненням за допомогою телефону для оперативного вирішення питання стала чи не єдиним способом оперативно реалізувати свої права в умовах нестабільної роботи органів влади та постійних безпекових загроз.

Право на усне звернення гарантовано статтею 5 Закону України «Про звернення громадян», відповідно до якої усне звернення громадянин викладає на особистому прийомі або за допомогою засобів телефонного зв'язку через визначені контактні центри, телефонні гарячі лінії та це записує (реєструє) посадова особа.

Право на особистий прийом гарантовано статтею 22 Закону України «Про звернення громадян». Це право містить:

- обов'язок керівників та інших посадових осіб органів державної влади, місцевого самоврядування здійснювати особистий прийом громадян;
- регулярне проведення прийому у встановлені дні та години, у зручний для громадян час, за місцем їхньої роботи і проживання;
- оприлюднення на офіційному вебсайті розкладу роботи графіка прийому.

Відповідно до пункту 9 частини шостої статті 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» начальник військової адміністрації, зокрема, здійснює особистий прийом громадян і забезпечує на відповідній території дотримання законодавства щодо розгляду звернень громадян і громадських об'єднань.

Зазначена норма, як і статті 40 та 64 Конституції України, в системному зв'язку, є відповіддю на запитання органів державної влади чи місцевого самоврядування «чи потрібно проводити особистий прийом з огляду на карантинні обмеження чи воєнний стан?».

Отже, право на особистий прийом має гарантуватися і забезпечуватися незалежно від того, чи запроваджено воєнний стан або інші обмеження.

У рамках цього завдання монітори подавали усні звернення щодо запису на особистий прийом, під час якого планувалось обговорити питання поліпшення роботи установи у сфері звернень громадян для перевірки дотримання органами влади можливості подати усне звернення на будь-який із зазначених на офіційному вебсайті органу контактний телефонний номер, а також виконання суб'єктами владних повноважень обов'язку щодо здійснення особистого прийому.

8

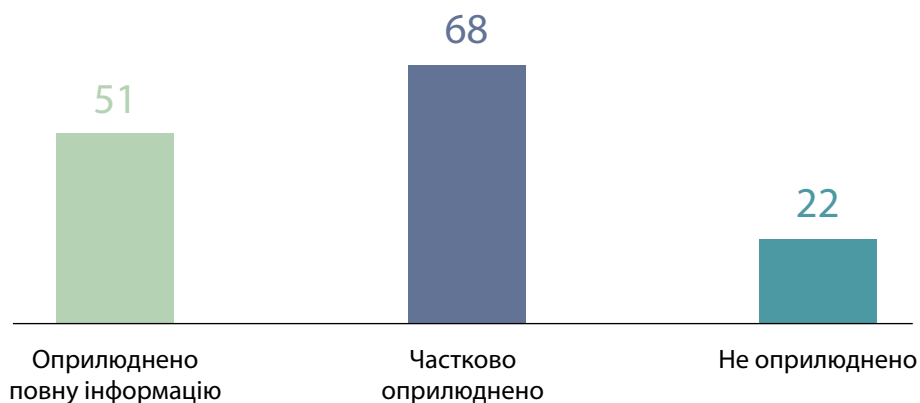
Виконання завдань у рамках цього розділу дало змогу оцінити:

- чи визначено спеціальний телефонний номер для прийому звернень громадян;
- чи належним чином функціонує спеціальний або інший оприлюднений телефонний номер для прийому звернень громадян;
- чи відповідальна особа надає консультації з питань складення звернення громадянина в усній формі;
- чи обізнані працівники розпорядників про обов'язок приймати та реєструвати звернення громадян, що надходять телефоном;
- чи забезпечено право громадян на особистий прийом;
- які особливості забезпечення права на особистий прийом в органах влади від початку широкомасштабного вторгнення російських військ в Україну.

Для подання усного звернення щодо запису на особистий прийом монітори здійснювали перевірку офіційних вебсайтів органів влади для визначення окремого контактного або іншого телефонного номера, на який можна подати усне звернення, а також оприлюднення інформації про порядок і графік особистого прийому. В окремих випадках (коли офіційний вебсайт не працював) моніторингу, для ідентифікації всіх можливих контактних даних, підлягали й офіційні сторінки таких органів у соціальних мережах (наприклад, у Facebook, Telegram).

У результаті моніторингу встановлено, що зі 141 лише 51 орган влади оприлюднює повну інформацію (порядок і графік особистого прийому) для забезпечення можливості реалізувати право на особистий прийом. Частково оприлюднюють 68 і не оприлюднюють жодної із зазначених категорій інформації 22 органи влади (Графік 1.1).

Графік 1.1. Оприлюднення інформації щодо реалізації прав на усне звернення та особистий прийом на офіційному вебсайті



Варто зазначити, що знайдена інформація про графік особистого прийому органів влади не завжди актуальна. Так, окремі органи влади оприлюднили графіки такого прийому лише за минулі періоди 2022 та 2023 років.

Траплялися випадки оприлюднення недостовірного, неточного графіка особистого прийому.

Коментар монітора (Волинська область)

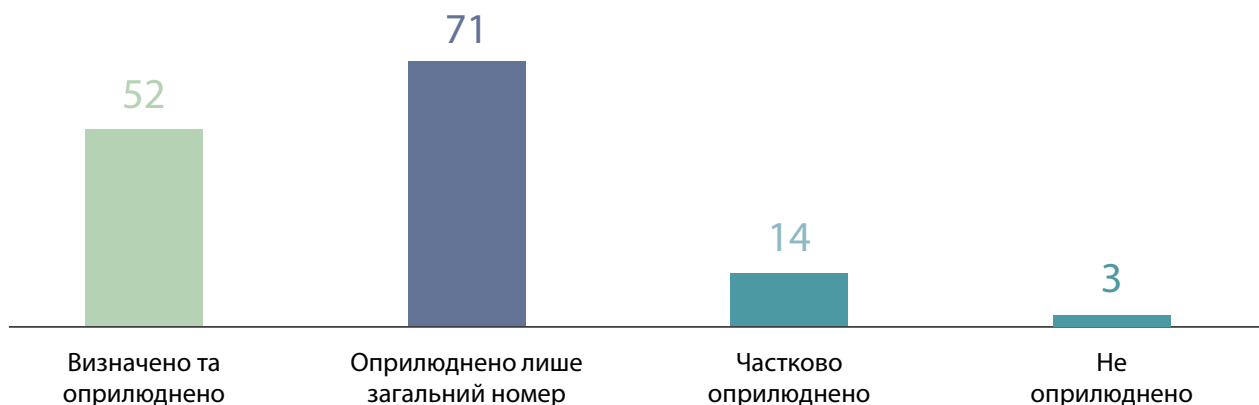
«Не оприлюднено достовірний графік, оскільки визначено новий графік, який не збігається з оприлюдненим щодо заступників і збігається щодо голови адміністрації (це стало зрозуміло лише з відповіді на письмово подане усне звернення).»

Для з'ясування можливості подати усне звернення щодо запису на особистий прийом монітори перевіряли наявність на офіційних вебсайтах інформації про контактні номери телефонів. У результаті моніторингу встановлено, що зі 141 лише 52 визначили та оприлюднили повну інформацію про окремий номер телефону для усних звернень, 71 сайт органів влади містить лише загальний номер телефону.

Ще 14 об'єктів моніторингу оприлюднили неповну інформацію, тобто вказали неповний номер стаціонарного телефону без зазначення коду країни та коду населеного пункту. Очевидно, такий спосіб оприлюднення інформації в умовах науково-технічного прогресу, ери смартфонів і мобільних мереж неприпустимий та обмежує право громадян на усне звернення.

Це пояснюється і пошуком телефонного коду, і різними способами його введення залежно від кількості цифр у номері. Ще 3 органи влади не оприлюднили жодного номера телефону або приховали їх із загального доступу (Графік 1.2).

Графік 1.2. Чи визначено та оприлюднено спеціальний номер телефону для подання усних звернень?



В іншому випадку оприлюднена інформація щодо контактних номерів вводила в оману монітора:

Коментар монітора (Одеська область)

«На сайті за двома різними посиланнями вказано два різні телефони для запису на прийом: «Особистий прийом проводиться виключно за попереднім записом (не пізніше, ніж за 3 робочі дні) за телефоном: ... та ... «Просимо взяти до уваги, що особистий прийом проводиться виключно за попереднім записом (не пізніше, ніж за 3 робочі дні) за телефоном: ...» Я додзвонилася лише за номером ... Код міста довелося шукати додатково. За цим номером мені повідомили, що особистий прийом не ведеться у зв'язку з воєнним станом. Гарячі лінії теж не працюють з цієї ж причини. Окремого телефону для звернень немає. Вказаний телефон – це телефон приймальні. Звернення відмовилися приймати. ... На сайті РДА є повідомлення, що припинено проведення особистих прийомів у зв'язку з воєнним станом ...»

На другому етапі після пошуку контактних даних телефонів відповідного органу влади монітори перевіряли можливість подати усне звернення (Графік 1.3).

Графік 1.3. Чи змогли монітори безперешкодно подати усне звернення за номером, зазначеним на вебсайті?



Щоб не переобтяжувати забезпечення органом влади особистого прийому офлайн, усне звернення містило прохання забезпечити його в будь-якій формі, зокрема онлайн, з використанням засобів цифрового зв'язку. Окремі органи влади скористалися такою можливістю та забезпечили вказаний спосіб реалізації права.

У разі відмови приймати усне звернення, неможливості додзвонитися на всі оприлюднені контактні номери на офіційному вебсайті чи інших офіційних джерелах органів влади, для з'ясування, чи забезпечено загалом право на особистий прийом в органі влади монітори подавали аналогічне звернення в письмовій формі. У такому разі відповідь підлягала оцінюванню лише щодо забезпечення особистого прийому. Відповідно результати відповіді на запитання 7 можуть відрізнитися від відповідей на запитання 3.

Під час дослідження, як і торік, велика частина моніторів зіткнулася з проблемою, коли працівники органів влади для подання усних звернень переадресовували їх на інші номери телефонів, не оприлюднених на вебсайті.

Подекуди особі для подання звернення потрібно було зателефонувати на різні номери, що в умовах постійних військових загроз для зв'язкової інфраструктури, залежно від питання звернення, може поставити заявника у ризикове для життя чи здоров'я становище.

Коментар монітора (Київська область)

«...» Спеціальний номер телефону, призначений для подачі звернень, не визначено. Номер телефону, зазначений на сайті, як телефон сектору з питань розгляду звернень апарату адміністрації ..., не відповідав, додзвонитися за ним не вдалося. Зателефонувавши за телефоном приймальні ..., мені люб'язно повідомили, що звернення можна подати за телефоном ..., але в разі, якщо я не зможу додзвонитися до відповідальних осіб, перетелефонувати, моє звернення приймуть за цим номером.

Не додзвонившись за номером сектору з питань розгляду звернень ..., я перетелефонувала до приймальні. Звернення було прийнято головним спеціалістом відділу організаційної роботи та забезпечення діяльності керівництва апарату адміністрації. «...»

Коментар монітора (Івано-Франківська область)

Вдалося незпершої спроби (на третій день) додзвонитися за тел. ... Пані на прохання представитися відповіла, що вона Світлана, це приймальня РДА, «посаду називати не буду, бо я не відповідальна особа. Чому саме я записую... так сталося, що я у приміщенні приймальні. Номер тел. обов'язково треба...» Записали електронку і обіцяли повідомити реєстраційний номер. Світлана повідомила: «Взагалі не володію інфо, чи проводяться прийоми і в якому форматі.»

В окремих випадках монітори фіксували дивні поради від посадових осіб органів влади щодо адресування своїх звернень чи фактично переконували звернення не подавати до них взагалі або подати його деінде.

Коментар монітора (Львівська область)

«...» Зателефонувавши за загальним телефоном органу ..., представник «...» РДА на моє прохання прийняти усне звернення запитала, чи зручно мені подати звернення на електронну пошту. Я повідомила, що ні. Запросили спеціаліста з питань звернень громадян. Порадили зателефонувати за телефоном 112, сказали, що це «гаряча лінія», я повідомила, що це телефон виклику екстрених служб, після чого мені порадили звернутися на урядову «гарячу лінію» – 1545. На запитання, чи можна подати звернення безпосередньо до РДА, відповіли, що ні, можливе подання звернень лише на електронну пошту або вручну, усні звернення не приймаються. Посаду та ПІБ, особа, з якою відбувалось спілкування, назвати відмовилась, сказала, що «це черговий, а чергові міняються тут щодня. «...»

Коментар монітора (Хмельницька область)

«За єдиним, вказаним на веб-сайті органу, номером тел. – черговий від тероборони, який повідомляє, що йому постійно телефонують як до РВА, проте у них телефони змінилися, актуальні він не знає, і на сайті розміщено старий номер. Тому подати жодних усних звернень неможливо ...»

Поганою є практика відмови у прийнятті усних звернень з надуманих підстав органами влади, розташованими у порівняно безпечних регіонах, на території яких не велося бойових дій, а звичний ритм суспільного життя було відновлено в перші місяці повномасштабного вторгнення.

Коментар монітора (Закарпатська область)

«... Зателефонувавши за загальним телефонним номером ..., мені надали телефон відділу роботи зі зверненнями громадян ... Зателефонувавши за яким моє прохання прийняти усне звернення викликала здивування у спеціаліста, слухавку передали начальнику відділу. Вислухавши моє прохання та текст звернення, начальник відділу роботи зі зверненнями громадян повідомила наступне: 1. «Я голову ... сама майже не можу побачити, тож пообіцяти зустріч і вам не можу». 2. Прийом звернень в ... здійснюється за класифікатором питань. Ваше звернення не підпадає під перелік з класифікатора питань. 3. Прийом громадян не ведеться, тому що у нас же в країні війна, так чи ні? Наприкінці розмови мені порадили подати звернення в електронному вигляді. Варто зазначити, що начальник відділу спілкувалася зневажливо. Звернення було подано в письмовому вигляді на електронну пошту. Відповідь на звернення була надана з дотриманням встановлених законодавством строків, відповідь містить інформацію про дату і час проведення прямої телефонної лінії «Запитай у влади» на період дії воєнного стану», але при цьому на прийом мене записано не було.»

Також зафіксовано випадки відмови в прийнятті саме усної заяви на особистий прийом, мотивуючи тим, що є окремий порядок запису на особистий прийом. Такі дії фактично обмежують конституційне право на звернення залежно від його змісту та форми.

Коментар монітора (Дніпропетровська область)

«... Операторка не зрозуміла, чого я телефоную, бо є регламент і правила, як записуватися на прийом. Самостійно мене не записувала, про Закону України «Про звернення громадян» і право подати будь-яке звернення не реагувала, бо є свій регламент.»

Багато моніторів зазначили, що з'єднання з оператором на загальному телефоні забирало чимало часу, їхній дзвінок не раз перемикали на відділи чи на посадових осіб, до компетенції яких не входили питання прийому та опрацювання звернень громадян. В окремих випадках монітори не змогли додзвонитися на жоден з оприлюднених номерів на офіційних вебсайтах.

Коментар монітора (Закарпатська область)

«На знайдені номери телефонів додзвонитися не вдалося протягом кількох днів: виклики йшли, але слухавку ніхто не піднімав. Тому було направлено письмове звернення і отримана відповідь.»

Ще в одному випадку монітору довелося телефонувати на низку різних телефонів у зв'язку зі складністю віднайти потрібний і функціонуючий контакт на офіційному вебсайті.

Коментар монітора (Кіровоградська область)

«Пошук інформації про порядок звернення до керівництва Кропивницької міської ради надскладний. Розділ «Громадянам» не містить інформації. Телефони відділу роботи зі зверненнями громадян вдруге знайти не вдалося. Тобто вони на сайті наявні, однак надійно приховані. Жоден з номерів телефонів, зазначених у цьому розділі, не відповідав. Так само не вдалося додзвонитися на номер, знайдений на сторінці Кропивницької МР у мережі Фейсбук. Однак у розділі «переселенцям» і «Пам'ятка» вдалося знайти номер для звернень громадян. Звернення прийняли та одразу повідомили його номер ...»

В інших двох випадках моніторам повідомили, що їхня гаряча лінія функціонує тільки для місцевих мешканців, але врешті звернення вдалося подати.

Коментар монітора (Львівська область):

«... вдалося подати усне звернення тільки через «обласну гарячу лінію», яка, зі слів оператора, «тільки для львів'ян» (під час звернення запитували адресу і повідомили, що його можуть не розглядати, бо я не мешканка Львівської області, а відповідь може бути не надана, бо адресу електронної пошти сприймають на слух). Керівник відділу звернень не впевнена, що порядок звернення до голови є на сайті. Телефонувати довелося кілька разів і на кілька різних номерів, частина яких не працювала. Загалом розмова з керівником відділу звернень, секретарем Голови ОВА та іншими фахівцями зайняла більше години. Врешті-решт вдалося подати усне звернення на «гарячу лінію». Оператор «гарячої лінії» прийняла звернення та повідомила його номер ...»

Коментар монітора (Київська область)

«...Варто зазначити і щодо спеціального номера телефону для подання усних звернень : «Цілодобова «гаряча лінія» для прийому звернень громадян: 1551 (зі стаціонарного та мобільного*) ... (з міжміського). * Безоплатна послуга доступна для абонентів операторів мобільного зв'язку «Київстар», «Vodafone» та «lifecell».» Водночас під час набору 1551 є відповідь «невірно набраний номер». Додзвонитися вдалося на номер ... У прийнятті усного звернення також було відмовлено з посиланням на те, що потрібно вказувати номер будинку, під'їзду та квартири. За вказаною адресою в ... було отримано відповідь: «Не обслуговуємо ... (назва населеного пункту) ...»

Близько половини об'єктів моніторингу, які прийняли усні звернення, під час комунікації з моніторами наголошували на тому, що прийом припинено через воєнний стан, однак більшість з них згодом надавали письмову відповідь про запрошення на прийом.

Попри проведену минулого – на початку цього року інформаційну кампанію Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини такі самі повідомлення про припинення прийому досі містяться на офіційних вебсайтах окремих органів влади.

Більшість моніторів зазначили, що працівники органів влади не завжди володіють потрібними знаннями для прийому усного звернення, а відтак просили або наполягали подати таке звернення письмово.

Окремі працівники об'єктів моніторингу, отримуючи усне звернення, просили «зачекати на лінії» для уточнення у свого керівництва, чи можна їм прийняти таке звернення.

Коментар монітора (Івано-Франківська область)

«... Телефону для звернень не визначено, наявний лише загальний телефон..., на який і здійснювалася спроба подати звернення. Зателефонувавши за загальним телефоном міської ради, консультант патронатної служби... повідомила, що на період дії воєнного стану усні звернення не приймаються, на прийом до керівника в телефонному режимі не реєструють, треба приходити особисто для запису на прийом...»

На жаль, залишилась актуальною практика оприлюднення неповних даних про контактний номер, зокрема телефонного коду міста та області. Траплялися також випадки, коли монітор не міг додзвонитися на жоден з оприлюднених номерів у зв'язку з їх відключенням за несплату послуг зв'язку або через технічні пошкодження.

Коментар монітора (Закарпатська область)

«... не визначено телефон для подання усних звернень. Загальний телефон ОВА зазначено неповністю: оприлюднено номер стаціонарного телефону без зазначення коду країни та коду населеного пункту...»

Коментар монітора (Івано-Франківська область)

«На жоден зі знайдених у відкритому доступі номерів додзвонитися на вдалося. Було враження, що номери відключені взагалі або лінія пошкоджена. Надіслала письмове звернення...»

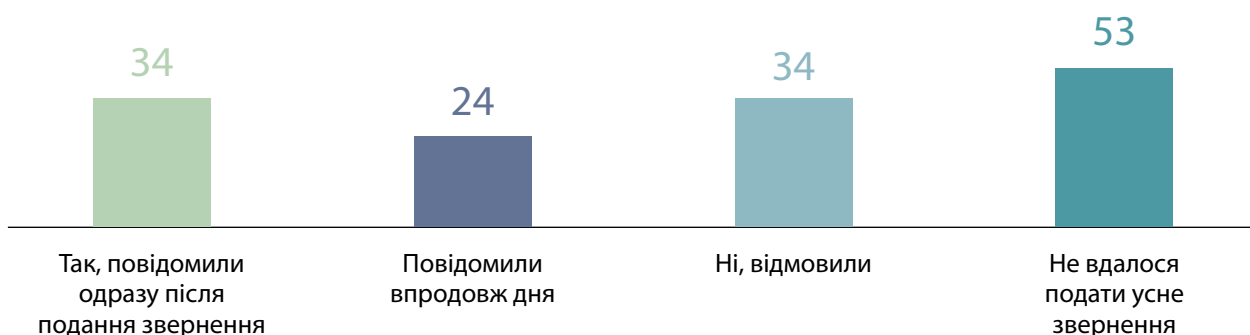
Опитування моніторів засвідчило, що в 30 випадках під час усних звернень відповідальні працівники органів влади наголошували на потребі подання саме письмового звернення з тих чи інших причин. Як і минулорічного моніторингу окремі органи влади приймали та фіксували усні звернення лише після наголошення монітором, що це право гарантовано Законом України «Про звернення громадян» і статтею 40 Конституції України.

Зафіксовано випадки, коли посадові особи об'єктів моніторингу, які відповідають за дзвінки у відповідь, на прохання прийняти усне звернення інформували про «потребу порадитися» з юристами чи керівниками, в результаті монітори були змушені спілкуватися із цими посадовими особами, які зазвичай поводитися неетично або схилили їх до викладення питань у письмовій формі. Очевидно, така практика неприйнятна та становить втручання в можливість здійснення волевиявлення заявника.

У разі усного звернення важливе значення має підтвердження, що його зареєстровано. На практиці це єдиний спосіб гарантувати, що звернення справді прийнято і що його буде розглянуто. В іншому разі за відсутності реєстраційного номера заявника фактично позбавляють права оскаржити бездіяльність відповідного органу влади.

Результати дослідження свідчать, що із 85 об'єктів моніторингу, які прийняли звернення, повідомили реєстраційний номер звернення 58 (інші відмовили) (Графік 1.4).

Графік 1.4. Чи повідомили на прохання монітора реєстраційний номер усного звернення?



