



MINISTRY OF
FOREIGN AFFAIRS
OF DENMARK
Danida



Звіт

**ПРО ПРОВЕДЕННЯ
МОНІТОРИНГУ СТАНУ
ВИКОНАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА
ПРО ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ
ІНФОРМАЦІЇ В РЕГІОНАХ
УКРАЇНИ**

ЗМІСТ

| | |
|---|-----------|
| МОНІТОРИНГ СТАНУ ВИКОНАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В РЕГІОНАХ УКРАЇНИ | 3 |
| <hr/> | |
| РЕЗУЛЬТАТИ ТА ВИСНОВКИ МОНІТОРИНГУ | 6 |
| Етап I. Оцінка імплементації необхідних норм для забезпечення доступу до публічної інформації в офіційних документах, якими керуються в своїй роботі органи влади | 6 |
| Етап II. Забезпечення доступу до публічної інформації шляхом виконання інформаційних запитів | 10 |
| Етап III. Забезпечення доступу до публічної інформації, шляхом оприлюднення на офіційних сайтах | 11 |
| Етап IV. Забезпечення умов для безпосереднього доступу до публічної інформації в приміщенні суб'єкта владних повноважень | 15 |
| Етап V: Забезпечення доступу до публічної інформації шляхом оприлюднення інформації у форматі відкритих даних | 20 |
| <hr/> | |
| ВИСНОВКИ | 21 |

МОНІТОРИНГ СТАНУ ВИКОНАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В РЕГІОНАХ УКРАЇНИ

У період з травня по вересень 2019 року регіональні координатори взаємодії з громадськістю Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в областях провели моніторинг діяльності органів місцевої виконавчої влади (обласних державних адміністрацій) та органів місцевого самоврядування (на рівні областей та міст обласного значення) як розпорядників публічної інформації.

Об'єктом моніторингу стала діяльність обласних державних адміністрацій, обласних рад та міських рад обласних центрів щодо належного виконання вимог законодавства про доступ до публічної інформації. Моніторинг було проведено у 5 етапів, відповідно до Методології оцінки рівня забезпечення доступу до публічної інформації суб'єктами владних повноважень та додаткового розділу щодо відкритих даних.

Етап I. Оцінка імплементації необхідних норм для забезпечення доступу до публічної інформації в офіційних документах, якими керуються в своїй роботі органи влади

Мета: Виявити прогалини та невідповідності у нормативно-правових актах розпорядників публічної інформації в частині регулювання питань, пов'язаних із забезпеченням доступу запитувачів до інформації.

Регіональними координаторами були надіслані запити до розпорядників публічної інформації з проханням надати копії офіційних документів, які регламентують їх роботу в частині забезпечення доступу до публічної інформації, здійснена оцінка наданих розпорядниками документів та проведено аналіз отриманих документів.

Етап II. Забезпечення доступу до публічної інформації шляхом виконання інформаційних запитів

Мета: Виявити порушення, які допускають розпорядники публічної інформації при наданні інформації у відповідь на інформаційні запити.

Запити були надіслані регіональними координаторами до розпорядників публічної інформації чотирма різними способами, передбаченими законодавством, було зібрано відповіді та здійснена оцінка наданих розпорядниками відповідей на запити, було проведено аналіз отриманих анкет та документів.

Етап III. Забезпечення доступу до публічної інформації, шляхом оприлюднення на офіційних сайтах

Мета: Виявити недоліки у оприлюдненні інформації на офіційних сайтах розпорядників публічної інформації.

Регіональними координаторами було проведено дослідження офіційних веб-сайтів розпорядників з метою оцінки повноти та актуальності оприлюднення інформації, яка має бути оприлюднена кожною окремою категорією розпорядників.

Етап IV. Забезпечення умов для безпосереднього доступу до публічної інформації в приміщенні суб'єкта владних повноважень

Мета: Виявити порушення, які допускають розпорядники публічної інформації при організації доступу до публічної інформації в своїх приміщеннях, зокрема доступу до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень.