15

Підсумки моніторингу також свідчать, що більшість органів влади повідомляють реєстраційні номери усних звернень. У зв'язку з погано налагодженою системою прийому та опрацювання усних звернень поширена практика повідомлення реєстраційного номера звернення «пізніше» (34 об'єкти). Так, наприклад, в окремих випадках відповідальні за прийом і реєстрацію звернення працівники обіцяли перетелефонувати впродовж дня або за кілька днів і повідомити реєстраційний номер, подекуди відповідного інформування моніторів не відбулося.

Коментар монітора (Вінницька область)

«... Звернення приймала головний спеціаліст відділу звернень ..., реєстраційний номер повідомили впродовж дня, перетелефонувавши та продиктувавши його номер.»

Коментар монітора (Одеська область)

«Спецномера немає, але слухавку взяли з першого дзвінка. До телефону кличуть спеціаліста. Я спілкувалася з головним спеціалістом відділу документообігу та звернення громадян ... Під час розмови виявилось, що номер телефону у них фіксується та висвітлюється. Дуже просили дати номер телефону, а потім сказали: запишемо той, що висвітлився. Номер реєстрації одразу не кажуть, але скинули на електронну пошту у той же день. У мене залишилося відчуття, що я вмовляла прийняти у мене усне звернення та надати мені письмову відповідь.»

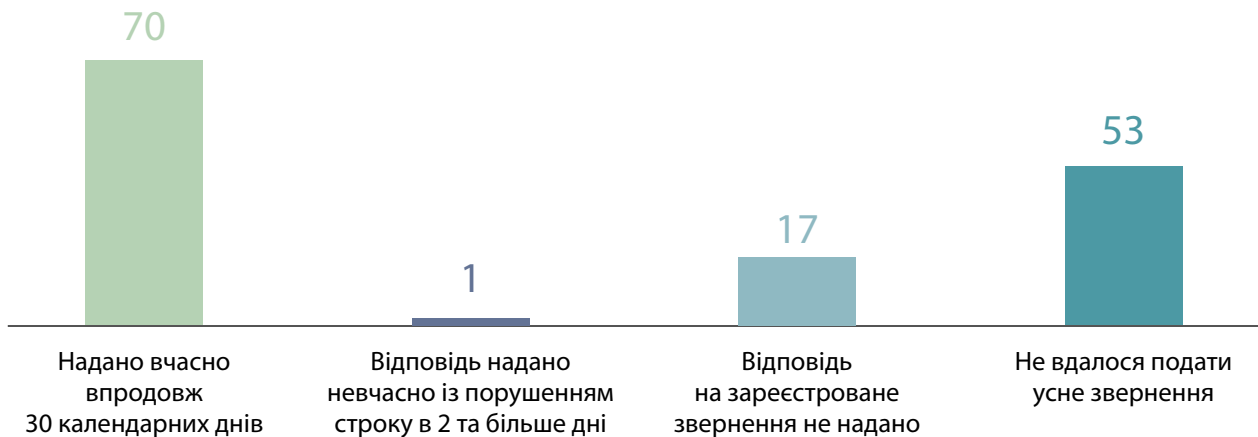
Коментар монітора (Закарпатська область)

«... Спочатку сказали, що усних звернень не приймають, але потім покликали начальника відділу і вона прийняла звернення, але сказала, що реєстраційного номера не може дати, тому що відповідальна особа за прийняття звернення вийшла і сьогодні вже не буде ...»

За загальним правилом усне звернення доволі просте і не містить багато питань, які потребують поглибленого вирішення. У зв'язку із цим одна з ключових властивостей усного звернення – можливість оперативно отримати на нього відповідь. Утім, на практиці органи влади не завжди серйозно ставляться до питання розгляду усних звернень. Під час перевірки своєчасності надання відповідей на усні звернення 2023 року лише 70 зі 141 (результат моніторингу 2022 року – 70 зі 132) надали відповідь вчасно, ще 1 об'єкт – з порушенням строку. У 17 випадках відповідь на прийняте усне звернення не надано, що втричі більше, аніж було зафіксовано торік (5 об'єктів).

За результатами моніторингу дотримання своєчасності надання відповідей на усні звернення зафіксовано на *Графіку 1.5*.

Графік 1.5. Своєчасність надання відповідей на усні звернення



16

В абсолютній більшості випадків, де усне звернення було прийнято, відповідь надають вчасно, упродовж місячного строку, як того вимагає стаття 20 Закону України «Про звернення громадян». Моніторингом встановлено, що більшість розпорядників, які вчасно розглянули звернення, відповіли впродовж кількох днів або в межах 15-денного строку, визначеного для звернень, що не потребують додаткового розгляду.

Під час моніторингу 2023 року, як і 2022 року, не зафіксовано жодного випадку надання відповіді на звернення впродовж 45 календарних днів після письмового повідомлення за рішенням керівника органу про продовження строку (частина перша статті 20 Закону України «Про звернення громадян»).

Варто зазначити, що окремі органи влади надавали усну відповідь під час телефонної розмови, зазвичай це стосувалося відмови на прохання звернення. Утім, траплялися випадки негайного (або наступного робочого дня) переведення спілкування до керівника органу влади як одного із способів проведення особистого прийому.

Коментар монітора (Волинська область)

«Номер, на який подано на телефон довіри райдержадміністрації..., іншого номера немає.»

Представилася як приймальна голови, запросила номер телефону тому, що у них в базі потрібно зареєструвати номер телефону. Пізніше зателефонувала жінка і сказала, що вона голова РДА і готова зі мною поспілкуватися щодо мого питання ...»

Коментар монітора (Івано-Франківська область)

«Людина, яка реєструвала звернення, запитала номер телефону, сказала обов'язково вказувати телефон. Наступного дня зателефонував чоловік і представився, що він – голова ... РДА, запропонував поспілкуватися на тему, що мене турбує ...»

Цьогорічний моніторинг зафіксував нову особливість фіксації звернень. Так, окремі органи влади вимагали або наполягали під час подання усного звернення повідомити особистий контактний номер. Водночас відповідно до статті 5 Закону України «Про звернення громадян» права в органу влади вимагати персональні дані у вигляді особистого номера телефону не встановлено.

Коментар монітора (Одеська область)

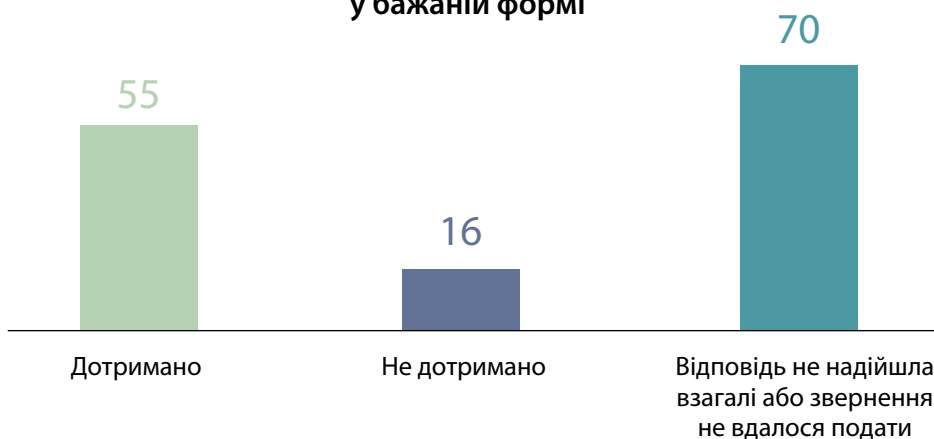
«Спеціального номера немає, але слухавку взяли з першого дзвінка. До телефону покликали спеціаліста. Я спілкувалася з головним спеціалістом відділу документообігу та звернення громадян Під час розмови виявилось, що номер телефону у них фіксується та висвітлюється. Дуже просили дати номер телефону, а потім сказали: запишемо той, що висвітлився ...»

Отже, вимоги органів влади щодо повідомлення контактного номера заявником під час прийому усних звернень є порушенням вимог статті 11 Закону України «Про захист персональних даних» щодо підстав для правомірної опрацювання персональних даних.

Аналіз практики судів України у справах щодо оскарження дій/бездіяльності органів влади свідчить, що форма відповіді має значення, особливо в разі їхньої відмови у задоволенні звернення. Інакше складно довести протиправність дій органу влади, якщо відповідь усна, з відповідною позначкою в реєстраційно-контрольній картці. Адже заявник не завжди матиме змогу довести, що йому повідомили саме відмову у задоволенні звернення в тих випадках, де в реєстраційній картці проставлено позначку «задоволено» або запит зареєстровано лише «на словах» посадової особи.

Прохання моніторів надати відповідь у письмовій формі (цифрова або паперова) задоволено у 55 випадках (49 2022 р.). Серед них траплялися випадки надання відповіді у форматі звичайного повідомлення про дату та час прийому на електронну скриньку монітора. 16 органів влади надали відповідь лише в усній формі. В інших 70 випадках їх не надано або усного звернення з тих чи інших причин не вдалося подати (Графік 1.6).

Графік 1.6. Дотримання права особи отримати відповідь на усне звернення у бажаній формі



Варто зазначити, що 14 органів влади надали відповідь щодо можливості (7 об'єктів) чи неможливості (7 об'єктів) запису на особистий прийом одразу та в усній формі.

Такий підхід суттєво спрощує процес реалізації права на особистий прийом, крім випадків повідомлення про відмову. На жаль, не завжди відмова щодо запису на прийом надходила в письмовій формі. Зазначена практика, очевидно, створює умови, за яких ускладнено можливість оскарження відмови в реалізації такого права у зв'язку з фактичною неможливістю доведення протиправності усної відповіді органу влади.

Як і під час торішнього моніторингу, зафіксовано випадки, коли **монітора в момент подання звернення реєстрували на особистий прийом з визначенням дати та часу**. Такий підхід – максимально коректний та ефективний метод і забезпечення реалізації права на отримання оперативної відповіді, і на особистий прийом. Адже в такому разі в заявника з'являється змога завчасно скорегувати свої плани.

У деяких випадках **працівники органу влади одразу зв'язувалися з першим керівником і пропонували в телефонному порядку провести невідкладний прийом**. Вважаємо такий підхід допустимо застосовувати в разі нестабільної безпекової ситуації, коли особі потрібне невідкладне вирішення питання.

Коментар монітора (Волинська область)

«...Номер, на який подано на телефон довіри райдержадміністрації ..., іншого номера немає. Представилася як приймальна голови, запросила номер телефону, тому що в них у базі потрібно зареєструвати номер телефону. Пізніше зателефонувала жінка і сказала, що вона голова РДА і готова зі мною поспілкуватися щодо мого питання з прийому громадян ...»

Коментар монітора (Івано-Франківська область)

«... Людина, яка реєструвала звернення, запитала номер телефону, сказала обов'язково вказувати. Наступного дня зателефонував чоловік і представився, що він голова ... РДА, запропонував поспілкуватися на тему, що мене турбує, однак я повідомила, що у мене немає жодного підтвердження, що телефонує точно голова РДА і відмовилася спілкуватися ...»

У тих випадках, де є потреба ідентифікації особи для вирішення питання по суті, така практика може не відповідати вимогам Закону України «Про захист персональних даних», якщо порушене питання стосується, наприклад, попереднього листування між заявником та органом влади в рамках Закону України «Про звернення громадян».

Відповідно до пункту 9 частини шостої статті 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» начальник військової адміністрації веде особистий прийом громадян і забезпечує на відповідній території дотримання законодавства щодо розгляду звернень громадян і громадських об'єднань.

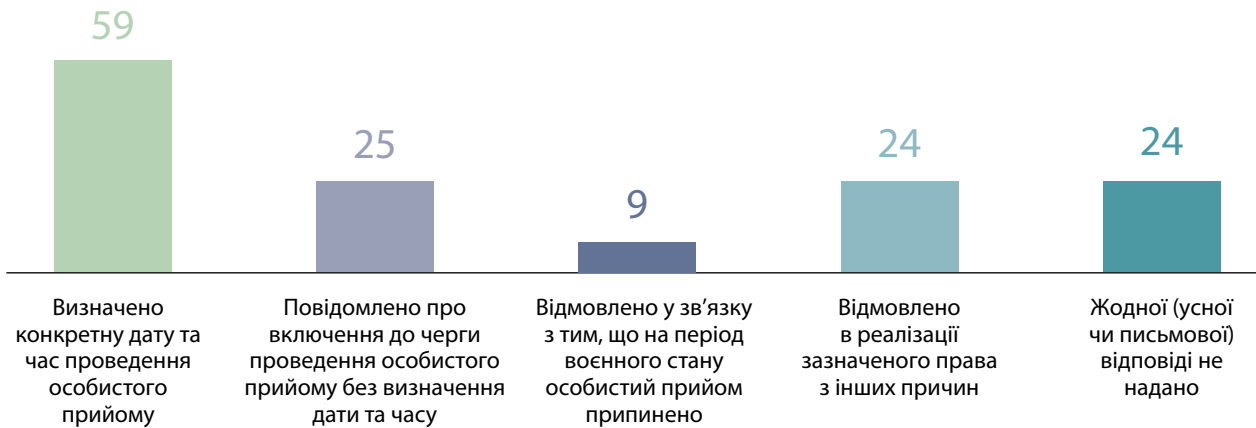
Отже, навіть в умовах воєнного стану органи влади зобов'язані забезпечувати дотримання права на особистий прийом.

Подані моніторами під час дослідження усні звернення до органів влади передбачали можливість реалізації права на особистий прийом через обрання формату, зокрема онлайн, тобто з використанням засобів цифрового зв'язку. Цей підхід був обумовлений наявністю в більшості органів влади досвіду забезпечення дистанційної форми роботи, а також з міркувань безпеки, адже більшість органів влади не мають належних укриттів.

Результати опитування моніторів свідчать, що абсолютна більшість об'єктів моніторингу (забезпечили лише 7 об'єктів) проігнорували можливість прийому онлайн або наголосили, що такий формат неможливий.

Аналіз та узагальнення всіх наданих відповідей на усні звернення під час моніторингу зафіксували такі результати забезпечення органами влади права особи на особистий прийом (Графік 1.7).

Графік 1.7. Забезпечення органами влади права на особистий прийом



Результати моніторингу засвідчили низький загальний рівень дотримання зазначеного права, який фактично не змінився з часу моніторингу 2023 року. Така оцінка дотримання цього права обумовлена завершенням достатнього часу для вжиття заходів для забезпечення такого права органами влади та з огляду на відновлення та повернення їх більшості до звичного ритму функціонування порівняно з періодом моніторингу 2022 року. Аналіз матеріалів моніторингу засвідчив, що багато органів влади, які 2022 року забезпечили реалізацію права на особистий прийом, 2023 року вживали заходів щодо поліпшення якості його забезпечення та протилежний ситуації щодо тих об'єктів моніторингу, які 2022 року таке право не дотримали.

Типові причини відмови в реалізації права на особистий прийом:

- покликання на запровадження правового режиму воєнного стану, без зазначення конкретного заходу (рішення військового командування, іншого нормативно-правового акта), який передбачає таке обмеження, якщо йдеться про очну форму прийому;
- відповідь без чіткої відмови у задоволенні звернення (напр., цитування статей НПА без логічного висновку/рішення);
- відмова в забезпеченні такого права у зв'язку з тим, що від заявника не надходило попереднього письмового звернення щодо питання усного звернення, яке не вирішено.

Коментар монітора (Миколаївська область)

«... Загалом проблем не було виявлено, ввічливе спілкування, запропоновано організувати за потреби проведення дистанційного особистого прийому з використанням цифрових онлайн-сервісів зв'язку. На сайті ... вказано такі телефони: Водночас телефон для подання усного звернення це ..., він вказаний і у графіку особистого прийому, було б добре його підписати належним чином, оскільки по тел ... прийом усних звернень не проводиться і скеровують на інший номер ..., але його озвучують, що є позитивним аспектом. Загальне враження від спілкування дуже добре ...»

Типові проблеми в реалізації права на усне звернення:

- умисне вилучення чи приховування на офіційних вебсайтах номерів телефонів для прийому звернень громадян;
- недостатня кваліфікація посадових осіб, уповноважених відповідати на телефонні дзвінки органів влади. Окремі посадові особи інформували, що приймали усне звернення вперше та не мали потрібного досвіду для належного завершення дій щодо прийому та реєстрації;
- відсутність повноважень на прийом і реєстрацію усних звернень у посадових осіб, уповноважених відповідати на телефонні дзвінки органів влади;
- спроби залучити відповідальними посадовими особами за прийом і реєстрацію усних звернень інших працівників, які не мають повноважень втручатися в процес отримання та фіксації усного звернення (напр., свого керівника чи представника юридичного відділу), які надалі здійснюють спроби ухилення від виконання законного обов'язку такою посадовою особою;
- недотримання правил професійної етики (використання нецензурної лексики, грубе спілкування, погрози зверненням до СБУ у зв'язку з реалізацією монітором права на усне звернення) відповідальними працівниками органів влади під час прийому усного звернення.

Такі типові проблеми, на жаль, траплялися в багатьох випадках неможливості подання або відмови у прийнятті усного звернення, результати чого відображено на Графіку 1.3.

Складнощі, з якими зіткнулися монітори під час спроби реалізувати право на особистий прийом:

- низька правова кваліфікація працівників органу влади щодо дотримання зазначеного права;
- юридичне переслідування за прохання реалізувати своє право у вигляді звернення до СБУ для ідентифікації заявника та перевірки особи;
- визначення незручного часу без узгодження із заявником наприклад, «з сьогодні на завтра»;
- інформування про час прийому в порядку «живої черги», без запису на конкретний час;
- встановлення окремих днів місяця та часу, коли особа може записатися на особистий прийом;
- безпідставна та неправомірна відмова в реалізації права у зв'язку з дією правового режиму воєнного стану.

Коментар монітора (Івано-Франківська область)

«На жоден зі знайдених у відкритому доступі номерів додзвонитися на вдалося. Було враження, що номери відключені взагалі або лінія пошкоджена. Надіслала письмове звернення.»

Коментар монітора (Волинська область)

«... Телефон для подачі усних звернень на сайті не оприлюднено. Зателефонувавши за номером телефону, призначеному для подачі запитів ..., мені повідомили телефон відділу звернень ... Зателефонувавши за цим номером, слухавку підняла пані ..., начальник відділу звернень громадян. Спілкувалася пані ..., не приховуючи свого незадоволення моїм проханням прийняти усне звернення, водночас вона не відмовляла в прийнятті звернення, а вмовляла мене зареєструватися на прийом через сайт. Вислухавши текст мого звернення, запитала: «І оце ви хочете, щоб я оце все писала, потім реєструвала?». Звернення все ж було прийнято, але склалося враження, що мені було зроблено послугу, та залишилося неприємне враження після спілкування з посадовою особою ...»

Коментар монітора (Полтавська область)

«... Відповідь була надана 17.07.23 з інформацією про те, що прийом відбудеться 18.07.23 о 8.15 ранку ... Зранку о 8.12, після ночі повітряної тривоги та перебування в укритті, розбудили телефонним дзвінком і спитали грізним тоном: «Ви збираєтеся бути на прийомі у голови?» У процесі спілкування з цією посадовою особою склалося враження, що мене не дуже бажать бачити на цьому прийомі ...»

Кращі практики забезпечення прав на усне звернення та особистий прийом:

- організація попередньої розмови з керівником об'єкта моніторингу для оперативного вирішення питання;
- попередня комунікація із заявником щодо уточнення актуальності проведення прийому та уточнення деталей проблематики від заявника для належної підготовки матеріалів до його проведення;
- організація проведення, крім звичайного прийому за місцезнаходженням органу влади, виїзного особистого прийому;
- функціонування окремого цифрового сервісу для запису на особистий прийом, в якому можна відстежувати статус, порядковий номер черги та час проведення;
- визначення окремого багатоканального та безоплатного номера, за яким можна подати усне звернення;
- можливість запису онлайн із визначенням бажаної дати прийому;
- забезпечення можливості реалізації зазначеного права за допомогою засобів цифрового відеозв'язку.

Коментар монітора (Івано-Франківська область)

«...Усне звернення подано одразу за номером тел. ..., відповідь надано оперативно, протягом кількох днів, визначено конкретний час проведення особистого прийому і повідомлено, що у разі неможливості з'явитися безпосередньо його можна провести засобами телефонного зв'язку (розмова безпосередньо з головою РВА). До того ж відповідальний співробітник зателефонував, аби переконатися в отриманні письмової відповіді...»

Коментар монітора (Миколаївська область)

«... Загалом проблем не було виявлено, ввічливе спілкування, запропоновано було організувати за необхідності і проведення дистанційного особистого прийому з використанням цифрових онлайн-сервісів зв'язку. На сайті ... вказані такі телефони: При цьому телефон для подачі усного звернення вказаний і у графіку особистого прийому, було б добре його підписати належним чином, оскільки по тел. ... прийом усних звернень не проводиться і скеровують на інший номер ..., але його озвучують, що є позитивним аспектом. Загальне враження від спілкування дуже добре ...»

Результати дослідження свідчать, що основними причинами, які призводять до порушень у забезпеченні прав на усне звернення та особистий прийом, як і 2022 року, варто вважати:

- неоприлюднення або неналежне оприлюднення, приховування з публічного доступу інформації про контактні номери телефонів, графік і порядок особистого прийому в органі влади;
- оприлюднення неактуальних і непрацюючих номерів телефонів;
- оприлюднення на офіційному вебсайті неповних номерів стаціонарних телефонів без зазначення телефонних кодів міста, району, області;
- постійно зайнята лінія для подання звернень (одноканальний номер);
- низька правова обізнаність посадових осіб, які приймають телефонні дзвінки, з вимогами Закону України «Про звернення громадян» щодо особливостей фіксації та реєстрації усних звернень, зокрема відмова приймати усне звернення та прохання подати письмове;
- неправомірна позиція керівників органів влади та/або юридичних підрозділів щодо припинення проведення особистого прийому на час дії воєнного стану;
- надання необґрунтованих відмов у реалізації права на особистий прийом.

Етап 2. Оцінювання результатів подання письмового звернення. Перевірка дотримання прав громадян згідно зі ст. 18 Закону України «Про звернення громадян»

У рамках цього розділу оцінюванню підлягали дотримання органами державної влади та місцевого самоврядування права громадян на подання письмового звернення, реалізації похідних прав, пов'язаних із розглядом такого звернення, та права на обґрунтовану відповідь.

Монітори подали звернення громадян на електронні скриньки об'єктів моніторингу, зазначені на відповідних офіційних вебсайтах. Аналіз відповідей на такі звернення дав змогу оцінити:

- чи належним чином приймають та опрацьовують письмові звернення громадян;
- чи забезпечує суб'єкт владних повноважень дотримання всіх прав заявника, визначених у статті 18 Закону України «Про звернення громадян»;
- які способи (офлайн, онлайн) реалізації таких прав суб'єкти владних повноважень пропонують громадянам.

З огляду на особливу увагу суспільства до інформації про використання бюджетних коштів органами і державної влади, і місцевого самоврядування одне з питань письмового звернення стосувалося перевірки персональних кабінетів розпорядників інформації на [Єдиному веб-порталі публічних коштів](#) (далі – Портал).

Від початку повномасштабного вторгнення роботу Порталу, порівняно з Єдиним державним веб-порталом відкритих даних, не було припинено, а незначна частина розпорядників продовжувала оприлюднення інформації про використання публічних коштів.

Відповідно до положень статті 2 Закону України «Про відкритість використання публічних коштів» інформація про використання публічних коштів підлягає оприлюдненню, зокрема розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів на єдиному веб-порталі використання публічних коштів.

Відповідно до положень частини першої статті 3 цього Закону **оприлюдненню, щоквартально, не пізніше як за 35 днів після закінчення звітного кварталу, розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів підлягає така інформація:**

- розпорядник (одержувач) бюджетних коштів (найменування, ідентифікаційний код юридичної особи, місцезнаходження, прізвище, ім'я та по батькові керівника);
- головний розпорядник бюджетних коштів (найменування, місцезнаходження, прізвище, ім'я та по батькові керівника);
- обсяги бюджетних призначень та/або бюджетних асигнувань на відповідний бюджетний період – разом і в розрізі бюджетних програм;

- обсяги проведених видатків бюджету та наданих кредитів з бюджету за звітний період – разом і в розрізі бюджетних програм (водночас зазначають також види та обсяги відповідних надходжень щодо коштів спеціального фонду бюджету);
- інформація про укладені за звітний період договори (предмет договору, виконавець (найменування, ідентифікаційний код юридичної особи, місцезнаходження), вартість договору, ціна за одиницю (за наявності), кількість закупленого товару, робіт та/або послуг, проведена процедура закупівлі або обґрунтування її відсутності з посиланням на закон, обсяг платежів за договором у звітному періоді, строк дії договору);
- інформація про стан виконання договорів, укладених у попередні звітні періоди, з усіма додатками, які є їхньою невід’ємною частиною (предмет договору, виконавець (найменування, ідентифікаційний код юридичної особи, місцезнаходження, прізвище, ім’я та по батькові керівника), вартість договору, ціна за одиницю (за наявності), процедура закупівлі або обґрунтування її відсутності з посиланням на закон, обсяг платежів за договором у звітному періоді, наявність або відсутність претензій і штрафних санкцій, що виникли в результаті виконання договору, акти виконання договору (акти наданих послуг, приймання-передачі, виконаних робіт) за наявності);
- кількість службових відряджень, зокрема із зазначенням кількості закордонних відряджень, загальний обсяг витрат на службові відрядження, зокрема із зазначенням обсягу витрат на закордонні відрядження.

За період близько восьми років функціонування Портал засвідчив свою суспільну важливість у контексті забезпечення оперативного доступу до публічної інформації для суспільства, розвитку низки приватних цифрових сервісів, а також сприяв розбудові системи інститутів громадського контролю для протидії корупції.

Від початку повномасштабного вторгнення роботу Порталу, порівняно з Єдиним державним веб-порталом відкритих даних, не було припинено. Багато розпорядників публічної інформації (розпорядники та одержувачі коштів державного і місцевих бюджетів у розумінні Закону) з міркувань безпеки чи інших причин припинили оприлюднення великого обсягу інформації на виконання Закону України «Про відкритість використання публічних коштів». Лише незначна частина розпорядників продовжувала оприлюднення інформації про використання публічних коштів.

З плином часу та стабілізацією лінії фронту 2023 року в більшості областей України було відновлено належне функціонування органів влади. Утім, як і 2022 року попри відсутність законних підстав інформацію про використання публічних коштів належним чином не оприлюднюють.

Отже, зважаючи на важливість доступності інформації про використання публічних коштів на Порталі, питання, викладені у письмових зверненнях, не покладали на об’єкти моніторингу невиправданих обтяжень в їхній роботі.

Передусім для подання звернення монітори перевіряли наявність контактної електронної скриньки для письмових звернень. Аналіз отриманої інформації свідчить, що зазвичай органи влади мають окремий розділ на офіційному вебсайті з назвою «Звернення

громадян», який найчастіше містить спеціальну електронну адресу або онлайн-форму для подання звернень (Графік 2.1).

Графік 2.1. Чи визначено в органі влади спеціальну електронну адресу для звернень громадян?



Варто зауважити, що порівняно з 2022 роком (74 об'єкти) велика частина розпорядників прибрала з офіційних сайтів спеціальну адресу для звернень громадян, залишивши лише загальну.

Оцінюючи можливість направлення звернення, монітори подали на виявлені загальні або спеціальні електронні скриньки письмові звернення (у зв'язку з відсутністю на офіційних вебсайтах в окремих випадках звернення направляли на електронні адреси, оприлюднені на сторінках об'єктів моніторингу в соціальних мережах).

Коментар монітора (Чернівецька область)

«На сайті органу не визначено жодної електронної адреси, звернення подавали на електронну скриньку, виявлену на сторінці ... РДА в Facebook. Відповідь надійшла з цієї ж електронної скриньки, однак через те, що на сайті не визначено електронної адреси для звернень, не можна стверджувати, що ця адреса є офіційною адресою органу. Відповідь була надана в строк, однак надана інформація не стосується суті порушених у зверненні питань. Можливості реалізувати права, передбачені ст. 18 ЗУ «Про звернення громадян» не було надано зовсім».

Результати дослідження свідчать, що органи державної влади та місцевого самоврядування зазвичай визначають контактні електронні скриньки, зареєстровані на державному домені gov.ua. Як і 2022 року, на окремих об'єктах моніторингу зафіксовано використання контактних адрес з приватних доменів gmail.com та ukr.net.

На жаль, окремі органи влади користуються практикою приховування на офіційних вебсайтах електронних адрес.

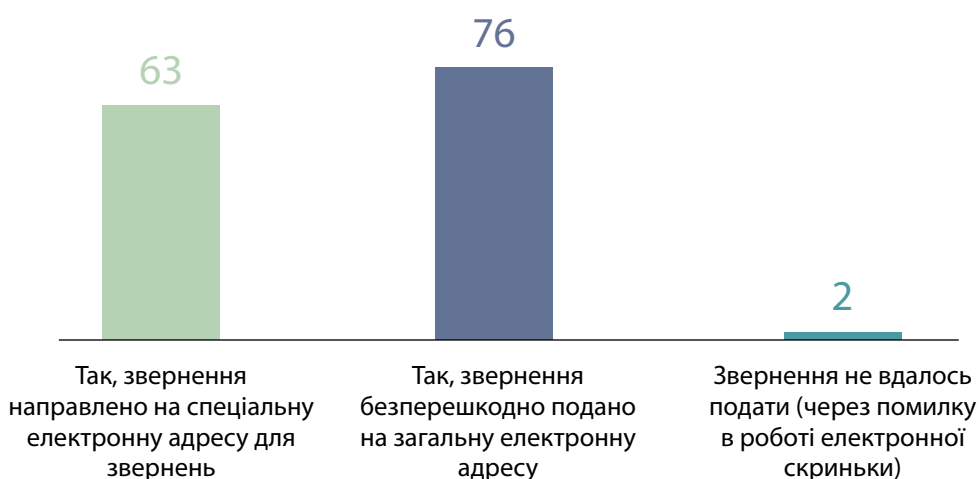
Коментар монітора (Вінницька область)

«Варто зазначити, що на сайті вказано: «надіслати письмове звернення електронною поштою на адресу: ``», отже, не відображається спеціальна адреса електронної пошти. Крім того, не відображається і загальна адреса електронної пошти...»

26

Під час моніторингу також зафіксовано випадки, коли звернення не вдавалося подати у зв'язку з тим, що скринька не працює або несправний сервер. Результати оцінювання щодо можливості подати письмове звернення на електронну скриньку відображено на *Графіку 2.2*.

Графік 2.2. Чи змогли монітори безперешкодно подати звернення на спеціальну чи загальну електронну адресу?

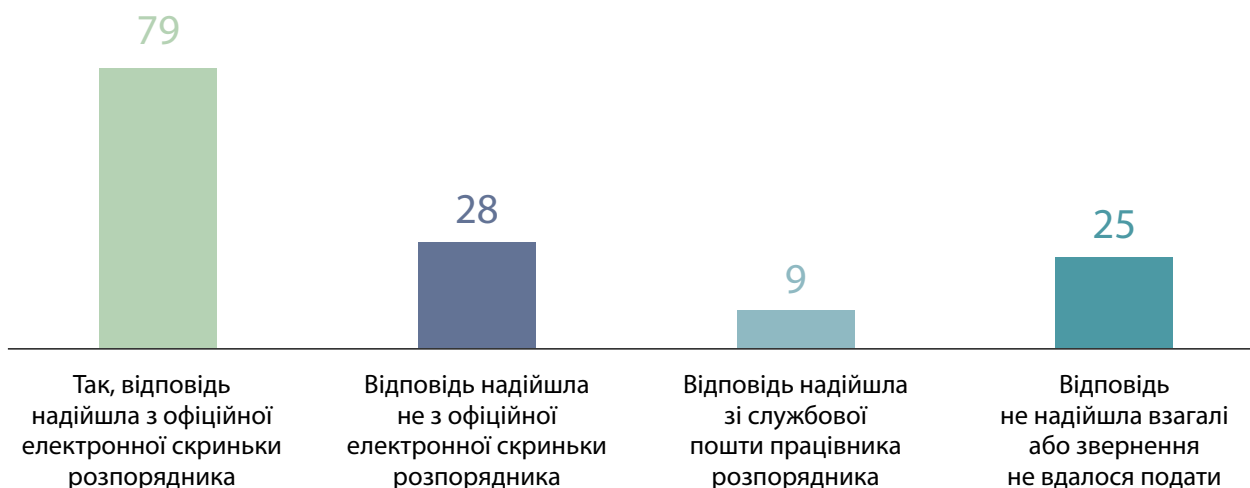


- **Позитивна практика:** отримання підтвердження на телефон або електронну скриньку реєстраційного номера звернення, виконавця та його контактних даних у день або наступного дня після подання звернення.

Так, у 79 випадках відповіді на звернення надано з офіційних електронних адрес (на державному домені gov.ua). 28 об'єктів моніторингу надали відповіді не з офіційних скриньок, з них 4 об'єктам моніторингу надали відповіді на звернення з електронних скриньок, зареєстрованих на зазначених вище приватних доменах (gmail.com та ukr.net). Ще 9 – з власних службових (назва скриньки містила прізвище посадовця). Від 25 інших об'єктів моніторингу відповідь не надійшла або звернення не вдалося подати.

В умовах воєнного стану, враховуючи ризики відключення світла, кібератак і погано налагодженої дистанційної роботи, така практика припустима. Водночас системне використання електронних скриньок неофіційних, недержавних доменних адрес, очевидно, в окремих випадках може поставити під загрозу кібербезпеку цілої установи, про що також варто не забувати (*Графік 2.3*).

Графік 2.3. З якої електронної скриньки органи влади надають відповіді на звернення?



Питання практичної реалізації заявником права на звернення, крім іншого, передбачає вичерпний перелік похідних прав, пов'язаних із розглядом органом влади відповідної заяви чи скарги.

Відповідно до статті 18 Закону України «Про звернення громадян» громадянин, який звернувся до відповідної установи із заявою чи скаргою, зокрема, має право:

- особисто викласти аргументи особі, що перевіряла заяву чи скаргу, та брати участь у перевірці поданої скарги чи заяви;
- знайомитися з матеріалами перевірки;
- подавати додаткові матеріали або наполягати на їх запиті органом, який розглядає заяву чи скаргу;
- бути присутнім при розгляді заяви чи скарги;
- користуватися послугами адвоката або представника трудового колективу, організації, яка здійснює правозахисну функцію, оформивши це уповноваження у встановленому законом порядку;
- одержати письмову відповідь про результати розгляду заяви чи скарги;
- висловлювати усно або письмово вимогу щодо дотримання таємниці розгляду заяви чи скарги;
- вимагати відшкодування збитків, якщо вони стали результатом порушень встановленого порядку розгляду звернень.

Безумовно, реалізація таких прав на практиці дає змогу і заявнику, і особі, яка розглядає звернення, знайти швидкий та ефективний спосіб вирішення порушеного питання та зекономити час на з'ясуванні обставин і вивченні справи.

Важливість дотримання цього спектра похідних прав, особливо в разі наявності відповідного прохання громадянина, наголошує і судова практика (напр., **постанова ВС 29.11.2021 № 120/1727/20-а**).

У контексті питань, порушених моніторами у письмових зверненнях, дотримання похідних прав було важливим з огляду на їхній характер, що зумовлювало потребу в консультаціях із заявником під час розгляду.

Під час перевірки дотримання права на звернення монітори з'ясовували, чи було отримано відповідь на звернення саме в контексті реалізації похідних прав. У зв'язку з тим, що окремі об'єкти моніторингу надали лише відповідь-запрошення (напр., повідомили телефоном чи текстовим повідомленням на електронну скриньку) на реалізацію прав згідно зі статтею 18 Закону України «Про звернення громадян», без надання остаточної відповіді за результатами розгляду, кількісні показники за останнім пунктом графіка можуть відрізнятися.

Результати аналізу отриманої інформації свідчать, що в переважній більшості випадків (68 об'єктів) органи влади продовжують ігнорувати таке право попри наявність прямої вимоги у прохальній частині звернення та проведену інформаційно-просвітницьку роботу Секретаріатом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Це може свідчити про такі проблеми:

- свідоме ігнорування через небажання спілкуватися з особою, яка подала таке звернення, або інші подібні причини;
- хибна позиція керівництва об'єкта моніторингу щодо неможливості проведення будь-яких зустрічей із заявниками в умовах воєнного стану;
- низький рівень правової кваліфікації посадових осіб, які розглядають звернення.

Коментар монітора (Закарпатська область)

«...На сайті ... РДА не вдалося знайти спеціальну електронну пошту для звернень. Звернення подано на основну та резервну пошти, вказані на сайті. Відповідь прийшла з пошти для звернень. У реалізації прав, гарантованих ст. 18 Закону України «Про звернення громадян», відмовлено. Проміжної відповіді не надано. Остаточна відповідь оформлена відповідно до правил діловодства, але якість документа така, що не можна визначити ані номера документа, ані дати його створення...»

Коментар монітора (Полтавська область)

«Проміжна відповідь про можливість реалізації прав за статтею 18 Закону України «Про звернення громадян» не надходила у жодному вигляді. Надана відповідь загальна, без зазначення деталей.»

Водночас 2023 року ситуація щодо реалізації прав трохи поліпшилася у 34 об'єктів (28 2022 р.) моніторингу завчасно (не менш як за тиждень до закінчення терміну розгляду звернення) задовольнили реалізацію таких прав з визначенням конкретної дати та часу. Обмежену змогу реалізувати такі права надали 17 (14 2022 р.) органів влади. Надання такої змоги зазвичай здійснено для формального дотримання вимог закону. Основні приклади такої практики такі самі, як і 2022 року:

- інформування про змогу реалізувати таке право без попереднього узгодження із заявником (напр., «інформуємо сьогодні про завтра»);

- надання змоги реалізувати таке право в останній день строку розгляду звернення, коли посадова особа свідомо прийняла відповідне рішення.

Утім, під час цьогорічного моніторингу не було зафіксовано випадку направлення такого інформування звичайним поштовим відправленням.

Коментар монітора (Тернопільська область)

«У проміжній відповіді на звернення повідомили, що буде проведена перевірка і ким, однак визначили можливість бути присутньою. Також перевірку проводили наступного дня, після отримання проміжної відповіді.»

В умовах воєнного стану допустиме завчасне інформування заявника телефоном або інформаційним повідомленням на електронну скриньку чи на месенджери про можливість реалізації таких прав.

- **Кращою практикою** забезпечення похідних прав, пов'язаних із розглядом звернення, варто вважати надання завчасного письмового повідомлення про таку можливість із додатковим усним або письмовим нагадуванням у переддень зустрічі. Враховуючи можливість впровадження відповідних заходів правового режиму воєнного стану, дистанційну роботу посадових осіб органів влади, а також складність гарантування безпеки, реалізацію таких прав можна здійснювати, за узгодженням із заявником, із використанням альтернативних засобів, наприклад, цифрового відеозв'язку.

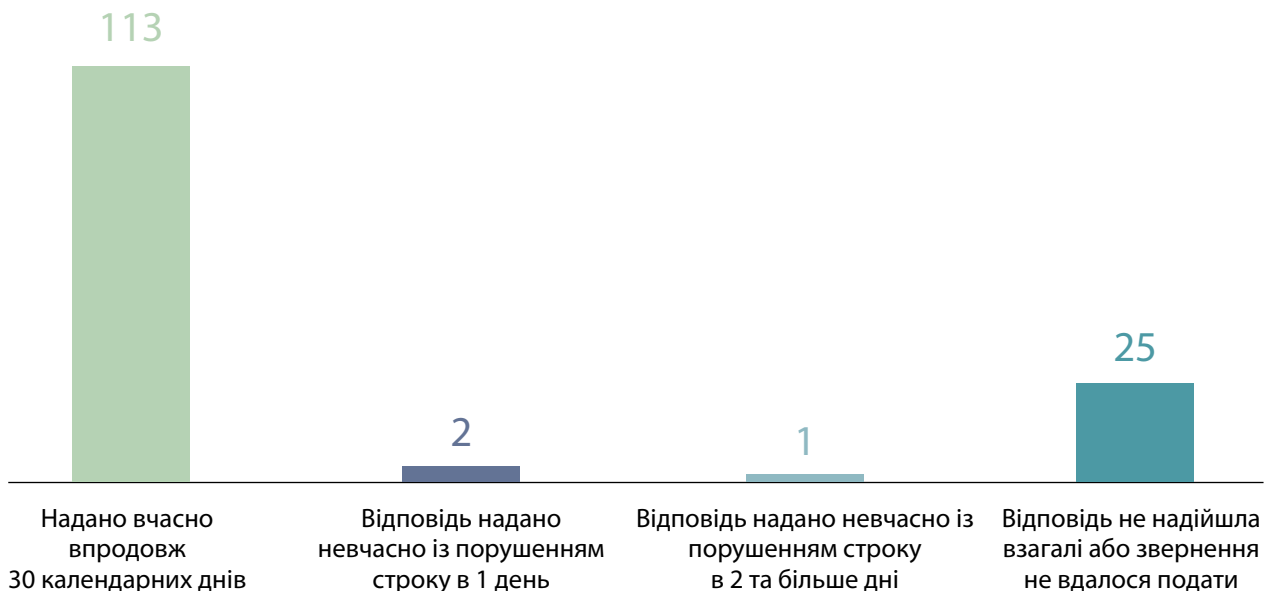
Зведені результати забезпечення прав відповідно до статті 18 Закону України «Про звернення громадян» відображено на *Графіку 2.4*.

Графік 2.4. Забезпечення органами влади прав громадян відповідно до статті 18 Закону України «Про звернення громадян»



Як і в разі з усним зверненням перевірка дотримання органами влади строків надання відповідей на письмові звернення громадян включала моніторинг дотримання загального (30 днів) і подовженого (45 днів) строків їх розгляду згідно зі статтею 20 Закону України «Про звернення громадян». Результати перевірки своєчасності надання відповідей на письмові звернення відображено на *Графіку 2.5*.

Графік 2.5. Своєчасність надання відповідей на письмові звернення



В умовах воєнного стану, за наявності обставин непереборної сили, орган влади звільнятимуть від відповідальності за несвоєчасний розгляд письмового звернення (частина третя статті 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»). У таких випадках допустимою можна вважати практику надання попередньої усної відповіді на такі звернення з подальшою підготовкою письмової після завершення дії таких обставин.

Під час моніторингу не зафіксовано жодного випадку надання відповіді на письмові звернення впродовж 45 календарних днів після письмового повідомлення за рішенням керівника органу про продовження строку розгляду (частина перша статті 20 Закону України «Про звернення громадян»).

Результати цьогорічного дослідження зафіксували зростання рівня дотримання строків надання відповідей (97 2022 р.). Утім, окремі органи влади (3 об'єкти) все ж допустили відповідні порушення строків. Причини цих кількох порушень – неправильне розуміння різниці між «датою реєстрації відповіді» та «датою її відправлення», незадовільна організація віддаленої роботи. Ще 28 об'єктів моніторингу жодної відповіді на звернення не надали.

Отже, абсолютна більшість об'єктів моніторингу серйозно ставляться до питання дотримання термінів надання відповідей, однак не до обґрунтованого розгляду питань звернень по суті.

Водночас окремі об'єкти моніторингу проігнорували потребу надання відповіді на звернення попри уточнювані дзвінки монітора щодо того, чи звернення було зареєстровано.

Коментар монітора (Вінницька область)

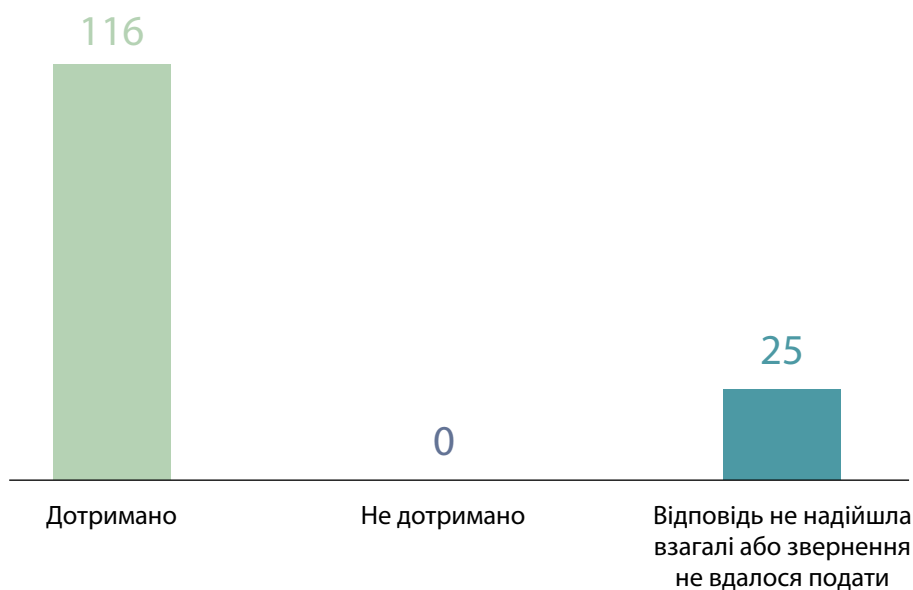
«...в розділі сайту «Звернення громадян» оприлюднено загальну електронну адресу міськради: ... Звернення було подано на зазначену електронну скриньку, що підтверджується додатком 2. Однак відповідь на звернення отримана не була, в підтвердження відсутності відповіді прикріплюю скрінкопії вхідної кореспонденції та спаму електронної скриньки. При цьому, через кілька днів після подачі електронного звернення мною було здійснено телефонний дзвінок до органу для перевірки отримання мого листа, представник розпорядника підтвердила мені отримання мого письмового звернення та повідомила, що воно перебуває на розгляді.»