Регіональні координатори дослідили стан виконання розпорядниками публічної інформації вимог законодавства щодо організації доступу до публічної інформації в своїх приміщеннях, зокрема доступу до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень. Моніторами було здійснено візити до приміщення розпорядника для ознайомлення з інформацією у спеціальному місці для роботи запитувачів з документами та здійснено візити на колегіальні засідання місцевих рад про що заповнено відповідні анкети.

Етап V: Забезпечення доступу до публічної інформації шляхом оприлюднення інформації у форматі відкритих даних

Мета: Виявити недоліки у виконанні розпорядниками публічної інформації вимог щодо оприлюднення інформації у форматі відкритих даних.

Регіональні координатори дослідили стан виконання розпорядниками публічної інформації вимог щодо оприлюднення інформації у форматі відкритих даних. Регіональними координаторами були надіслані запити до розпорядників публічної інформації з проханням надати копії офіційних документів, які регламентують їхню роботу в частині забезпечення доступу до публічної інформації у форматі відкритих даних та здійснена оцінка наданих розпорядниками документів.

П'ять етапів моніторингу було проведено в 23 областях та місті Києві, моніторинг охопив 72 розпорядники публічної інформації. Було опрацьовано понад 150 розпорядчих актів органів державної влади та місцевого самоврядування обласного рівня: розпоряджень, положень, посадових інструкцій.

- Регіональними координаторами/моніторами було подано близько 500 запитів на доступ до публічної інформації (усно: телефоном та шляхом особистого візиту, письмово: через електронну пошту за засобом звичайного поштового зв'язку).
- Регіональними координаторами/моніторами було заповнено близько 580 анкет та оціночних форм за результатами подання запитів, дослідження сайтів, відвідання колегіальних засідань розпорядників.
- Регіональними координаторами/моніторами було відвідано 72 спеціальних місця для роботи запитувачів з документами у розпорядників публічної інформації. Дослідження також включало оцінку заходів із забезпечення доступу до інформації маломобільних груп населення.

Предметом моніторингу були:

1. правові акти, прийняті розпорядниками, посадові інструкції службовців та інші документи, що стосуються об'єктів моніторингу;
2. інформація, розміщена на офіційних веб-сайтах розпорядників, що стосується об'єктів моніторингу;
3. безпосередня діяльність службовців розпорядників, що стосується об'єктів моніторингу.

РЕЗУЛЬТАТИ ТА ВИСНОВКИ МОНІТОРИНГУ

Етап I. Оцінка імплементації необхідних норм для забезпечення доступу до публічної інформації в офіційних документах, якими керуються в своїй роботі органи влади