31

З огляду на характер письмового звернення для цілей проведеного моніторингу звернення містило прохання надіслати відповідь у письмовій формі на електронну скриньку монітора.

Аналіз отриманої інформації свідчить, що у 116 випадках (103 2022 р.) відповіді на звернення надано на електронну скриньку. Зазвичай відповідь на звернення становила відсканований лист (у форматі .pdf) з особистим підписом («від руки») або КЕП посадової особи, зокрема містила QR-код і штрихкод (Графік 2.6).

Графік 2.6. Дотримання права особи отримати відповідь на письмове звернення у бажаній формі



Моніторинг доступності відповідей на письмові звернення 2023 року засвідчив продовження тенденції надсилання підписаного файлу відповіді у форматі .p7s., без дублювання файлу без підпису.

Відкрити такий файл зазвичай неможливо без застосування сторонніх онлайн-сервісів для зчитування файлів, підписаних КЕП. Крім того, не кожна особа володіє достатніми цифровими навичками, потрібними для ознайомлення зі змістом відповіді такого формату.

Окремі розпорядники надсилали відповіді на звернення в архівних форматах, що також ускладнює доступність відповіді з огляду на потребу закупівлі додаткового програмного забезпечення та наявності відповідних навичок цифрової грамотності для ознайомлення зі змістом архіву.

Порівняно з минулим роком органи влади врахували проблемність роботи з рідкісними форматами та перестали їх використовувати під час надання відповіді.

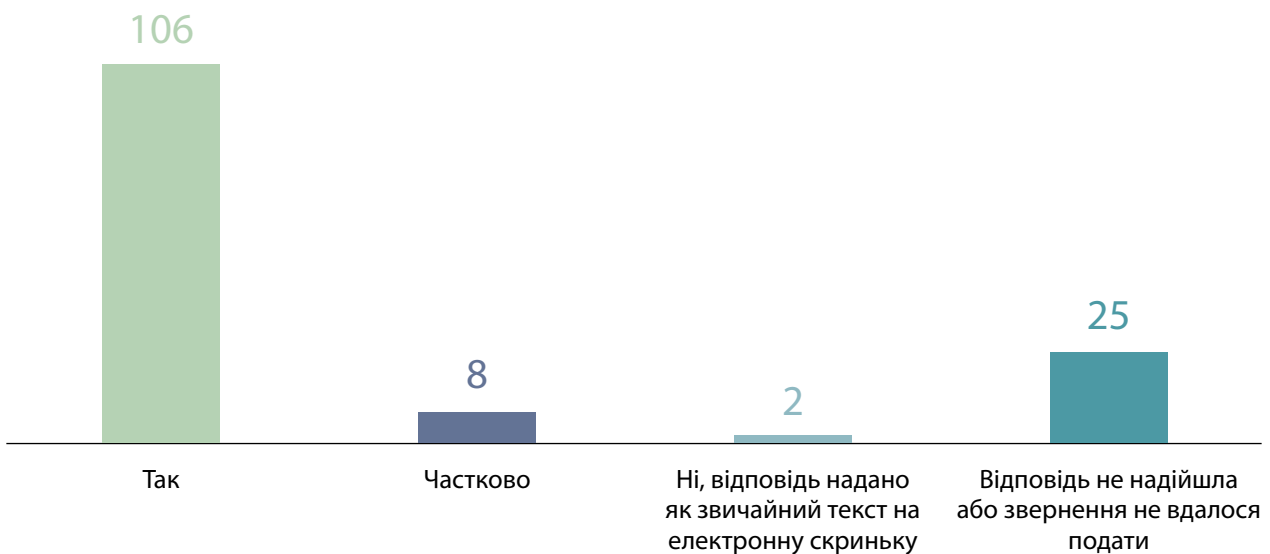
Випадків, коли відповідь надіслали звичайним поштовим відправленням, 2023 року не зафіксовано.

Аналізуючи відповідність наданих органами влади відповідей, можна дійти висновку, що в абсолютній більшості випадків (103 об'єкти) органи влади дотримують вимоги діловодства.

Наявність усіх потрібних реквізитів дає заявнику змогу ідентифікувати звернення, на яке надано відповідь, а також оскаржувати таку відповідь за результатами розгляду звернення. Наприклад, відсутність такого реквізиту, як підпис посадової особи, фактично звільняє від відповідальності за зміст відповіді та ускладнює оскарження розгляду звернення по суті.

Під час моніторингу зафіксовано випадок, коли відповідь було надано у формі звичайного текстового повідомлення на електронну скриньку (Графік 2.7).

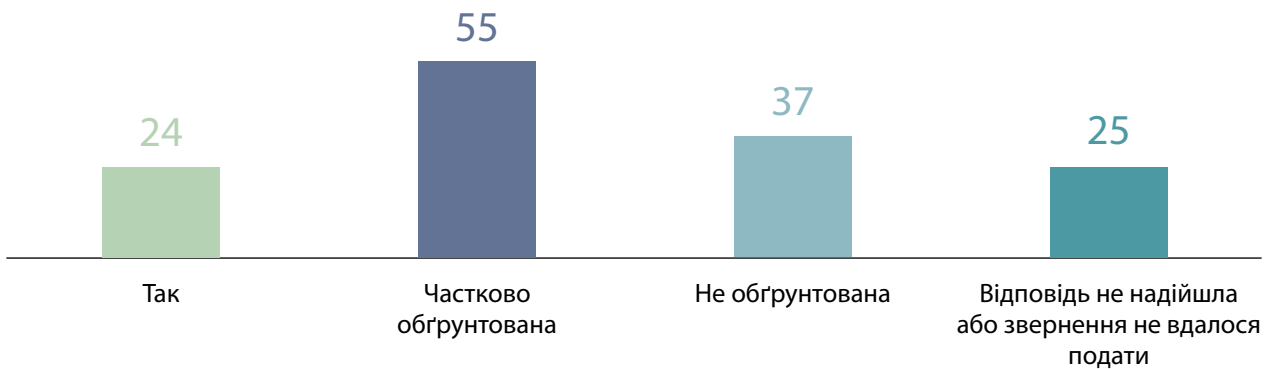
Графік 2.7. Чи відповідає відповідь вимогам діловодства (наявність бланка, вихідного номера, підпису відповідальної особи, дати)?



Право на отримання обґрунтованої відповіді на звернення гарантовано статтею 40 Конституції України. Це право містить обов'язок органу влади надати відповіді по суті на кожне питання звернення та в разі відмови у задоволенні обґрунтувати її законність.

Результати моніторингу свідчать, що здебільшого органи влади досить формально підходять до розгляду звернень, що зводиться лише до факту надання будь-якої відповіді з дотриманням строку. У результаті аналізу всіх листів, отриманих моніторами, можна констатувати лише про 14 випадків надання обґрунтованих відповідей на письмові звернення. Інші 58 об'єктів моніторингу надали неповні або необґрунтовані відповіді (Графік 2.8).

Графік 2.8. Дотримання конституційного обов'язку щодо надання обґрунтованої відповіді на звернення



Основні причини надання необґрунтованих відповідей:

- ігнорування одного або кількох питань звернення;
- ненадання належного обґрунтування законності причин відмови у задоволенні того чи іншого питання звернення;
- формальне задоволення питань звернення без надання будь-якого підтвердження про реальне вжиття відповідних заходів (напр., про результати перевірки в разі розгляду письмового звернення в рамках моніторингу);
- відсутність порядку оскарження.

Коментар монітора (Київська область)

«... По суті порушеного питання відповіли, що оприлюднення відповідної інформації на Порталі наразі не вбачають потрібним, без жодної аргументації та пояснення причин небажання виконувати вимоги Закону.»

Під час моніторингу зафіксовано один курйозний випадок, в якому одна з міських рад відмовила монітору звичайним текстовим повідомленням, без зазначення всіх реквізитів і дотримання діловодства, у зв'язку з тим, що його звернення начебто оформлено з порушенням вимог статті 5 Закону України «Про звернення громадян».

Особливістю моніторингу 2023 року щодо дотримання права на обґрунтовану відповідь є фіксація нового виду відмов у розгляді звернення у зв'язку з тим, що заявник не зазначив свій номер телефону.

Коментар монітора (Харківська область)

«...Звернення повернуто з посиланням на ст. 5 Закону України «Про звернення громадян», а саме на те, що потрібно оформити звернення відповідно до вимог законодавства. Так, вказано, що потрібно зазначити номер контактного телефону. Водночас ст. 5 Закону України «Про звернення громадян» не містить такої вимоги.»

Коментар монітора (Дніпропетровська область)

«Я надіслала звернення 14 липня, 24 липня мені надійшов лист з проханням надати мій номер телефону для уточнення інформації та дотримання вимог ст.18 ЗУ «Про звернення громадян». Інших листів не надходило від розпорядника.»

Коментар монітора (Кіровоградська область)

«Звернення було мною надіслано 13.07.2023 року, 14 липня прийшла перша проміжна відповідь, де було вказано, що лист було зареєстровано та згідно з резолюцією начальника районної військової адміністрації ... головним виконавцем визначено начальника відділу фінансово-господарського забезпечення апаратури військової адміністрації..., контактний телефон... Мені було запропоновано час і дату розгляду заяви та інші питання узгоджувати з виконавцем. 18 липня прийшов наступний лист, де у мене попросили номер телефону. Я відповіла: «Якщо є якісь додаткові питання щодо мого звернення, напишіть про це мені. Наразі я не можу перетелефонувати». Більше листів не надходило.»

Окремі органи влади завершували розгляд звернення на етапі надання проміжної відповіді щодо запрошення на розгляд звернення відповідно до статті 18 Закону України «Про звернення громадян», не надаючи кінцевої відповіді.

Коментар монітора (Тернопільська область)

«За заявою розпорядник не надав відповіді по суті. Однак надано особу, хто буде робити перевірку, та номер телефону. По суті ця відповідь проміжна. Кінцевої відповіді не надано.»

Типовою глобальною проблемою залишається необґрунтована відповідь, з беззмістовним і бездумним цитуванням на кількох сторінках низки положень законодавства, без надання відповіді по суті.

Коментар монітора (Одеська область)

«Відповідь схожа на формальну відписку та містить масив роз'яснень, що не стосуються суті порушеного питання. До всього надана в останній день строку.»

Треба зазначити, що близько половини міських рад, які підлягали моніторингу та надали відповіді, повідомили, що виконавчі комітети, а не вони є розпорядниками чи одержувачами публічних коштів відповідно до Закону України «Про відкритість використання публічних коштів» і відмовили у розгляді звернення по суті. Водночас такі відповіді іноді надавали на бланку відповідних виконавчих комітетів.

Три міські ради розглянули належним чином звернення, надавши його для виконання до виконавчого комітету та/або відокремлених самостійних структурних підрозділів.

Результати дослідження свідчать, що основними причинами неналежного забезпечення прав на письмове звернення та отримання обґрунтованої відповіді на питання, які потребують вирішення, варто вважати:

- неналежне доведення до відома громадськості через офіційні вебсайти інформації про наявність в об'єкта моніторингу електронних скриньок для подання звернень;
- неналежне функціонування офіційних електронних скриньок органу влади, відсутність резервних скриньок;
- ігнорування або формальне забезпечення прав заявника, визначених у статті 18 Закону України «Про звернення громадян»;
- формальний розгляд звернень, без докладного з'ясування його змісту та надання відповідей на всі порушені питання;
- архівування файлів відповідей, що ускладнює можливість ознайомлення з їхнім змістом;
- зростання плінності кадрів, які відповідають за забезпечення права на звернення;
- відсутність системного підвищення кваліфікації працівників, відповідальних за прийом і розгляд звернень, щодо дотримання вимог статті 40 Конституції України та Закону України «Про звернення громадян».



РОЗДІЛ II

Стан дотримання вимог щодо надання інформації у відповідь на запити

Етап 3. Оцінювання результатів подання усного інформаційного запиту

2023 року в рамках Етапу 3 оцінюванню підлягало дотримання органами державної влади та місцевого самоврядування права громадян на отримання інформації в результаті подання усного інформаційного запиту.

Можливість подати усний інформаційний запит – важлива гарантія, передбачена статтею 19 Закону України «Про доступ до публічної інформації», яка має суттєве значення для забезпечення інформаційних прав у період дії воєнного стану. Структурні підрозділи або відповідальні особи з питань доступу до публічної інформації розпорядників публічної інформації, відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації», зобов'язані організувати прийом запитів, які надходять до розпорядника в усній формі, за допомогою телефонного зв'язку або під час особистого відвідування приміщення розпорядника запитувачами. У період дії воєнного стану зростає значення можливості подати запит усно за допомогою телефонного зв'язку для тих запитувачів, які з різних причин не можуть або не хочуть скористатися письмовою формою запиту.

Виконання завдань у рамках Етапу 3 дало змогу оцінити:

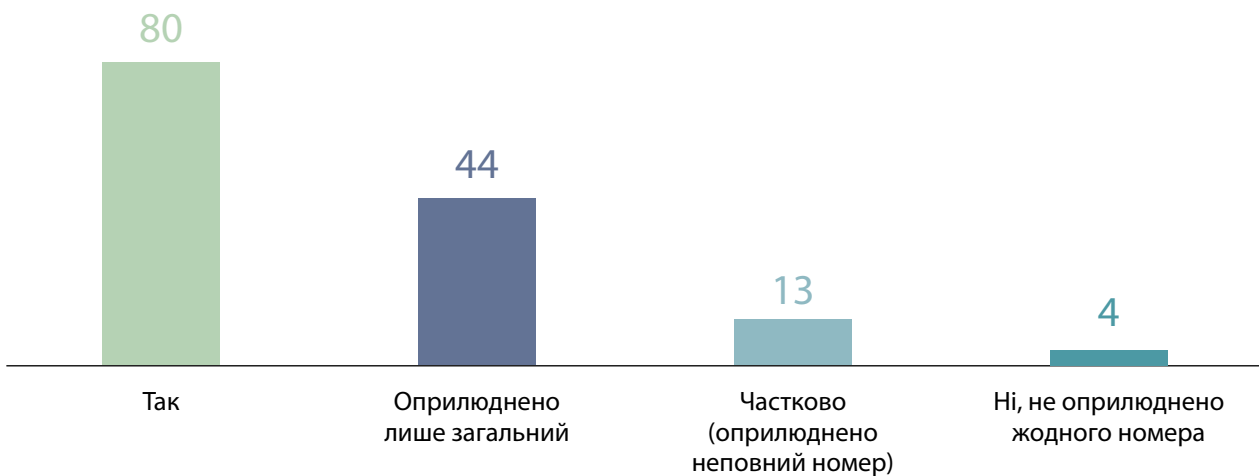
- чи належним чином оприлюднено інформацію про спеціальний телефонний номер для прийому запитів, чи фактично можливе подання усних запитів через такий телефон;
- чи обізнані працівники розпорядників про обов'язок приймати та реєструвати запити, що надходять телефоном;
- чи відповідальна особа повідомляє вхідний номер у разі подання запиту в усній формі;
- чи надано повні та вчасні відповіді, оформлені відповідно до вимог діловодства, у відповідь на інформаційні запити, подані усно.

Результати оцінювання 2023 року свідчать про те, що задовільний рівень опрацювання розпорядниками публічної інформації запитів, поданих телефоном в усній формі, фактично залишився незмінним.

Окремі розпорядники публічної інформації продовжують забезпечувати це право, однак аналіз результатів моніторингу свідчить про наявність пробілів у знаннях і вад у роботі розпорядників.

Для подання інформаційного запиту в усній формі монітори здійснювали перевірку офіційних вебсайтів органів влади щодо визначення окремого контактного або іншого телефонного номера, на який можна подати такий інформаційний запит. Аналіз отриманої інформації свідчить, що зазвичай органи влади мають окремий розділ на офіційному вебсайті з назвою «Доступ до інформації», проте спеціальний телефонний номер для інформаційних запитів у відповідній вкладці не завжди оприлюднено (*Графік 3.1*).

Графік 3.1. Чи оприлюднено на сайті розпорядника спеціальний номер телефону для інформаційних запитів?



У разі, коли в розпорядників не визначено спеціальних номерів телефонів для прийому запитів, монітори були змушені подавати інформаційні запити на загальні телефонні номери розпорядників, номери гарячих ліній та, в окремих випадках, на номери службових телефонів окремих посадових осіб.

Коментар монітора (Харківська область)

«... У спеціальному розділі щодо порядку подання запитів не передбачено жодного номера телефону, за яким можна подати усний запит. У розділі контакти структурних підрозділів жодних телефонів не зазначено. Навіть більше, знайти на сайті взагалі будь-яких номерів телефонів неможливо. Знайдений на офіційній сторінці на Фейсбук номер телефону не обслуговується ...»

Після пошуку контактних даних телефонів відповідного органу влади монітори здійснювали безпосереднє подання інформаційних запитів в усній формі з таким результатом (*Графік 3.2*).

Графік 3.2. Чи змогли монітори безперешкодно подати усний запит за номером, оприлюдненим на вебсайті?



38

У процесі моніторингу зафіксовано випадки, коли для подання інформаційного запиту в усній формі моніторам потрібно було телефонувати кілька разів упродовж кількох робочих днів, адже зазначені на сайтах телефони розпорядників не завжди відповідали. У окремих випадках монітори не змогли подати інформаційний запит в усній формі на жоден з телефонних номерів розпорядника. Окремі монітори зіткнулися також з проблемою, коли орган влади змушував для подання усних звернень звертатися за іншими номерами, яких не було оприлюднено на вебсайті, а інколи на особисті номери мобільних телефонів відповідальних працівників.

Одне з найбільш суттєвих порушень – відмова розпорядників публічної інформації приймати інформаційні запити в усній формі. Так, окремі відповідальні працівники під час комунікації з моніторами стверджували, що вони не приймають інформаційних запитів в усній формі з різних причин, зокрема у зв'язку із запровадженням воєнного стану. Багато моніторів зазначили, що органи влади досить неохоче приймали інформаційні запити в усній формі та наполягали на їх поданні в письмовій формі.

Коментар монітора (Черкаська область)

«... телефоністка повідомила, що запити вона не приймає, а лінію створено лише для звернень громадян. Переадресувала мене за номером ... до іншого працівника, яка своєю чергою зазначила, що запити усні не приймають, їх тільки подають у письмовому або електронному вигляді, і щоб я ще раз зателефонувала на цілодобову лінію і домовилася з ними, щоб у мене прийняли запит ...»

Коментар монітора (Івано-Франківська область)

«У поданні усного запиту відмовлено з посиланням на воєнний стан і потребу перевірки даних запитувача ...»

В окремих випадках монітори отримували відмову у прийнятті усного інформаційного запиту з підстав, не передбачених Законом України «Про доступ до публічної інформації», що знову ж свідчить про низький рівень знань відповідальних працівників розпорядників.

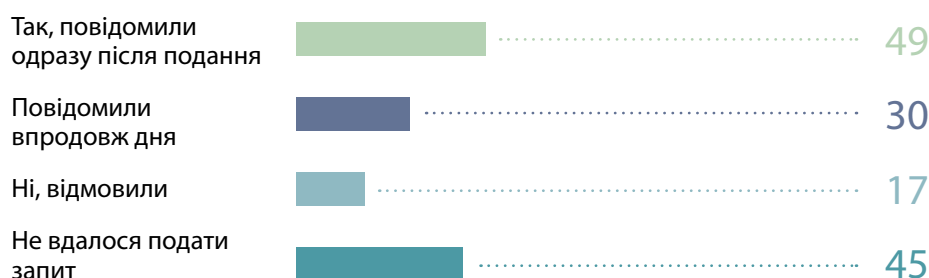
Коментар монітора (Рівненська область)

«... Після звернення на загальний номер телефону з'ясувалося, що особа, відповідальна за доступ до публічної інформації, у відпустці та на час відпустки відсутня інша особа, на яку покладено відповідні функції. Секретар повідомила особистий номер (мобільний) особи, відповідальної за доступ до публічної інформації, та особистий номер юриста розпорядника. Однак подати усний запит не вдалося: номер відповідальної особи був поза зоною обслуговування, а юрист повідомив, що прийняття запиту на інформацію не входить до його компетенції ...»

У разі подання інформаційного запиту в усній формі важливе значення має підтвердження, що його прийнято та зареєстровано належним чином. В іншому разі, за відсутності реєстраційного номера, запитувач не матиме можливості оскаржити ненадання відповіді на запит і підтвердити сам факт його подання.

Результати дослідження демонструють такі відповіді моніторів щодо повідомлення реєстраційного номера (Графік 3.3).

Графік 3.3. Чи повідомили на прохання моніторів реєстраційний номер поданого усного запиту?



Результати дослідження свідчать, що велика частина органів влади все ж таки повідомляють реєстраційні номери усних звернень. Однак у зв'язку з погано налагодженою системою їх приймання та опрацювання поширена практика повідомлення реєстраційного номера звернення через деякий час.

Окрема суттєва проблема – низький рівень знань відповідальних працівників розпорядників публічної інформації щодо вимог до оформлення запитів. Так, окремі розпорядники, всупереч положенням Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів, вимагають від запитувачів ідентифікацію особи, зокрема за допомогою особистого підпису.

Коментар монітора (Одеська область)

«Не вдалося подати усний запит, оскільки триває воєнний стан і, на думку працівника РВА, треба подати письмовий запит за особистим підписом запитувача з точними персональними даними.»

Коментар монітора (Волинська область)

«Причина відмови – воєнний стан і потреба подання через це лише письмових запитів за особистим підписом запитувача.»

40

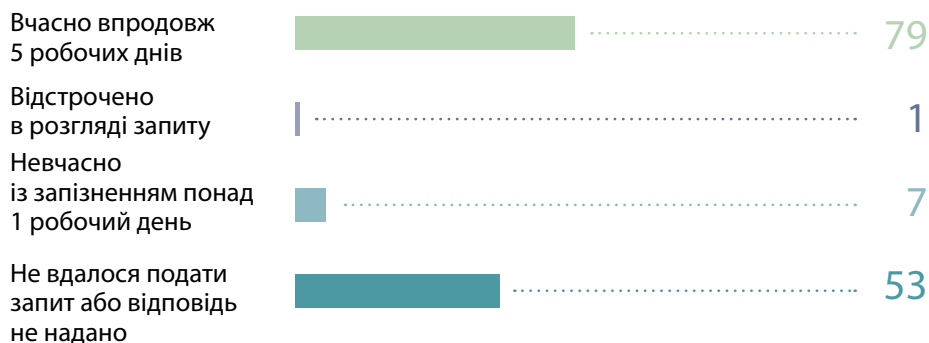
В окремих випадках монітори фіксували також ситуації, коли працівники розпорядників, які здійснювали прийом запитів, не були достатньо обізнані з вимогами законодавства і не могли відрізнити інформаційний запит від звернення громадянина.

Коментар монітора (Рівненська область)

«...усний запит зареєстрували як звернення, а потім повідомили про розгляд як запиту...»

Як і для інших форм подання інформаційного запиту отримання своєчасної відповіді – важливий складник належного забезпечення права і щодо ситуацій, коли запит подано в усній формі. За результатами моніторингу отримано такі показники щодо своєчасного направлення відповідей на інформаційні запити, подані в усній формі (Графік 3.4).

Графік 3.4. Своєчасність надання відповідей на усні звернення



У переважній більшості випадків, коли моніторам вдалося подати інформаційний запит в усній формі, розпорядники відповіли вчасно, відповідно до вимог статті 20 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

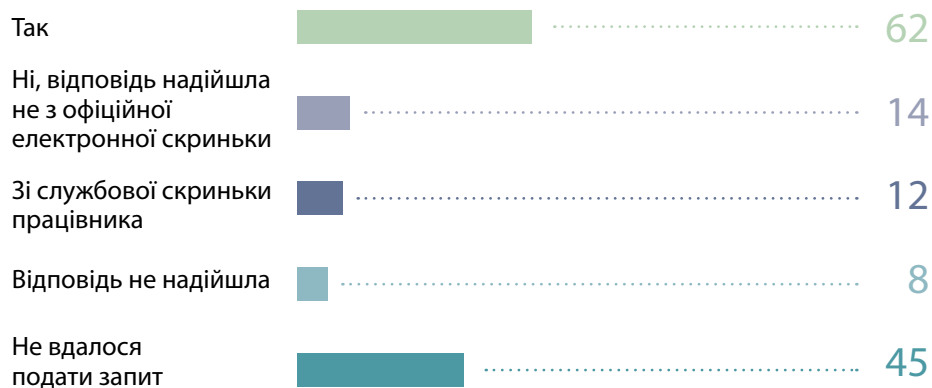
Варто звернути увагу розпорядників публічної інформації на потребу дотримання встановленої процедури надсилання відповідей на інформаційні запити, що має значення і для подальшого можливого оскарження факту надання відповіді, і для гарантування правдивості інформації, отриманої у відповідь на інформаційний запит.

Обов'язок розпорядників надавати вчасну, повну та точну інформацію містить також і обов'язок використовувати ті засоби зв'язку із запитувачем, які дають йому змогу пересвідчитися в офіційному характері отриманої відповіді. Для цього розпорядники публічної інформації повинні використовувати для направлення відповідей на інформаційні запити свої офіційні електронні скриньки, а саме електронні скриньки, зареєстровані на домені офіційного вебсайту розпорядника публічної інформації.

Окрім іншого, розпорядникам треба забезпечити організацію віддаленого доступу відповідальних працівників до їхніх офіційних електронних скриньок і налагодити надсилання відповідей на інформаційні запити належним способом.

Оцінюючи відповіді на запитання «Чи отримали ви відповідь з офіційної електронної скриньки розпорядника?», монітори надали такі результати (Графік 3.5).

Графік 3.5. Чи надали розпорядники відповідь з офіційної електронної скриньки?



Варто також звернути увагу відповідальних працівників розпорядників публічної інформації, що частина 2 статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» **категорично забороняє** надавати інформацію у відповідь на інформаційний запит відсиленням до загальнодоступного джерела: «Відповідь розпорядника інформації про те, що інформація може бути одержана запитувачем із загальнодоступних джерел, або відповідь не по суті запиту **вважається неправомірною відмовою в наданні інформації**».

Розпорядникам треба бути обізнаними також із підходами Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів до цього питання, адже Конвенція у частині 3 статті 6 зазначає: «Державний орган може надати доступ до офіційного документа, вказавши заявнику легкодоступні альтернативні джерела». Оскільки загальний підхід до застосування норм Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів (стаття 1) передбачає, що викладені в ній принципи «...повинні розумітися як такі, що не обмежують ті норми і положення національного законодавства та міжнародних договорів, які визнають більш широке право на доступ до офіційних документів», розпорядникам рекомендовано керуватися нормою національного законодавства.

Підхід Конвенції міг би застосовуватися і в Україні, проте категорична заборона, передбачена частиною 2 статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації», обмежує цю можливість. У зв'язку з повномасштабною війною в Україні як комплексом обставин, що негативно впливають на всі сфери життя громадян, зокрема на їхню згоду самостійно відшукати інформацію на, наприклад, офіційних вебсайтах, розпорядники повинні уникати відсилення до загальнодоступних джерел і надавати інформацію (копії документів) у відповідь на інформаційний запит у всіх випадках.

Коментар монітора (Івано-Франківська область)

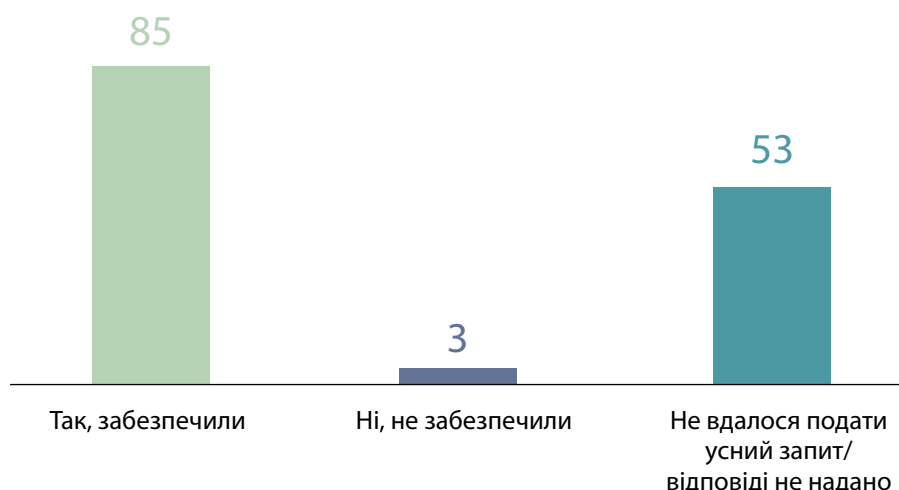
«Відповідь містить посилання на розділ сайту, де розміщено документ, яким визначено спеціальне місце для роботи запитувачів із документами чи їх копіями, адресу місця для роботи з документами, але не містить самого документа, який було запитано, через що вважаю, що інформація на запит надана неповна...»

42

Для цілей моніторингу під час подання інформаційного запиту в усній формі монітори просили відповідальних працівників розпорядників надати відповідь на запит у письмовій формі. Переважна більшість розпорядників, які прийняли інформаційний запит в усній формі, задовольнили таке прохання.

Отримані результати демонструють такі відповіді на запитання (Графік 3.6).

Графік 3.6. Забезпечення розпорядниками права на отримання інформації в бажаній формі



Окрім своєчасності та способу надання відповіді, монітори оцінювали також повноту відповіді. На жаль, у багатьох випадках розпорядники публічної інформації надають відповіді не по суті запиту або не надали копій документів, яких стосувався запит. Ситуації, коли розпорядник публічної інформації відповідає не по суті запиту, непоодинокі. Відповідальним працівникам розпорядників варто неухильно дотримуватися викладеному у запиті прохання запитувача і не тлумачити його довільно. У окремих випадках розпорядники навіть надавали копії документів, які не містили запитаної інформації, а отже, знову ж, надавали відповідь не по суті запиту.

2023 року в порядку усного запиту монітори просили надати копію документа, яким було визначено спеціальне місце для роботи запитувачів з документами. Належною відповіддю на такий запит було саме надання копії документа або, у разі, якщо такого документа не прийнято у розпорядника, – повідомлення запитувача про це.

Коментар монітора (Одеська область)

«...запитували документ, яким визначено «спеціальне місце для роботи запитувачів з документами чи їхніми копіями» – у відповідь розпорядник надав копію положення про структурний підрозділ, відповідальний за роботу із запитами на доступ до публічної інформації в органі, а в тілі листа повідомлено конкретне місце. Водночас, судячи з усього, відповідний НПА, яким таке місце визначено в органі, відсутній.»

Коментар монітора (Івано-Франківська область)

«...відповідь яка надійшла, хоч і містила інформацію про документ, яким визначено місце роботи запитувача з документами та інформацію про розташування цього місця, однак копії запитуваного документа до відповіді долучено не було.»

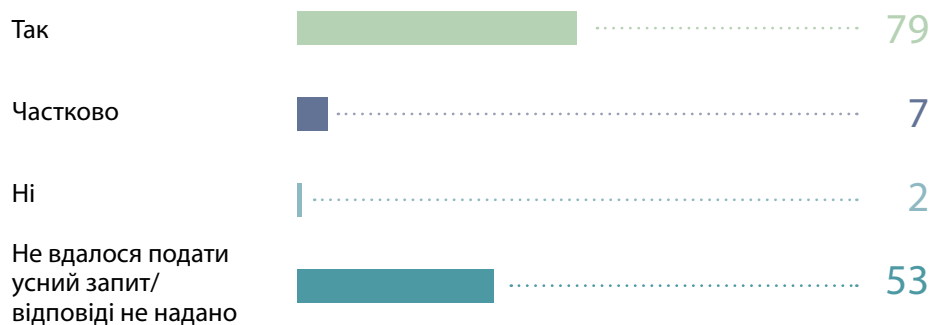
Оцінюючи запитання «Чи отримали ви повну інформацію у відповідь на усний запит (всю запитану інформацію)?», монітори зафіксували такі результати (Графік 3.7).

Графік 3.7. Повнота надання інформації на усний запит



Останнє запитання, яке монітори перевіряли щодо інформаційного запиту в усній формі, – оцінювання належного оформлення відповіді на інформаційний запит. Монітори зазначили, що практично в усіх випадках, коли інформаційний запит в усній формі було належним чином прийнято та зареєстровано, оформлення відповіді відповідало стандартам діловодства (Графік 3.8).

Графік 3.8. Чи була відповідь оформлена відповідно до вимог діловодства?



Загалом результати оцінювання в рамках Етапу 3 свідчать, що розпорядники публічної інформації не завжди належним чином приймають і опрацьовують інформаційні запити в усній формі, подані за допомогою телефонного зв'язку. У період дії воєнного стану потреба громадян у поданні інформаційних запитів в усній формі (телефоном) зростає з огляду на вагомі загрози життю та здоров'ю. Результати моніторингу свідчать про такі вади в роботі телефонного способу комунікації між запитувачами та розпорядниками публічної інформації:

- у багатьох розпорядників не визначено спеціальних номерів телефонів для приймання інформаційних запитів і не оприлюднено інформації про телефонні номери для зв'язку з розпорядником. Не раз монітори зазначали випадки, коли оприлюднені розпорядником номери телефонів не працюють або відповідальні посадові особи не приймають дзвінків;
- окремі монітори стикалися з відмовами прийняти інформаційний запит в усній формі та зареєструвати його. У окремих розпорядників відповідальні працівники відмовляють на прохання оформити звернення зі слів громадянина, наполягаючи на поданні запиту в письмовій формі. Така ситуація свідчить про низький рівень обізнаності відповідних посадових осіб з вимогами законодавства про доступ до публічної інформації та потребу в додаткових освітніх заходах.

Кращі практики:

- ввічливе спілкування із запитувачем, надання допомоги у складанні тексту запиту;
- надання інформації у відповідь на порушене в усному інформаційному запиті питання невідкладно, безпосередньо на момент приймання запиту. Окремі розпорядники надавали додаткову інформацію про те, на яких веб-ресурсах розпорядника (офіційний вебсайт, сторінка розпорядника в соціальних мережах) запитувана інформація публікують і регулярно оновлюють.

Результати дослідження свідчать: основними причинами, що призводять до порушень у забезпеченні прав на доступ до публічної інформації через подання інформаційних запитів в усній формі, варто вважати:

- неоприлюднена інформація про контактні номери телефонів, за якими можна подати інформаційний запит в усній формі, або випадки, коли оприлюднені номери не обслуговуються або не відповідають;
- відмова прийняти інформаційний запит в усній формі та оформити його зі слів запитувача;
- надання відповідей не по суті запиту, ненадання копій запитаних документів;
- посилення на військовий стан, вимога до запитувача ідентифікувати себе, відмова прийняти запит без особистої присутності запитувача;
- низький рівень підготовки та обізнаності посадових осіб, які приймають телефонні дзвінки, з вимогами Закону України «Про доступ до публічної інформації», неввічливе спілкування, відмова відповідального працівника назватися у відповідь на прохання запитувача.

Етап 4. Оцінка результатів подання письмового інформаційного запиту

2023 року в рамках Етапу 4 оцінюванню підлягало дотримання органами державної влади та місцевого самоврядування права громадян на отримання інформації у відповідь на інформаційний запит у письмовій формі. Запит на доступ до публічної інформації в письмовій формі, поданий через електронну пошту, – найбільш вживаний спосіб отримати інформацію від розпорядника. У період дії воєнного стану запитувачі використовували такий спосіб ще частіше з огляду на складнощі використання звичайного поштового зв'язку.

Право доступу до публічної інформації через направлення інформаційного запиту в письмовій формі на електронну скриньку розпорядника гарантовано обов'язком розпорядників публічної інформації – органів державної влади, місцевого самоврядування: 1) забезпечити оприлюднення та належне функціонування каналів зв'язку, а саме електронних скриньок, спеціально призначених для запитів на інформацію; 2) здійснювати належну реєстрацію та опрацювання запитів на публічну інформацію, що надходять у письмовій формі; 3) відповідати на інформаційні запити у передбачений законом термін через надання повної інформації у формі, передбаченій Законом.

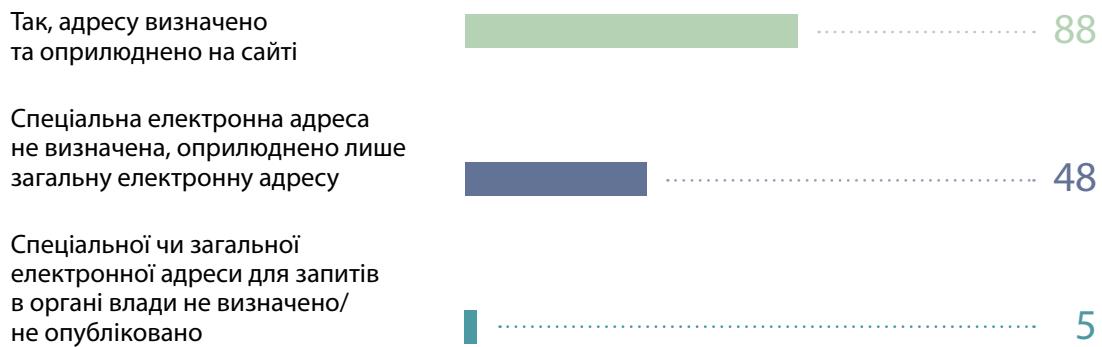
Виконання завдань у рамках Етапу 4 дало змогу оцінити:

- чи належним чином оприлюднено інформацію про спеціальну електронну скриньку для інформаційних запитів, чи така електронна скринька функціонує належним чином;
- чи обізнані працівники розпорядників з обов'язком приймати та реєструвати запити, що надходять електронною поштою;
- чи надано вчасно відповіді, оформлені відповідно до вимог діловодства, у відповідь на інформаційні запити, подані через спеціальну електронну скриньку;
- чи містять такі відповіді всю запитувану інформацію та копії документів;
- чи відбулися у розпорядників публічної інформації зміни у процедурах забезпечення доступу до публічної інформації або розгляду звернень за період дії правового режиму воєнного стану та чи належним чином розпорядники публічної інформації застосовують відстрочку у задоволенні запитів.

Результати моніторингу свідчать, що більшість розпорядників приймають і належним чином опрацьовують запити, подані в письмовій формі через електронну пошту, проте аналіз відповідей демонструє вади в їхній роботі.

Монітори здійснювали перевірку офіційних вебсайтів розпорядників щодо визначення окремої електронної скриньки для подання інформаційних запитів. Після пошуку електронної скриньки для подання інформаційних запитів відповідного органу влади монітори перевіряли безпосередньо можливість подати інформаційний запит у письмовій формі електронною поштою (*Графік 4.1*)

Графік 4.1. Чи визначено спеціальну електронну адресу для інформаційних запитів?



46

Оскільки у переважної більшості розпорядників не визначено спеціальних електронних скриньок для подання інформаційних запитів, монітори були змушені подавати їх на загальні електронні скриньки розпорядників і на електронні скриньки окремих посадових осіб.

У деяких випадках електронні скриньки розпорядників – і спеціально призначені для прийому інформаційних запитів, і загальні – не функціонували належним чином, отже, інформаційні запити, відправлені на них, поверталися. У таких випадках монітори не змогли подати інформаційний запит у письмовій формі електронною поштою (Графік 4.2).

Графік 4.2. Чи змогли монітори безперешкодно подати запит на спеціальну або загальну електронну адресу?



Коментар монітора (Закарпатська область)

«... визначено загальну електронну поштову скриньку для подання запитів на інформацію. Утім, ця скринька не працює.»

Коментар монітора (Львівська область)

«...під час надсилання запиту у письмовій формі не раз приходило повідомлення з поштового сервісу про помилку у доставленні відправлення.»

Коментар монітора (Київська область)

«...На офіційному сайті ...РДА міститься інформація про мінімум дві адреси електронної пошти (основна та резервна) для подання запитів на інформацію. Запит було подано на обидві. З основної пошти надійшло повідомлення про неможливість доставлення. На дату здійснення оцінки відповіді на запит не надійшло.»

У разі подання інформаційного запиту електронною поштою важливим складником належного забезпечення права є отримання своєчасної відповіді.

У переважній більшості випадків, коли моніторам вдалося подати інформаційний запит у письмовій формі, розпорядники надали відповідь вчасно, відповідно до вимог статті 20 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Однак в окремих випадках монітори фіксували випадки більш тривалої затримки надання відповідей. Розпорядникам публічної інформації варто звернути увагу на те, що порушення строків відповіді на інформаційний запит є підставою для притягнення до адміністративної відповідальності. З огляду на перешкоди в роботі, викликані об'єктивними труднощами воєнного періоду, у разі затримки з підготовкою інформації у відповідь на запит розпорядники можуть використовувати можливість продовження строку розгляду запиту до 20 робочих днів або ж застосовувати відстрочку задоволення запиту. Відстрочка задоволення інформаційного запиту повинна бути належним чином обґрунтована та оформлена відповідно до вимог статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

За результатами моніторингу отримано такі показники щодо своєчасного направлення відповідей на інформаційні запити, подані у письмовій формі (Графік 4.3).

Графік 4.3. Своєчасність надання відповідей на письмові запити



Обов'язок розпорядників надавати вчасну, повну та точну інформацію містить також і обов'язок використовувати для направлення відповідей на інформаційні запити свої офіційні електронні скриньки, а саме: електронні скриньки, зареєстровані на домені офіційного вебсайту розпорядника публічної інформації.

Важливо також, щоб відповідь, яку отримав запитувач, була повною і він міг легко пересвідчитися в цьому. З огляду на це негативною є практика пересилання інформаційних запитів до структурних підрозділів розпорядника.

Коментар монітора (Черкаська область)

«... Запит був переадресований на департаменти і управління міської ради, які надали відповіді, створивши спам листів із неповною інформацією. Таким чином отримання і опрацювання інформації є ускладненим.»

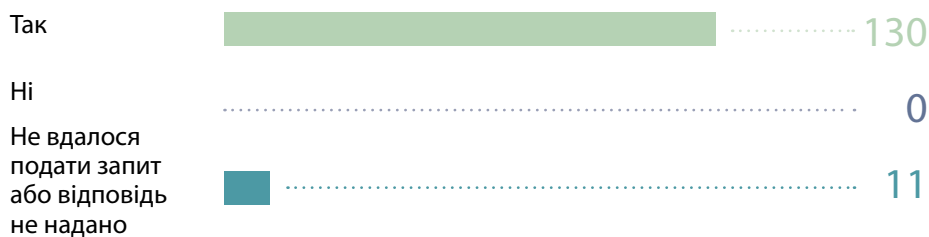
Результати перевірки дотримання вимог щодо надсилання відповіді через офіційні електронні скриньки зафіксовано на *Графіку 4.4*.

Графік 4.4. Чи отримали монітори відповідь з офіційної електронної скриньки?



Щодо надання відповідей на інформаційні запити через комунікацію електронною поштою розпорядникам варто забезпечити створення та оприлюднення офіційних електронних скриньок відповідальних працівників, їхню повноцінну роботу впродовж робочого часу розпорядника та, за потреби, організацію віддаленого доступу відповідальних працівників до їхніх офіційних електронних скриньок. Інформаційний запит, який направляли монітори, містив прохання надати відповідь на запит у письмовій формі на електронну скриньку запитувача. Переважна більшість розпорядників задовольнили таке прохання (*Графік 4.5*).

Графік 4.5. Чи отримали монітори відповідь у бажаній формі (електронною поштою)?