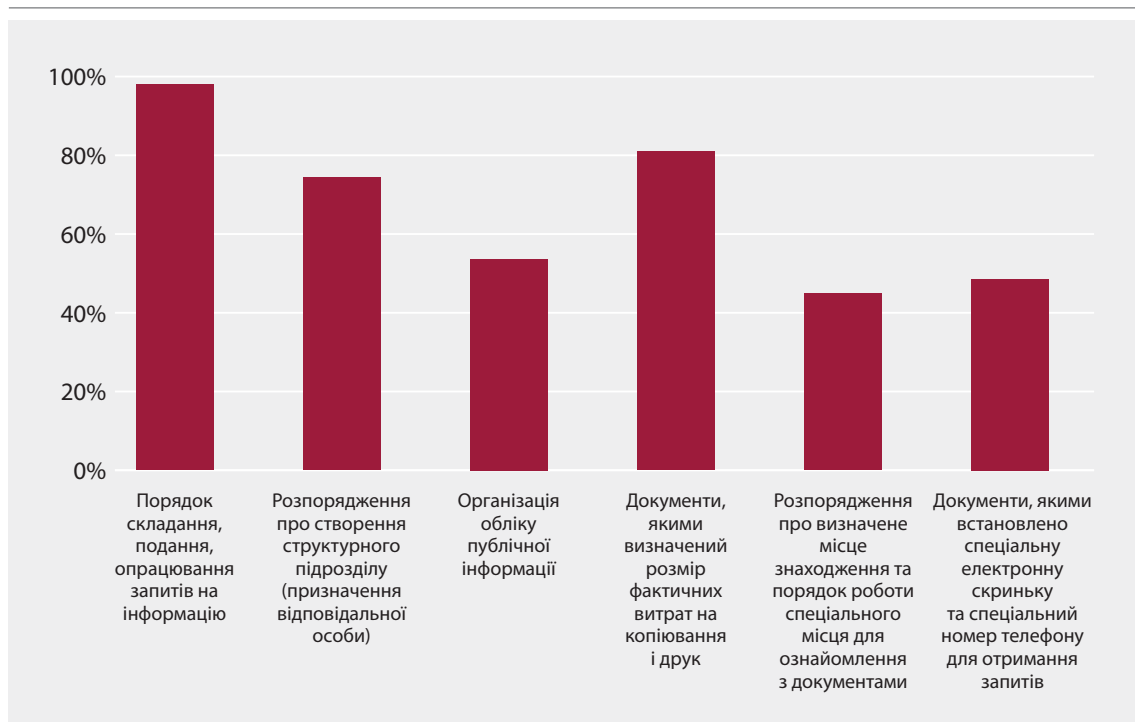
Аналіз офіційних документів розпорядників, зібраних протягом першого етапу моніторингу, ставив за мету оцінку організаційної спроможності розпорядників публічної інформації налагодити системну, стабільну та якісну роботу спеціальних структурних підрозділів або відповідальних осіб з питань доступу до публічної інформації. Розпорядник інформації, відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» відповідає за визначення завдань та забезпечення діяльності такого структурного підрозділу або відповідальної особи з питань доступу до публічної інформації, уповноважуючи та зобов'язуючи їх забезпечувати опрацювання, систематизацію, аналіз та контроль щодо задоволення запиту на інформацію, надання консультацій під час оформлення запиту, а також за оприлюднення інформації, передбаченої цим Законом.

За результатами моніторингу було зібрано та опрацьовано понад 150 розпорядчих актів органів державної влади та місцевого самоврядування обласного рівня: розпоряджень, положень, посадових інструкцій. Серед розпорядчих актів органів державної влади та місцевого самоврядування обласного рівня, які були зібрані та проаналізовані в ході моніторингу були наступні категорії:

- документи, які регулюють порядок складання, подання, опрацювання запитів на інформацію, що надходять до розпорядника;
- розпорядження про створення структурного підрозділу (призначення відповідальної особи) та визначення їх повноважень;

- документи, які регулюють організацію обліку публічної інформації;
- документи, якими визначений розмір фактичних витрат на копіювання і друк;
- документи, якими визначене місце знаходження та порядок роботи спеціального місця для ознайомлення з документами у розпорядника публічної інформації;
- документи, якими встановлено спеціальну електронну скриньку для отримання запитів електронною поштою та спеціальний номер телефону для прийому запитів;
- документи, якими встановлено порядок наповнення веб-сайтів розпорядників;
- документи, які регулюють порядок оприлюднення наборів відкритих даних у розпорядника інформації;
- розпорядження про створення структурного підрозділу (призначення відповідальної особи) та визначення їх повноважень щодо оприлюднення відкритих даних;
- для розпорядників, які є колегіальними органами – документи, які регулюють порядок доступу до їх засідань.

Рисунок 1. Наявність затверджених розпорядчих актів у забезпечення виконання норм законодавства про доступ до публічної інформації



Переважає більшість розпорядників затвердили розпорядчі акти, що регулюють порядок прийняття та обробки запитів, проте лише невелика кількість має розроблені та прийняті документи, які регулюють та встановлюють: порядок обліку публічної інформації; місце знаходження та порядок роботи спеціального місця для ознайомлення з документами у розпорядника публічної інформації; спеціальну електронну скриньку для отримання запитів електронною поштою та спеціальний номер телефону для прийому запитів.