Однак у окремих випадках монітори фіксували відмови у наданні інформації у зв'язку із запровадженням воєнного стану або через інші, не передбачені законом, підстави. Такі відмови прямо суперечили вимогам Закону України «Про доступ до публічної інформації», Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів і судової практики. Так, непоодинокі випадки свідчать про низький рівень обізнаності розпорядників з положеннями статті 4 Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів, яка дозволяє запитувачам залишатися анонімними, окрім випадків, коли розкриття особи потрібне для опрацювання запиту. Так, справді, Закон України «Про доступ до публічної інформації» у статті 19 передбачає вимоги до оформлення запиту, серед яких є і вимога вказувати ім'я (найменування) запитувача. Недотримання вимог до оформлення запиту своєю чергою є підставою для відмови у задоволенні запиту відповідно до частини 1 статті 22. Проте судова практика щодо питання опрацювання та задоволення анонімних запитів підтримує більш сприятливу для запитувачів позицію. У пункті 9.6 Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України № 10 від 29 вересня 2016 року «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації» щодо форми доступу до інформації зазначено: *«Вимога зазначити у запиті ім'я (найменування) запитувача є для розпорядника інформативною та не впливає на умови виконання ним вимог Закону. Обов'язок розпорядника надати інформацію (документи) на запит не змінюється залежно від особи запитувача та зазначення у запиті його імені, якщо підстави для обмеження доступу до такої інформації відсутні (стаття 19 Закону № 2939-VI)»*.

Отже, вимога розпорядника до запитувача ідентифікувати себе надмірна, не потрібна для опрацювання запиту та надання інформації і не може слугувати законною підставою для відмови у доступі до інформації. Розпорядникам публічної інформації під час опрацювання запитів варто керуватися положеннями частини другої статті 4 Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів і підходами національної судової практики й надавати відповіді на всі запити незалежно від того, чи ідентифікував себе запитувач, окрім випадків, коли розкриття особи потрібне для опрацювання запиту, наприклад, коли особа запитує інформацію про себе на підставі статті 10 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Коментар монітора (Черкаська область)

«... Розпорядник не надав інформацію, у відповідь на запит розпорядник в тексті листа попросив надати підписаний, відсканований інформаційний запит.»

Коментар монітора (Житомирська область)

«... крім іншого, у відповіді вказано «в результаті вивчення ... ваших запитів, було встановлено, що ви проживаєте в місті Київ, а тому залишається незрозумілим, з якою метою у такий надскладний час для нашої держави ви проводите збір даної інформації за місцем розташування у (назва району) районі. Тому для подальшого уникнення сумнівів з боку адміністрації просимо вас в майбутньому до поданих запитів заяв надавати копію документа, який ідентифікуватиме вашу особу...»

Коментар монітора (Львівська область)

«... на офіційному сайті розпорядника у розділі «корисні посилання» міститься підрозділ «Доступ до публічної інформації», перейшовши за яким потрапляєш на електронну форму для подання запиту на інформацію. Водночас міститься зауваження про те, що письмовий запит, не підписаний автором (авторами), а також такий, з якого неможливо встановити авторство, визначається анонімним і розгляду не підлягає.»

У межах оцінювання в рамках Етапу 4 монітори подали запити електронною поштою для отримання такої інформації про:

- 1) структуру, принципи формування та розмір оплати праці, винагороди, додаткового блага керівника, заступника керівника за період 1 січня – 30 червня 2023 року;
- 2) положення про спеціальний структурний підрозділ для забезпечення доступу запитувачів до інформації та оприлюднення інформації або ПІБ і посадову інструкцію особи, до посадових обов'язків якої належить забезпечення виконання вимог законодавства про доступ до публічної інформації.

Окремі розпорядники публічної інформації у процесі підготовки відповідей не надали інформації за одним або обома запитаннями.

Коментар монітора (Кіровоградська область)

«... Інформації про розмір заробітної плати керівника та заступників не надали.»

Коментар монітора (Волинська область)

«... відповідь не містить повної запитуваної інформації. Так, стосовно питання про структуру, принципи формування та розмір оплати праці, винагороди, додаткового блага керівника, заступника керівника за період з 1 січня до 30 червня 2023 року замість запитуваної інформації було надано загальну інформацію про структуру заробітної плати...»

Коментар монітора (Рівненська область)

«... було поінформовано про структуру та принципи формування оплати праці, надано штатний розпис, відсутня інформація про розмір оплати праці, винагороди, додаткового блага...»

Окремо варто зазначити, що деякі розпорядники протиправно відмовляли у наданні запитаної інформації у порушення вимог частини першої статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Серед випадків варто звернути увагу на ті, які становили протиправне обмеження доступу до запитаної інформації. Відповідно до частини третьої статті 5 Закону України «Про захист персональних даних» не належить до інформації з обмеженим доступом інформація про отримання в будь-якій формі фізичною особою бюджетних коштів, державного чи комунального майна, крім випадків, передбачених статтею 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

У Постанові Пленуму Вищого адміністративного суду № 10 від 26 вересня 2016 року «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації», пункт 7.1 зазначено, що законами України встановлено категорії інформації, обмеження доступу до яких заборонено. Таку інформацію надають у відповідь на запит без застосування «трискладового тесту». До таких категорій, зокрема, належить інформація про розміри, види благодійної та іншої допомоги, яку надають фізичним та юридичним особам чи отримують від них особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, або державні органи, органи місцевого самоврядування; розміри, види оплати праці, матеріальної допомоги та будь-яких інших виплат з бюджету особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також отримані цими особами за правочинами, які підлягають обов'язковій державній реєстрації, а також подарунки, які регулюються Законом України «Про запобігання корупції».

Отже, обмеження в доступі інформації про структуру, принципи формування та розмір оплати праці, винагороди, додаткового блага керівника, заступника керівника, особливо зважаючи на те, що відповідно до вимог закону така інформація повинна бути оприлюднена розпорядником згідно зі статтею 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Коментар монітора (Сумська область)

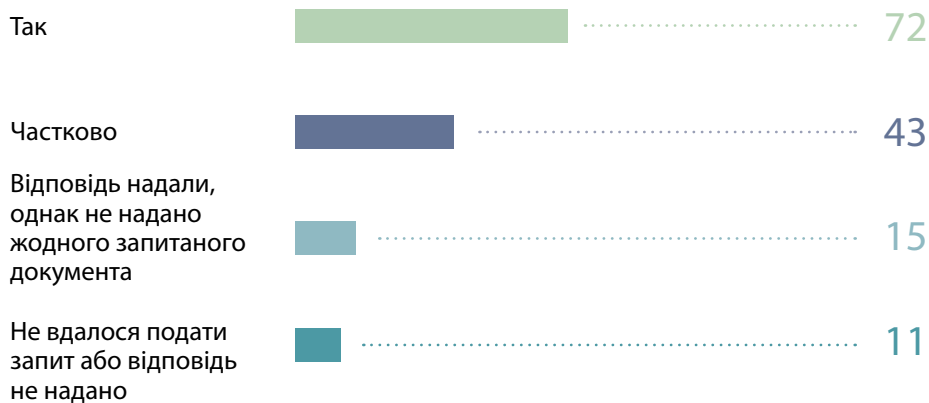
«... Інформації про розмір заробітної плати керівника та заступників не надали у зв'язку із запровадженням воєнного стану. Розпорядник відмовив з причини того, що запитувач не навів доказів того, що він є ... представником якогось контролюючого, наглядового чи правоохоронного органу, до повноважень якого віднесено використання коштів...»

Коментар монітора (Полтавська область)

«... У задоволенні запиту було відмовлено з підстав воєнного часу та надуманих підстав – розпорядник вказав, що йому не зрозуміло, з якою метою запитана інформація та хто є запитувачем.»

Оцінюючи за період дії правового режиму воєнного стану запитання «Чи отримали ви повну відповідь (усі документи згідно з переліком питань у запиті)?», монітори надали такі результати (Графік 4.6).

Графік 4.6. Чи отримали монітори повну інформацію у відповідь на письмовий запит?



52

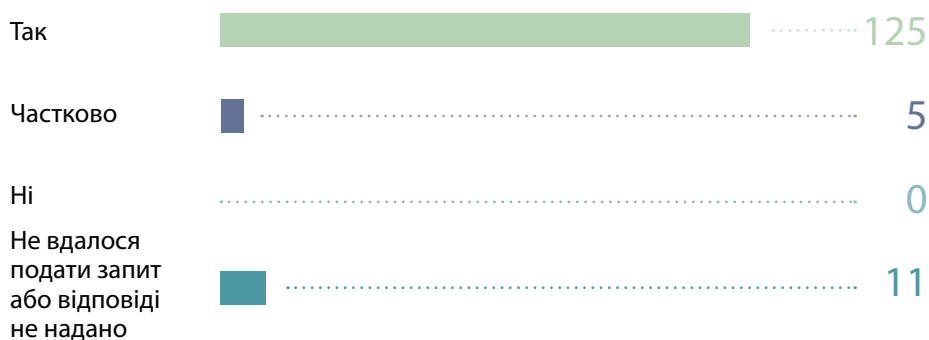
Предметом оцінювання також було належне оформлення відповіді на інформаційний запит. Монітори зазначили, що практично в усіх випадках, коли інформаційний запит у письмовій формі вдалося подати, якість оформлення відповіді відповідає вимогам діловодства. Однак окремі зауваження все ж було зазначено.

Коментар монітора (Кіровоградська область)

«...Відповідь надали підписану електронним підписом, але не на бланку розпорядника...»

Відповідаючи на запитання «Чи відповідь було оформлено відповідно до вимог діловодства (наявність бланку, вихідного номера, підпису відповідальної особи, дати)?», монітори надали такі результати (Графік 4.7):

Графік 4.7. Чи відповідь було оформлено відповідно до вимог діловодства?



Загалом 2023 року результати оцінювання в рамках Етапу 4 свідчать, що розпорядники публічної інформації задовільно виконують роботу з прийому та задоволення інформаційних запитів у письмовій формі через електронну пошту. Багато розпорядників надали вчасні відповіді на письмові запити, проте щодо організації прийому запитів електронною поштою та повноти надання відповідей було виявлено такі проблеми:

- У 2022–2023 роках переважна більшість запитів до розпорядників публічної інформації надходить електронною поштою. Отже, належне оприлюднення інфор-

мації про електронні адреси для надсилання інформаційних запитів, повноцінне та безперебійне функціонування спеціальних електронних скриньок для прийому інформаційних запитів розпорядника критично важливе. Розпорядникам потрібно забезпечити якісну роботу електронної скриньки для запитів, постійний контроль за надходженням запитів таким способом та їх вчасну реєстрацію.

- Розпорядникам публічної інформації – суб'єктам владних повноважень варто підвищити знання своїх відповідальних працівників щодо підстав для відмови у доступі до інформації та щодо, зокрема, доступу до інформації про розпорядження бюджетними коштами. Відповідальні працівники розпорядників повинні бути обізнані про те, що інформація про структуру, принципи формування та розмір оплати праці, винагороди, додаткового блага керівника та його заступників відкрита і не підлягає обмеженню, має надаватися у відповідь на запит та оприлюднюватися.
- Окремі розпорядники припускаються порушень, надаючи інформацію у відповідь на запит частково, ігноруючи окремі питання запиту або надаючи відповідь не по суті запиту. Такі ситуації є порушенням права на інформацію (ненадання інформації або неповне надання інформації становлять склад адміністративного правопорушення за статтею 212-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення). Розпорядникам публічної інформації варто надавати інформацію (копії документів) відповідно до всіх зазначених у запиті пунктів. У разі, якщо розпорядники не створювали якийсь із запитаних документів, у відповіді розпорядника має бути чітко зазначено про таке.

Кращі практики

- надання у відповідь на запит добре структурованої та систематизованої інформації про структуру, принципи формування та розмір оплати праці, винагороди, додаткового блага керівника та його заступників, надання всіх копій запитаних документів;
- створення окремої електронної скриньки для запитів на інформацію.

Результати дослідження свідчать, що основними причинами неналежного забезпечення прав на доступ до публічної інформації через письмовий інформаційний запит варто вважати:

- неоприлюднення на офіційних вебсайтах інформації про спеціальні електронні скриньки для подання інформаційних запитів; вади функціонування офіційних електронних скриньок органу влади;
- неповні відповіді, відповіді не по суті запиту або не на всі питання, порушені у запиті;
- низька обізнаність з вимогами законодавства щодо оприлюднення інформації про структуру, принципи формування та розмір оплати праці, винагороди, додаткового блага керівника та заступників керівника розпорядника, потреби у системному підвищенні кваліфікації працівників, відповідальних за доступ до публічної інформації.

РОЗДІЛ III

Оприлюднення окремих категорій публічної інформації (щодо правового регулювання та здійснення заходів правового режиму воєнного стану) на офіційних вебсайтах розпорядників публічної інформації

Етап 5. Оцінювання результатів оприлюднення окремих категорій публічної інформації на офіційних вебсайтах розпорядників публічної інформації

2023 року в рамках Етапу 5 оцінюванню підлягало дотримання органами державної влади та місцевого самоврядування обов'язків щодо оприлюднення окремих категорій публічної інформації на офіційних вебсайтах. Варто зазначити, що так само, як і в попередньому 2022 році, монітори не оцінювали увесь спектр обов'язків з оприлюднення публічної інформації, передбачений статтею 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації», а зосередилися на невідкладному та повному оприлюдненню інформації про правовий режим воєнного стану, відповідні нормативно-правові акти розпорядників, заходи, пов'язані із запровадженням такого режиму, та факти, що загрожують життю, здоров'ю та/або майну осіб, і заходи, які застосовують у зв'язку із цим.

Передусім монітори дослідили оприлюднення нормативних і розпорядчих актів розпорядників публічної інформації, прийняті щодо заходів, пов'язаних із запровадженням воєнного стану, повноту оприлюднення текстів та інформації про них (дати прийняття та номера). Наступним компонентом було дослідження стану оприлюднення контактної інформації для комунікації громадян з органами державної влади та місцевого самоврядування з питань подання інформаційних запитів і звернень. Додатково до цього монітори оцінили наявність на офіційних вебсайтах специфічної для воєнного стану інформації про: місця бомбосховища, укриття, пункти незламності, наявність у них ліків і продуктів харчування; про воєнні загрози та потребу евакуації населення в межах територіальної юрисдикції; про режим та особливості функціонування органів, підприємств та установ, які надають адміністративні та інші послуги в умовах воєнного стану; щодо процесу доставки, розподілу та розповсюдження гуманітарної допомоги.

Актуальність інформації, а саме зазначення на офіційному вебсайті дати та часу оприлюднення/оновлення інформації, є вимогою закону й також була предметом перевірки. У воєнний час наявність дати оприлюднення або оновлення інформації на офіційному вебсайті вкрай важлива, адже безпосередньо впливає на прийняття громадянами важливих

для їх життя та здоров'я рішень, особливо у прифронтових регіонах або регіонах, що перебувають під загрозою окупації. Оцінюванню також підлягав критерій навігаційної або пошукової доступності оприлюдненої інформації, який хоча й не передбачений прямо в Законі, однак відіграє важливу роль для швидкого та повного доступу споживачів інформації.

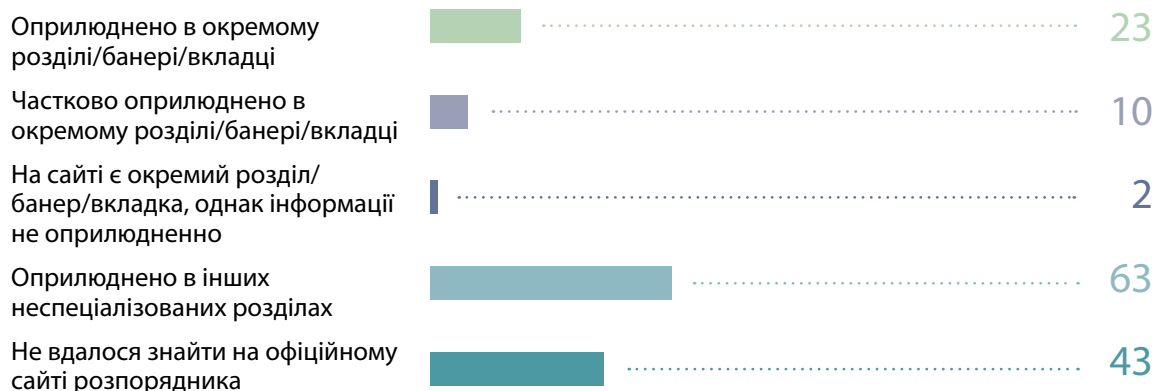
Виконання завдань у рамках Етапу 5 дало змогу оцінити:

- наявність оприлюднених на офіційному вебсайті розпорядника нормативно-правових і розпорядчих актів, що стосуються заходів, пов'язаних із запровадженням воєнного стану (а саме назви, номери та дати прийняття рішень, актів);
- повноту розміщеної інформації (наявність повних текстів рішень розпорядника публічної інформації, включно із повною назвою, номером і датою прийняття/оновлення нормативно-правового чи розпорядчого акта);
- наявність і повноту розміщеної на офіційному вебсайті інформації про розташування суб'єкта владних повноважень, поштову адресу, номери засобів зв'язку, офіційні адреси електронної пошти;
- наявність і повноту розміщеної на офіційному вебсайті інформації про прізвища, імена та по батькові, службові номери засобів зв'язку, адреси електронної пошти керівника органу та його заступників, а також керівників та основні функції структурних і регіональних підрозділів;
- наявність і повноту розміщеної на офіційному вебсайті інформації про розклад роботи та графік прийому громадян;
- наявність і повноту розміщеної на офіційному вебсайті інформації про порядок складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень суб'єктів владних повноважень, їхніх дій чи бездіяльності;
- наявність розміщеної на офіційному вебсайті суспільно потрібної інформації про: місця бомбосховищ, укриттів, пунктів незламності, наявність у них ліків і продуктів харчування; про воєнні загрози та потребу евакуації населення в межах територіальної юрисдикції; про режим та особливості функціонування органів, підприємств та установ, які надають адміністративні та інші послуги в умовах воєнного стану; щодо процесу доставки, розподілу та розповсюдження гуманітарної допомоги;
- актуальність оприлюдненої інформації (наявність дати оприлюднення або оновлення);
- навігаційну (або пошукову) доступність інформації, оприлюдненої на офіційному вебсайті.

Результати оцінювання свідчать про зниження рівня оприлюднення розпорядниками публічної інформації, пов'язаної із запровадженням правового режиму воєнного стану, на своїх офіційних вебсайтах порівняно із 2022 роком, зменшення забезпечення її повноти, актуальності та навігаційної доступності. Системний аналіз і перевірка отриманих під час моніторингу даних водночас вказують на такі вади в забезпеченні інформаційних прав через оприлюднення публічної інформації на офіційних вебсайтах.

У результаті перевірки офіційних вебсайтів розпорядників монітори надали відповідь на запитання про оприлюднення на офіційному вебсайті розпорядника інформації щодо прийнятих ним нормативно-правових і розпорядчих документів, які стосуються заходів, пов'язаних із запровадженням воєнного стану (назви, номери та дати прийняття рішень, актів) (*Графік 5.1*).

Графік 5.1. Стан оприлюднення на офіційному веб-сайті розпорядника інформації щодо прийнятих ним НПА, які стосуються заходів, пов'язаних із запровадженням воєнного стану (починаючи із 24 лютого 2022 року)



56

Як і в попередньому 2022 році рівень оприлюднення на офіційних вебсайтах інформації про прийняті нормативно-правові акти достатньо низький. Варто ще раз наголосити, що нормативно-правові акти загальнообов'язкової дії, прийняті розпорядником, підлягають невідкладному та повному оприлюдненню, особливо у випадках, коли вони стосуються заходів, пов'язаних із запровадженням воєнного стану. Одна з найбільш відчутних проблем у пошуку інформації – відсутність уніфікованих підходів до структури та змісту офіційних вебсайтів органів, у багатьох розпорядників на офіційному вебсайті не передбачено окремого розділу для оприлюднених розпорядчих документів, а отже, монітори зазначили складнощі з пошуком такої інформації.

Натомість інформацію щодо нормативно-правових актів загальнообов'язкової дії, прийнятих розпорядником і пов'язаних із воєнним станом, розміщено в інших неспеціалізованих розділах, наприклад у новинах.

Коментар монітора (Запорізька область)

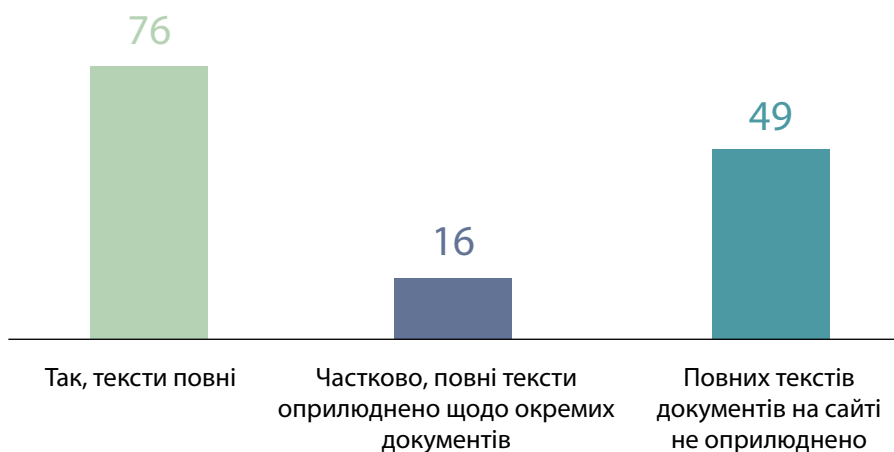
«... На сайті не оприлюднено інформацію про прийняті розпорядником нормативно-правові та розпорядчі документи, які стосуються заходів, пов'язаних із запровадженням воєнного стану, – не вдалося знайти жодної публікації. В розділі «Новини» наявна невелика кількість інформації про обмеження, введені у зв'язку з воєнним станом, але ці обмеження були прийняті не розпорядником, натомість указом Президента або ОВА. Ані назв, ані текстів, прийнятих на місцевому рівні розпорядчих актів, моніторингом сайту не було виявлено.»

Коментар монітора (Львівська область)

«... НПА публікуються без вказівки на дату оприлюднення та оновлення, а інформація з питань, пов'язаних із впровадження воєнного стану, не об'єднана в одному легкодоступному підрозділі та розміщена на сайті хаотично й фрагментовано.»

Окрім інформації про оприлюднення назв, номерів і дат прийнятих розпорядниками документів щодо заходів, пов'язаних із запровадженням воєнного стану, монітори перевіряли і наявність повних текстів таких розпорядчих документів (Графік 5.2).

Графік 5.2. Чи містять оприлюднені розпорядником документи повні тексти чи тільки витяги з них?



Відгуки моніторів свідчать про неузгоджені підходи розпорядників публічної інформації до оприлюднення власних розпорядчих актів, а саме: випадки публікації і повних текстів, і тільки назв і дат прийняття; публікації актів безпосередньо на сторінці вебсайту, за окремими посиланнями, прикріпленими файлами або архівами. У деяких розпорядників повністю відсутня будь-яка інформація про розпорядчі акти, прийняті 2023 року, не оприлюднені навіть назви та дати прийняття.

Монітори також не раз висловлювали зауваження щодо того, що оприлюднені акти не містять дати оприлюднення або оновлення, а це створює складнощі для користувачів сайтів з тим, щоб пересвідчитися в актуальності таких актів.

У окремих випадках інформацію про рішення суб'єкта владних повноважень або запроваджені заходи оприлюднюють, однак у вигляді повідомлень або новин, без публікації відповідних НПА. Така ситуація ілюструє, що через незадовільну організацію оприлюднення інформації на офіційному вебсайті не відбувається належного інформування громади про сам факт існування того чи іншого акта розпорядника.

Коментар монітора (Рівненська область)

«... у новинному розділі є інформація про скасування режиму світломаскування у березні 2022 року, відповідний документ на сайті РДА відсутній.»

Коментар монітора (Закарпатська область)

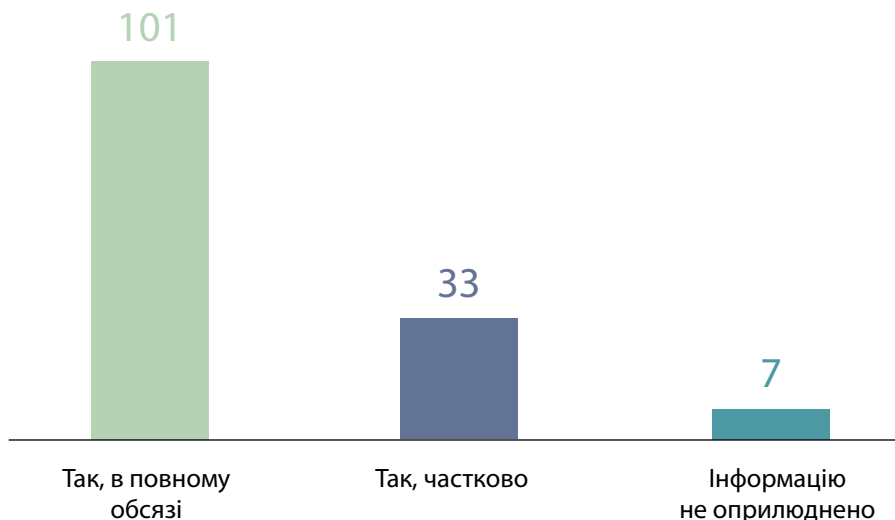
«... у розділі «Офіційно» міститься перелік розпоряджень голови РДА, без публікації текстів документів. Оприлюднення відбувається раз на місяць. Дата оприлюднення усіх цих документів однакова. Окремого розділу/банера/вкладки, яка б стосувалася регулювання питань, пов'язаних з воєнним станом, на сайті розпорядника немає, документи оприлюднено в інших неспеціалізованих розділах (новини, анонси тощо).»

Коментар монітора (Хмельницька область)

«... наприклад, розпорядження голови РДА можна скачати лише архівом за 2023 чи 2022 рік і пошук серед всіх документів саме тих, які стосуються запровадження воєнного стану, вимагає багато часу, що не завжди є у особи, яка потребує такої інформації.»

Окремий компонент дослідження стосувався оприлюднення інформації про місцезнаходження розпорядників публічної інформації – суб'єктів владних повноважень, їхні поштові адреси та контактні дані, включаючи номери телефонів та електронну пошту. Громадяни, які прагнуть отримати доступ до офіційної інформації або звернутися до посадових осіб, стикаються з проблемами і незручностями через обмеження доступу до цієї інформації на офіційних вебсайтах. Під час дії воєнного стану перед органами, які оприлюднюють публічну інформацію, виникла низка проблем, пов'язаних із забезпеченням безпеки роботи установ. З урахуванням можливих загроз обстрілу та пошкодження будівель і для запобігання травмам і загрозам життю працівників деякі з цих установ, зокрема ті, що розташовані у прифронтових районах, вирішили обмежити доступність зазначеної категорії публічної інформації. Доцільність обмеження на публікацію такої інформації викликає обґрунтовані сумніви, адже інформація про розташування суб'єкта владних повноважень відома широкому загалові в кожному населеному пункті, а поширення інформації про, наприклад, офіційні адреси електронної пошти не загрожує життю та здоров'ю розпорядників. Результати оцінки оприлюднення на офіційному вебсайті інформації, а саме про розташування суб'єкта владних повноважень, поштову адресу, номери засобів зв'язку, офіційні адреси електронної пошти, відображено на *Графіку 5.3*.

Графік 5.3. Чи оприлюднено на офіційному вебсайті інформацію про місцезнаходження суб'єкта владних повноважень, поштову адресу, номери засобів зв'язку, офіційні адреси електронної пошти?



Монітори зазначали, що у деяких розпорядників не оприлюднено номерів засобів зв'язку та офіційних адрес електронної пошти, а в деяких випадках, під час інших етапів моніторингу, виявлено, що оприлюднені засоби зв'язку не працювали. Окрім того, монітори зазначали, що почасти таку інформацію приховували розпорядники, які перебували у доволі безпечних регіонах.

Коментар монітора (Чернівецька область)

«... Інформація про місцезнаходження суб'єкта владних повноважень, поштову адресу, офіційні адреси електронної пошти відсутня, наявний лише номер телефону.»

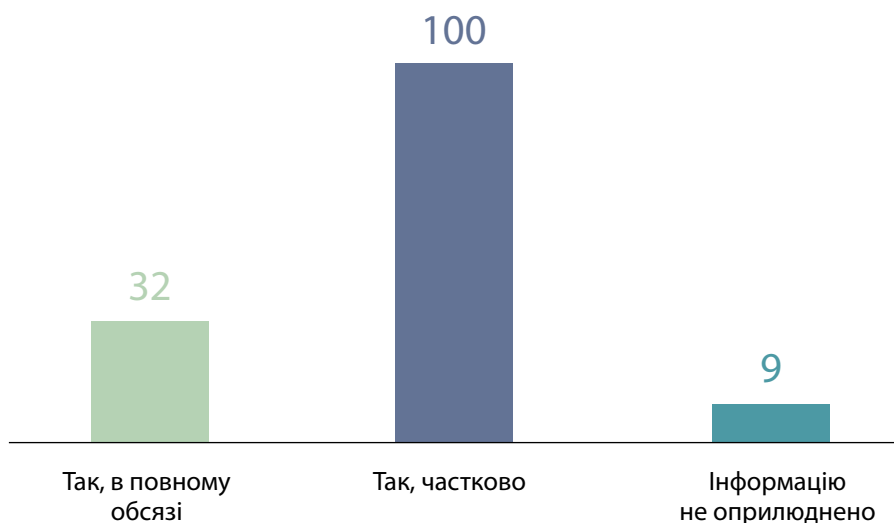
Коментар монітора (Черкаська область)

«... Інформація про прізвища, імена та по батькові є, службовий номер вказано на всіх один, і той не відповідає.»

Не зважаючи на обставини, пов'язані з повномасштабним вторгненням та правовим режимом воєнного стану, доступність інформації щодо компетенцій, структури та контактів відповідного органу влади, його підрозділів і посадових осіб вкрай важлива для задоволення потреб споживачів інформації. Результати моніторингу свідчать про те, що розпорядники інформації дедалі частіше обмежують доступ до такої інформації на офіційних вебсайтах, особливо щодо даних про структуру, функції та контакти підрозділів. Часто ці обмеження пов'язують із запровадженням правового режиму воєнного стану, хоча чинне законодавство не надає органам влади права так робити.

Результати перевірки за цим індикатором відображено на *Графіку 5.4*.

Графік 5.4. Чи оприлюднено на офіційному вебсайті інформацію про прізвища, імена та по батькові, службові номери засобів зв'язку, адреси електронної пошти керівника органу та його заступників, а також керівників структурних і регіональних підрозділів?



Так само, як і в попередньому році, монітори здійснювали перевірку оприлюднення інформації про розклад роботи та графік прийому громадян на офіційних вебсайтах. У окремих розпорядників зафіксовано оприлюднення неактуальної інформації щодо розкладу роботи та графіка прийому громадян.

Коментар монітора (Київська область)

«... У органі проводиться звичайні та виїзні прийоми громадян, проте відповідна вкладка містить інформацію про тимчасове припинення особистих прийомів у зв'язку зі здійсненням карантинних заходів. Водночас у відповідь на відповідне звернення в особистому прийомі не відмовляють.»

Результати перевірки засвідчують, що загалом в більшості випадків розпорядники публічної інформації – суб'єкти владних повноважень оприлюднюють зазначену інформацію принаймні частково (Графік 5.5).

Графік 5.5. Чи оприлюднено на офіційному вебсайті інформацію про розклад роботи та графік прийому громадян?



60

Поряд з іншими вимогами у статті 15 Закон України «Про доступ до публічної інформації» зобов'язує розпорядників належним чином оприлюднювати на власних офіційних вебсайтах інформацію про порядок складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень суб'єктів владних повноважень, їхніх дій чи бездіяльності. У період дії воєнного стану запитувачі потребують більше інформації про те, чи приймає розпорядник інформаційні запити, який порядок їх оформлення, які існують способи оскарження відмов. Розпорядникам також варто оприлюднювати інформацію про порядок відшкодування витрат на копіювання та друк копій документів, які надають у відповідь на інформаційні запити, та корисні роз'яснювальні матеріали для запитувачів.

Коментар монітора (Кіровоградська область)

«... Питання врегулювання та інформування громадян про порядок доступу до публічної інформації обмежується переліком прийнятих нормативно-правових актів у цій сфері та формою для подання запиту на інформацію...»

Коментар монітора (Одеська область)

«... Оприлюднено Графік прийому керівництвом РДА. Проте у розділі «Новини» розміщено новину про те, що прийом припинено у зв'язку з воєнним станом...»

Оцінюючи запитання «Чи оприлюднено на офіційному вебсайті інформацію про порядок складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень суб'єктів владних повноважень, їхніх дій чи бездіяльності?», монітори надали такі результати (Графік 5.6).

Графік 5.6. Чи оприлюднено на офіційному вебсайті інформацію про порядок складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень суб'єктів владних повноважень, їхніх дій чи бездіяльності?



Чимало моніторів зазначили, що у розпорядників не оприлюднено на відповідних сторінках інформації про порядок оскарження відмов у доступі до публічної інформації.

Коментар монітора (Київська область)

«... На сайті мало доступної інформації щодо забезпечення права на доступ до публічної інформації. Наявне рішення про організацію роботи з доступом до публічної інформації від 2011 року, яким, зокрема, затверджено електронну адресу, призначену для подання запитів в електронній формі. Однак ця електронна скринька не функціонує. Наявний зразок запиту на публічну інформацію. Порядок оскарження рішень суб'єктів владних повноважень не опубліковано.»

Коментар монітора (Львівська область)

«... На офіційному веб-сайті РВА є вкладка «Доступ до публічної інформації», але немає інформації про порядок складання запиту, номера телефону, адреси електронної пошти, чи можна подати усний запит і куди. Інформація про порядок складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень суб'єктів владних повноважень, їхніх дій чи бездіяльності на сайті відсутня.»

У зв'язку із загрозами, пов'язаними із повномасштабним вторгненням в Україну, зростає важливість якісного та оперативного доведення до громадськості суспільно важливої інформації, особливо тієї, що пов'язана із заходами цивільного захисту та забезпеченням прав осіб, постраждалих внаслідок війни, зокрема внутрішньо переміщених осіб.

Рівень оприлюднення суспільно важливої інформації на офіційних вебсайтах розпорядників був предметом дослідження і в попередньому, і в поточному роках. Порівняно з попереднім роком категорії інформації зазнали деяких змін з огляду на зміну ситуації в країні.

2023 року для цілей цього моніторингу обрано чотири категорії інформації, які найчастіше формували дискусії та суспільний запит від початку російського вторгнення, зокрема:

- про місця бомбосховищ, укриттів, пунктів незламності, наявність у них ліків і продуктів харчування;
- про воєнні загрози та потребу евакуації населення в межах територіальної юрисдикції;
- про режим та особливості функціонування органів, підприємств та установ, які надають адміністративні та інші послуги, в умовах воєнного стану;
- щодо процесу доставки, розподілу та поширення гуманітарної допомоги.

У результаті аналізу оприлюдненої на офіційних вебсайтах цієї категорії інформації можна стверджувати про незадовільний стан такого оприлюднення. Монітори свідчать про хаотичне та несистемне розміщення суспільно потрібної інформації в окремих неспеціалізованих розділах, наявність порожніх сторінок і непрацюючих посилань.

Коментар монітора (Черкаська область)

«... суспільно необхідна інформація частково наявна в новинах, посилання на інформацію щодо укриттів тощо недоступна за посиланням ...»

Коментар монітора (Закарпатська область):

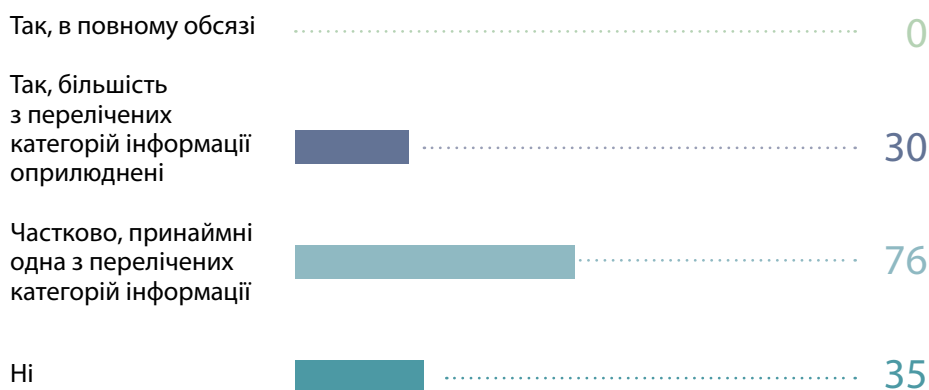
«... суспільно-необхідна інформація оприлюднена не в повному обсязі, розміщена хаотично. ...»

Коментар монітора (Вінницька область):

«... суспільно-необхідна інформація розміщується переважно у розділі новин. Треба здійснювати пошук на сайті РДА через пошукову систему. Відсутня окрема вкладка «Воєнний стан», де відображалася б уся суспільнокорисна інформація в умовах воєнного стану...»

Зведені результати перевірки за цим індикатором відображено на *Графіку 5.7*.

Графік 5.7. Чи оприлюднена на офіційному веб-сайті суспільно потрібна інформація?



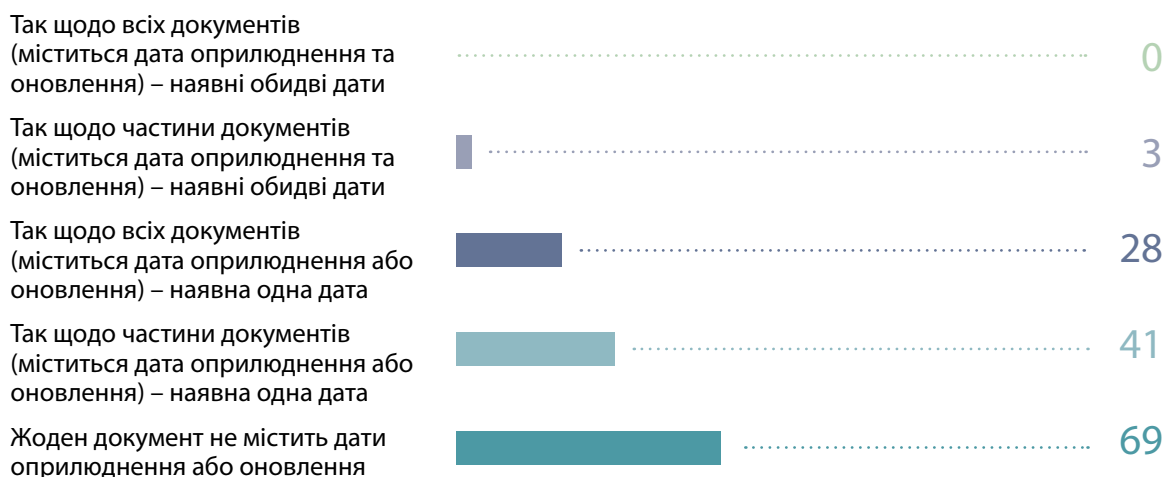
Для забезпечення доступу до своєчасної та достовірної інформації розпорядникам варто звернути увагу на вимогу закону щодо вказування дати оприлюднення та оновлення інформації. Багато розпорядників наповнюють офіційні вебсайти інформацією, щодо якої неможливо з'ясувати час її оприлюднення та оновлення, а отже, пересвідчитися в її актуальності. Монітори аналізували наявність зазначених дат, як-от: дата оприлюднення – день, коли документ вперше оприлюднено; дата оновлення – день, коли версію такого документа було оновлено (часто розпорядники не мають такого функціоналу у наповненні сайту як оновлення, тож оприлюднюють щоразу нову версію документа, у такому разі стара версія має також залишатися доступною на сайті).

Загалом так само, як і в попередньому році, рівень виконання вимог закону щодо оприлюднення та оновлення дати на офіційному вебсайті залишається вкрай низьким. У багатьох розпорядників зазначено тільки дату оприлюднення інформації і почасти вона стосується тільки розділу новин. У низці випадків наявні обидві дати, проте вони стосуються переважно тільки анонсів подій.

Особливо критичним є зазначення дати оприлюднення та оновлення щодо категорій публічної інформації, яка становить вагомий суспільний інтерес, наприклад, що стосується розташування місць бомбосховищ, укриттів, пунктів незламності, наявності у них ліків і продуктів харчування; щодо воєнної загрози та потреби евакуації населення, щодо процесу доставки, розподілу та поширення гуманітарної допомоги.

Результати перевірки за цим індикатором висвітлено на *Графіку 5.8*.

Графік 5.8. Чи містить оприлюднена інформація дату оприлюднення та оновлення?



Коментар монітора (Житомирська область)

«... Вебсайт інтуїтивно дуже доступний і наповнений (особливо порівняно з іншими об'єктами моніторингу). Єдине зауваження – оприлюднені на вебсайті НПА не містять дат оприлюднення і оновлення.»

Коментар монітора (Івано-Франківська область)

«... Документ про розташування укриттів не містив дати оприлюднення чи оновлення.»

Коментар монітора (Київська область)

«... Один з небагатьох сайтів об'єктів моніторингу, який містить інформацію про дати оприлюднення НПА, проте не помітив наявності інформації про дати їх оновлення (або її розміщено у специфічний спосіб).»

Коментар монітора (Вінницька область)

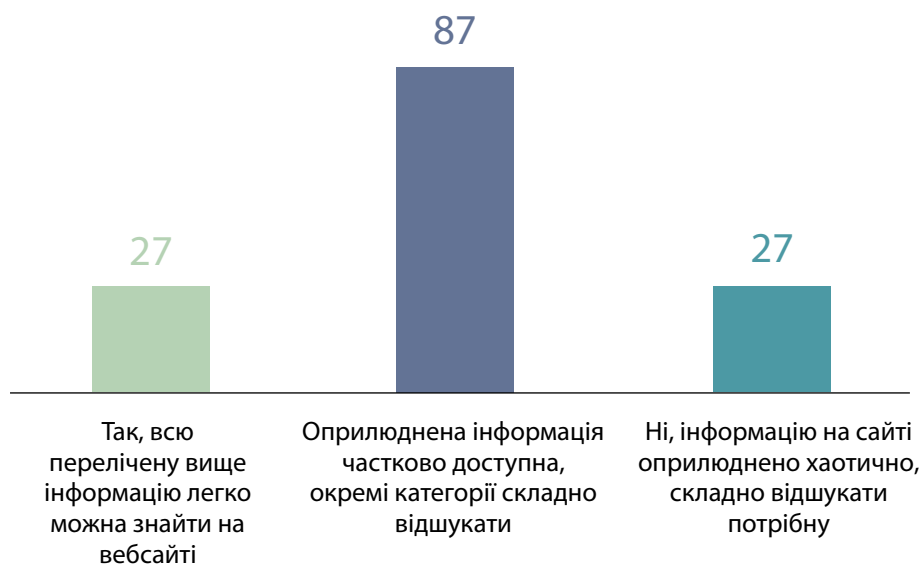
«... Щодо частини оприлюднених документів наявна дата оприлюднення та оновлення, щодо частини взагалі немає жодної дати.»

64

Як і у попередньому році, одна з найбільш відчутних проблем щодо оприлюднення публічної інформації на офіційних вебсайтах, яку зазначили монітори, – низька навігаційна доступність і відсутність стандартизованих підходів до структури та змісту вебсайтів.

Результати оцінювання в рамках запитання «Чи перелічена вище інформація навігаційно доступна (наприклад, якщо інформацію закріплено на головній сторінці офіційного вебсайту у вигляді окремого банера, вкладки сайту або якимось іншим видимим чином – відповідь «так»; якщо для пошуку цієї інформації потрібно витратити 10 і більше хвилин, знайти та відкрити інші вкладки чи новинні повідомлення – відповідь «ні»)?» відображає *Графік 5.9*.

Графік 5.9. Чи оприлюднено на офіційному веб-сайті інформація про порядок складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень суб'єктів владних повноважень, їх дій чи бездіяльності?



Окрім іншого, монітори зазначили, що окремі офіційні вебсайти містять обмеження на вхід, наприклад, для користувачів з-за кордону. З огляду на численність вимушено переміщених громадян України такі обмеження не видаються доцільними.

Коментар монітора (Волинська область)

«... Суспільно потрібна інформація, оприлюднена на сайті, не структурована, розміщена в різних розділах.»

Коментар монітора (Дніпропетровська область)

«... на сайті практично немає корисної інформації, окрім як тільки в новинах.»

Коментар монітора (Полтавська область):

«... Інформація навігаційно частково доступна. Частина вкладок такі, що назва є, але вони не відкриваються.»

Коментар монітора (Запорізька область)

«... Загалом сайт містить багато суспільно корисної інформації, розміщеної у вигляді банерів, окремих посилань на головній сторінці сайту та є навігаційно доступною.»

Коментар монітора (Сумська область)

«... Гарна практика: на сайті є окремий розділ «Порядок дій в екстрених ситуаціях», де оприлюднено інформацію про пункти обігрівання, захисні споруди цивільного захисту, інтерактивну мапу захисних споруд тощо.»

Кращі практики у частині оприлюднення інформації на офіційних вебсайтах розпорядників:

- створення окремої, добре видимої вкладки або банера на головній сторінці офіційного вебсайту для оприлюднення інформації про заходи, пов'язані з воєнним станом, розміщення на головній сторінці офіційного вебсайту посилання на банер, який веде до суспільно потрібної інформації про воєнні та пов'язані події;
- неухильне дотримання вимог щодо зазначення дати оприлюднення та оновлення, особливо щодо нормативно-правових актів і суспільно потрібної інформації про воєнні події;
- оприлюднення актуальних контактів для подання звернень громадян і запитів на інформацію, інформації про порядок подання інформаційних запитів і звернень, а також про порядок оскарження відмов.

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ МОНІТОРИНГУ

Результати повторного моніторингу 2023 року щодо забезпечення інформаційних прав громадян у період дії воєнного стану продемонстрували потребу у продовженні зусиль до налагодження систематичного виконання вимог Закону України «Про звернення громадян» та Закону України «Про доступ до публічної інформації» органами державної влади та місцевого самоврядування. Якість надання відповідей на звернення громадян та інформаційні запити, рівень оприлюднення публічної інформації на офіційних вебсайтах розпорядників в умовах дії обмежень, пов'язаних із запровадженням правового режиму воєнного стану 2023 року, засвідчили задовільний рівень забезпечення таких прав. Варто зазначити, що загальний рівень забезпечення інформаційних прав громадян, на жаль, не зазнав суттєвих змін на краще впродовж останнього року. Розпорядникам публічної інформації треба більше уваги приділити повноті забезпечення громадян потрібною інформацією через звернення громадян та інформаційні запити, а також підвищувати професійний рівень відповідальних працівників, зокрема завдяки освітнім і контролюючим заходам від Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Для зменшення навантаження, пов'язаного з опрацюванням інформаційних запитів і звернень громадян, розпорядникам варто звернути увагу на належне оприлюднення публічної інформації, що є в їхньому розпорядженні, всіма передбаченими законом способами.



За результатами оцінювання розпорядникам публічної інформації варто взяти до уваги такі висновки та рекомендації:



Щодо звернень громадян та інформаційних запитів, поданих в усній формі, органам державної влади та місцевого самоврядування варто поліпшити організацію їх прийому та опрацювання, а також забезпечити підвищення кваліфікації працівників, залучених до цього процесу. Суб'єктам владних повноважень на виконання цих рекомендацій потрібно:

- ➔ зняти обмеження на офіційних вебсайтах розпорядників щодо можливості перегляду контактних номерів;
- ➔ визначити та оприлюднити повну інформацію про окремий телефонний номер для прийому інформаційних запитів і звернень громадян в усній формі, забезпечити безперебійне його функціонування;
- ➔ визначити відповідальних посадових осіб за прийом і реєстрацію усних запитів і звернень;

- ➔ забезпечити прийом, реєстрацію, а також розгляд інформаційних запитів і звернень громадян в усній формі, сприяти вирішенню питань невідкладно в усному порядку;
- ➔ забезпечити дотримання правил етичної поведінки під час спілкування із запитувачами та заявниками всіх посадових осіб, які мають доступ до зовнішніх каналів зв'язку;
- ➔ вжити заходів щодо повідомлення реєстраційного номера інформаційних запитів і звернень громадян, поданих в усній формі, у разі, якщо вирішення порушеного заявником питання неможливе під час його прийому та реєстрації;
- ➔ забезпечити надання письмових відповідей на інформаційні запити та звернення громадян в усній формі в разі відмови в їх задоволенні;
- ➔ підвищити кваліфікацію працівників, відповідальних за прийом, реєстрацію та розгляд інформаційних запитів і звернень громадян в усній формі, щодо положень законодавства про звернення громадян і доступ до публічної інформації, а також усіх посадових осіб, які мають доступ до зовнішніх телефонів, щодо дотримання прав на усні звернення та запити.



Щодо звернень громадян та інформаційних запитів, поданих у письмовій формі через електронну пошту, моніторинг 2023 року засвідчив, що відповіді на звернення громадян та інформаційні запити, подані в письмовій формі, надходять переважно вчасно та у передбаченій законом формі. Звернення громадян та інформаційні запити, подані через електронну пошту, переважають, хоча не в усіх розпорядників визначено спеціальні електронні скриньки для їх подання. Суб'єктам владних повноважень на виконання цих рекомендацій потрібно:

- ➔ зняти обмеження на офіційних вебсайтах розпорядників щодо можливості перегляду електронних і поштових адрес;
- ➔ оприлюднити, оновити повну інформацію на офіційних вебсайтах щодо контактних даних для подання інформаційних запитів і звернень громадян у письмовій формі через електронну пошту;
- ➔ створити та оприлюднити спеціальні електронні скриньки для прийому інформаційних запитів і звернень громадян та резервні скриньки для екстрених випадків припинення роботи офіційних;
- ➔ налагодити автоматичне інформування у відповідь про отримання або доставку електронного листа в разі подання інформаційних запитів і звернень громадян у письмовій формі через електронну пошту;
- ➔ надавати повну та точну інформацію у відповідь на інформаційні запити та звернення громадян, не допускати неточних, неповних відповідей або відповідей не по суті;
- ➔ надавати належне обґрунтування законності причин повної або часткової відмови у задоволенні інформаційного запиту або звернення громадянина з роз'ясненням порядку оскарження;
- ➔ забезпечити належне дотримання прав громадян відповідно до статті 18 Закону України «Про звернення громадян», на вимогу заявника;

- ➔ надавати відповіді на електронні звернення в доступних (таких, що дають змогу переглянути зміст відповіді без встановлення додаткового програмного забезпечення) форматах, наприклад .pdf, з дублюванням (за відсутності іншої технічної можливості) цього ж файлу, підписаного КЕП, у форматі .p7s;
- ➔ невідкладно вжити заходів щодо підвищення кваліфікації працівників органів влади щодо дотримання вимог законодавства про доступ до інформації та звернення громадян в умовах воєнного стану;
- ➔ посилити контроль над розглядом звернень по суті, забезпеченням прав (на прохання заявника) згідно зі статтею 18 Закону України «Про звернення громадян».



Щодо оприлюднення інформації на офіційних вебсайтах розпорядників публічної інформації результати моніторингу свідчать про нагальну потребу уніфікації підходів до оприлюднення офіційної інформації на вебсайтах розпорядників для забезпечення її повноти, актуальності та навігаційної доступності. Суб'єктам владних повноважень на виконання цих рекомендацій потрібно:

- ➔ забезпечити повне оприлюднення та своєчасне оновлення на офіційних вебсайтах інформації всієї публічної інформації, обов'язковість оприлюднення якої передбачено статтею 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації»;
- ➔ невідкладно та в повному обсязі оприлюднювати тексти нормативно-правових і розпорядчих актів, прийнятих у межах компетенції;
- ➔ належним чином і в повному обсязі оприлюднювати та оновлювати повну інформацію про актуальні офіційні контактні телефонні номери та електронні пошти, призначені для подання звернень громадян, інформаційних запитів та інших комунікацій із суб'єктами владних повноважень;
- ➔ здійснити аудит вилученої чи обмеженої в доступі інформації з офіційних вебсайтів щодо відповідності такого обмеження вимогам частини другої статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації»;
- ➔ створити на офіційних вебсайтах окремий розділ «Цивільний захист» або «Воєнний стан», де забезпечити систематичне оприлюднення та оновлення всієї важливої інформації щодо війни, правових заходів воєнного стану, евакуації та ін. у межах територіальної юрисдикції органу влади;
- ➔ невідкладно оприлюднювати всю суспільно потрібну інформацію, пов'язану із заходами правового режиму воєнного стану;
- ➔ забезпечити зазначення дати оприлюднення та оновлення щодо всіх категорій оприлюдненої на офіційному вебсайті інформації.



Щодо забезпечення права на звернення та на особистий прийом громадян результати моніторингу свідчать про потребу унормування та організації відповідних процесів органами державної влади та місцевого самоврядування відповідно до вимог ситуації та заходів, пов'язаних із запровадженням воєнного стану. Суб'єктам владних повноважень на виконання цих рекомендацій потрібно:

- ➔ відновити здійснення особистого прийому громадян;
- ➔ внести зміни в порядки розгляду звернень громадян і здійснення особистого прийому, якими передбачити можливість (на прохання громадянина) забезпечення прав згідно зі статтями 18, 22 Закону України «Про звернення громадян» за допомогою засобів цифрового онлайн зв'язку;
- ➔ оновити порядки та графіки здійснення особистого прийому з урахуванням особливостей правового режиму воєнного стану;
- ➔ вжити заходів з підвищення кваліфікації працівників, відповідальних за організацію та здійснення особистого прийому в умовах воєнного стану.

Як і в попередньому році 2023 року для всіх розпорядників і всіх етапів моніторингу рекомендовано систематично підвищувати кваліфікацію відповідальних працівників для поліпшення роботи із забезпечення права на звернення та доступ до публічної інформації. Невідкладного підвищення кваліфікації потребують недавно призначені та працівники органів державної влади й органів місцевого самоврядування без досвіду роботи у сфері забезпечення прав на звернення та доступ до публічної інформації.

З огляду на негативну тенденцію щодо дотримання окремих елементів інформаційних прав 2023 року порівняно з 2022 роком вбачається також за доцільне посилити заходи державного та парламентського контролю щодо забезпечення прав на звернення та доступ до публічної інформації.

ДОДАТОК

Рейтинг органів державної влади та органів місцевого самоврядування за результатами моніторингу 2023 року

70

Об'єкт моніторингу (орган державної влади або місцевого самоврядування)	Етап 1 макс. 20	Етап 2 макс. 20	Етап 3 макс. 20	Етап 4 макс. 20	Етап 5 макс. 20	Рейтинг, %
Ніжинська райдержадміністрація Чернігівської області	18	20	20	17,5	15	90,5
Сумська райдержадміністрація Сумської області	18	20	20	20	11,5	89,5
Чернігівська обласна військова адміністрація	19	19	17	20	14,5	89,5
Житомирська обласна військова адміністрація	18	15	20	20	16	89
Коломийська райдержадміністрація Івано-Франківської області	18	20	20	17,5	13	88,5
Рівненська обласна військова адміністрація	15	20	20	20	13,5	88,5
Ужгородська міська рада	20	18	20	17	12,5	87,5
Полтавська обласна військова адміністрація	14	20	20	17	16	87
Житомирська міська рада	18	15	19	20	14	86
Броварська райдержадміністрація Київської області	19	11	20	20	15,5	85,5
Звягельська райдержадміністрація Житомирської області	20	15	17	20	13,5	85,5
Конотопська райдержадміністрація Сумської області	19	20	20	16,5	9,5	85
Івано-Франківська райдержадміністрація Івано-Франківської області	17	17	20	20	9,5	83,5
Вінницька обласна військова адміністрація	14	20	14,5	20	14	82,5
Кременчуцька райдержадміністрація Полтавської області	20	14	18,5	20	9,5	82
Новгород-Сіверська райдержадміністрація Чернігівської області	15	13	20	20	13,5	81,5
Верховинська райдержадміністрація Івано-Франківської області	18	13	20	17	13	81
Рівненська міська рада	20	18	16	17,5	9	80,5
Звенигородська райдержадміністрація Черкаської області	17	13	19	17	13	79
Кам'янець-Подільська райдержадміністрація Хмельницької області	17	12	17,5	17,5	15	79
Вишгородська райдержадміністрація Київської області	18	15	19	14,5	11	77,5

Об'єкт моніторингу (орган державної влади або місцевого самоврядування)	Етап 1 макс. 20	Етап 2 макс. 20	Етап 3 макс. 20	Етап 4 макс. 20	Етап 5 макс. 20	Рейтинг, %
Полтавська райдержадміністрація Полтавської області	16	15,5	16	20	10	77,5
Золотоніська райдержадміністрація Черкаської області	18	13	20	20	6	77
Хмельницька міська рада	18	11	15,5	19,5	13	77
Сумська обласна військова адміністрація	10	17	20	17,5	12	76,5
Дубенська райдержадміністрація Рівненської області	18	12	18	20	8	76
Кіровоградська обласна військова адміністрація	14	13	18	20	10,5	75,5
Кропивницька райдержадміністрація Кіровоградської області	18	18	17	12,5	10	75,5
Хмельницька райдержадміністрація Вінницької області	17	12	16	17,5	13	75,5
Болградська райдержадміністрація Одеської області	17	14	18,5	16,5	9	75
Вараська райдержадміністрація Рівненської області	17	16	17	13,5	11,5	75
Одеська міська рада	14	13	16	16	16	75
Коростенська райдержадміністрація Житомирської області	17	15	15	15,5	12	74,5
Лубенська райдержадміністрація Полтавської області	12	17	17	17,5	10,5	74
Косівська райдержадміністрація Івано-Франківської області	14	18	16	17	8	73
Сумська міська рада	6	13,5	20	20	13,5	73
Чугуївська райдержадміністрація Харківської області	18	15	17	17,5	5	72,5
Хмельницька райдержадміністрація Хмельницької області	14	14,5	14	18,5	11	72
Рівненська райдержадміністрація Рівненської області	17	13	17,5	16	8	71,5
Хустська райдержадміністрація Закарпатської області	19	12	17	17	6,5	71,5
Гайсинська райдержадміністрація Вінницької області	14	13	15	20	9	71
Тернопільська міська рада	18	17	2	19	15	71
Ізмаїльська райдержадміністрація Одеської області	15	18	15,5	16	6	70,5
Яворівська райдержадміністрація Львівської області	16	15	16	17	6	70
Берегівська райдержадміністрація Закарпатської області	12	11	19	17,5	10	69,5
Дніпропетровська обласна військова адміністрація	18	4	20	17,5	10	69,5
Калуська райдержадміністрація Івано-Франківської області	11	14	14,5	17	12,5	69

Об'єкт моніторингу (орган державної влади або місцевого самоврядування)	Етап 1 макс. 20	Етап 2 макс. 20	Етап 3 макс. 20	Етап 4 макс. 20	Етап 5 макс. 20	Рейтинг, %
Кропивницька міська рада	16	14,5	14	12,5	11,5	68,5
Стрийська райдержадміністрація Львівської області	15	14	13	17,5	9	68,5
Чернігівська райдержадміністрація Чернігівської області	19	2	17	17	12,5	67,5
Закарпатська обласна військова адміністрація	3	16	16,5	18,5	12,5	66,5
Ужгородська райдержадміністрація Закарпатської області	18	13	16	5	13,5	65,5
Бердичівська райдержадміністрація Житомирської області	12	2	20	20	10,5	64,5
Львівська райдержадміністрація Львівської області	19	18	2	14,5	10,5	64
Роменська райдержадміністрація Сумської області	7	20	5	20	12	64
Хмельницька обласна військова адміністрація	2	17	17	17	11	64
Кам'янська райдержадміністрація Дніпропетровської області	14	11	19	14,5	5	63,5
Одеська обласна військова адміністрація	15	15	11,5	16	6	63,5
Черкаська обласна військова адміністрація	7	15	17	15,5	9	63,5
Івано-Франківська міська рада	8	12	16	15,5	11,5	63
Мукачівська райдержадміністрація Закарпатської області	14	15	6	20	8	63
Київська міська військова адміністрація	0	13	20	17,5	12	62,5
Луцька міська рада	12	4	20	14	12,5	62,5
Київська обласна військова адміністрація	9	4	19	19	11	62
Красноградська райдержадміністрація Харківської області	6	12,5	18,5	20	5	62
Тернопільська обласна військова адміністрація	4	12	18,5	17,5	10	62
Івано-Франківська обласна військова адміністрація	9	19	2	20	11	61
Синельниківська райдержадміністрація Дніпропетровської області	1	11	16	20	13	61
Дрогобицька райдержадміністрація Львівської області	7	19	12	17,5	5	60,5
Шосткинська райдержадміністрація Сумської області	5	13	15	15,5	12	60,5
Ковельська райдержадміністрація Волинської області	17	2	14	16	11	60
Подільська райдержадміністрація Одеської області	9	13	12,5	13	12	59,5
Житомирська райдержадміністрація Житомирської області	7	18	0	20	14	59

Об'єкт моніторингу (орган державної влади або місцевого самоврядування)	Етап 1 макс. 20	Етап 2 макс. 20	Етап 3 макс. 20	Етап 4 макс. 20	Етап 5 макс. 20	Рейтинг, %
Черкаська райдержадміністрація Черкаської області	16	13	14	5	11	59
Камінь-Каширська райдержадміністрація Волинської області	6	13	13	20	6	58
Первомайська райдержадміністрація Миколаївської області	7	17	2	17	15	58
Запорізька обласна військова адміністрація	8	3	14	20	12,5	57,5
Обухівська райдержадміністрація Київської області	18	13	9,5	9	8	57,5
Рахівська райдержадміністрація Закарпатської області	7	20	1	16	12,5	56,5
Самбірська райдержадміністрація Львівської області	7	15	12	12,5	9,5	56
Чернігівська міська рада	2	12,5	20	14,5	7	56
Корюківська райдержадміністрація Чернігівської області	8	15	1	20	11,5	55,5
Шепетівська райдержадміністрація Хмельницької області	6	13	17	11,5	7	54,5
Миколаївська райдержадміністрація Миколаївської області	15	12	1	16	10	54
Вознесенська райдержадміністрація Миколаївської області	5	9,5	14	19	6	53,5
Волинська обласна військова адміністрація	1	2	20	19	11,5	53,5
Дніпровська райдержадміністрація Дніпропетровської області	16	9,5	12	13	3	53,5
Прилуцька райдержадміністрація Чернігівської області	7	13	2	20	11	53
Львівська обласна військова адміністрація	7	17	2	16	10	52
Тульчинська райдержадміністрація Вінницької області	6	10,5	13,5	12	10	52
Сарненська райдержадміністрація Рівненської області	13	13	0,5	16	9	51,5
Фастівська райдержадміністрація Київської області	11	9	12	15	4	51
Бучанська райдержадміністрація Київської області	16	17	0,5	2	14,5	50
Червоноградська райдержадміністрація Львівської області	9	14	2	13,5	11,5	50
Вінницька міська рада	14	2	17	5	11,5	49,5
Дністровська райдержадміністрація Чернівецької області	8	9	12	13,5	7	49,5
Львівська міська рада	3	2	14,5	14	16	49,5
Полтавська міська рада	12	4	4	15,5	13,5	49
Чернівецька обласна військова адміністрація	14	4	1	18,5	11	48,5

Об'єкт моніторингу (орган державної влади або місцевого самоврядування)	Етап 1 макс. 20	Етап 2 макс. 20	Етап 3 макс. 20	Етап 4 макс. 20	Етап 5 макс. 20	Рейтинг, %
Харківська райдержадміністрація Харківської області	4	14	2	19	9	48
Харківська обласна військова адміністрація	1	13	0	20	13,5	47,5
Роздільнянська райдержадміністрація Одеської області	5	13	2	17	10	47
Чортківська райдержадміністрація Тернопільської області	2	2	16	14,5	12,5	47
Кременецька райдержадміністрація Тернопільської області	7	13	2	17	7,5	46,5
Дніпровська міська рада	7	4	5	20	10	46
Київська міська рада	3	11,5	2	17	12,5	46
Жмеринська райдержадміністрація Вінницької області	3	13	1	16	12,5	45,5
Запорізька міська рада	9	12	2	16	6	45
Золочівська райдержадміністрація Львівської області	4	9,5	10,5	13	8	45
Голованівська райдержадміністрація Кіровоградської області	9	5	9	11,5	10	44,5
Миколаївська обласна військова адміністрація	3	7	2	19	13,5	44,5
Миколаївська міська рада	3	13,5	0,5	15,5	11,5	44
Новомосковська райдержадміністрація Дніпропетровської області	3	13	2	20	6	44
Чернівецька міська рада	12	2	1	17	12	44
Новоукраїнська райдержадміністрація Кіровоградської області	4	11	3	17	8	43
Білгород-Дністровська райдержадміністрація Одеської області	6	13	2	14,5	7	42,5
Луцька райдержадміністрація Волинської області	8	12	1	13,5	8	42,5
Могилів-Подільська райдержадміністрація Вінницької області	0	18	2,5	17	5	42,5
Баштанська райдержадміністрація Миколаївської області	1	11	0,5	19	10	41,5
Березівська райдержадміністрація Одеської області	4	14	1	16	6	41
Одеська райдержадміністрація Одеської області	1	4	14,5	14,5	7	41
Криворізька райдержадміністрація Дніпропетровської області	7	15	0	14,5	4	40,5
Вижницька райдержадміністрація Чернівецької області	6	10	1	11,5	11	39,5
Тернопільська райдержадміністрація Тернопільської області	5	13,5	1	14,5	5	39
Миргородська райдержадміністрація Полтавської області	5	13	2	12,5	6	38,5

Об'єкт моніторингу (орган державної влади або місцевого самоврядування)	Етап 1 макс. 20	Етап 2 макс. 20	Етап 3 макс. 20	Етап 4 макс. 20	Етап 5 макс. 20	Рейтинг, %
Тячівська райдержадміністрація Закарпатської області	4	10	0,5	15,5	8,5	38,5
Чернівецька райдержадміністрація Чернівецької області	2	9	2	15,5	9,5	38
Вінницька райдержадміністрація Вінницької області	5	11	8,5	5	8	37,5
Володимир-Волинська райдержадміністрація Волинської області	4	2	2	16,5	12	36,5
Охтирська райдержадміністрація Сумської області	7	4	2	15,5	8	36,5
Богодухівська райдержадміністрація Харківської області	13	2	10	5	6	36
Харківська міська рада	1	9	1	14	11	36
Уманська райдержадміністрація Черкаської області	7	2	1,5	13,5	11,5	35,5
Ізюмська райдержадміністрація Харківської області	6	11	1	11	6	35
Олександрійська райдержадміністрація Кіровоградської області	3	13	1	16	2	35
Черкаська міська рада	3	8,5	2	15,5	3	32
Білоцерківська райдержадміністрація Київської області	4	13	2	3	3	25
Надвірнянська райдержадміністрація Івано-Франківської області	2	2	1	2	9	16
Бориспільська райдержадміністрація Київської області	1	2	1	2	8,5	14,5
Павлоградська райдержадміністрація Дніпропетровської області	2	2	2	5	3	14
Лозівська райдержадміністрація Харківської області	0	0	0	0	0	0