Типові проблеми та недоліки:

- 1.** У ході моніторингу було виявлено низьку якість розпорядчих актів, які стосуються доступу до публічної інформації. У переважній більшості розпорядників публічної інформації розпорядчі акти є застарілими, погано структуровані або містять вимоги, не передбачені Законом України «Про доступ до публічної інформації». Так, наприклад, внутрішній розпорядчий акт щодо порядку складання та опрацювання запитів на доступ до публічної інформації прийнятий практично у всіх розпорядників, проте положення таких актів є застарілими та не спрямовані в повній мірі на забезпечення прав громадян. Під час розробки та затвердження таких документів розпорядникам слід пам'ятати, що положення цього акту не повинні суперечити вимогам Законом України «Про доступ до публічної інформації» або довільно тлумачити їх. У окремих розпорядників, які стали об'єктом моніторингу, у розпорядчих документах, що регулюють порядок прийняття та обробки запитів, зустрічаються норми, що звужують права запитувачів інформації. У ряді областей у розпорядчих актах з доступу до публічної інформації зустрічається норма про те, що розпорядник не вважає публічною інформацію, яка може бути отримана шляхом узагальнення, аналітичної обробки даних або потребує створення в інший спосіб. Така норма почасти використовується для звуження прав запитувачів та не відповідає в повній мірі вимогам законодавства та судової практики.
- 2.** У значній кількості розпорядників відсутні розпорядчі акти, які запроваджують систему обліку інформації. Натомість у багатьох розпорядників продовжують діяти внутрішні акти, які встановлюють переліки інформації «Для службового користування». Така ситуація веде до погіршення якості відповідей на запити та частих випадків необґрунтованого обмеження доступу до інформації.
- 3.** Моніторинг виявив, що у значній кількості розпорядників не прийняті розпорядчі акти, які визначають особу, відповідальну за доступ до публічної інформації та за оприлюднення інформації, в тому числі у форматі відкритих даних. Відповідно відсутні посадові інструкції осіб, що відповідають за оприлюднення інформації.

- 4.** У багатьох розпорядників розробка детальних та якісних посадових інструкцій є найбільш проблемним питанням. Переважна більшість розпорядників у посадових інструкціях осіб (які вказані розпорядником як відповідальні за доступ до інформації) не деталізують посадові обов'язки, пов'язані із виконанням вимог законодавства про доступ до інформації. Відома практика, коли в розпорядників (міських, обласних рад та обласних державних адміністрацій) окремі підрозділи (управління, департаменти, служби) є окремими юридичними особами. В такому випадку відповідальна за доступ до інформації особа має бути призначена в кожному окремому підрозділі і всі внутрішні нормативні документи, які регулюють порядок доступу до інформації мають бути прийняті у встановленому порядку (наприклад наказами по департаментах). Важливо передбачити в посадовій інструкції особи, яка здійснює контроль за тим, щоб структурні підрозділи належним чином відповідали на запити, можливість впливу на цей процес.
- 5.** Негативним наслідком дроблення на окремі юридичні особи в структурі розпорядника публічної інформації є те, що в окремих департаментах, секторах або інших структурних підрозділах міських, обласних рад та обласних державних адміністрацій відповідальними за доступ до публічної інформації призначають осіб, котрі не мають необхідної фахової підготовки. Подавши один запит на інформацію запитувач може тривалий час отримувати відповіді від різних структурних підрозділів, департаментів та управлінь розпорядника, які можуть несвоєчасно відповідати, продовжувати до 20 робочих днів, але не повідомляти про це або відмовляти у доступі до інформації. Разом з цим як позитивна може бути оцінена практика, коли повноваження у сфері доступу (наприклад повноваження з прийому, обробки запитів, надання відповідей на них та повноваження з оприлюднення інформації на веб-ресурсі розпорядника) розділені між департаментами чи окремими посадовцями для більш ефективного їх виконання.

Такий суттєвий перелік недоліків спричинений в першу чергу відсутністю державного органу, уповноваженого розробляти та впроваджувати державну політику в сфері доступу до публічної інформації. Одним із основних завдань такої політики мало б стати вирішення проблеми низького фахового рівня посадових осіб, відповідальних за доступ до публічної інформації в розпорядника. Відповідальні особи мають проходити спеціальне навчання з питань доступу до публічної інформації за єдиною уніфікованою державною програмою та систематично підвищувати свою кваліфікацію у цій сфері.

Етап II. Забезпечення доступу до публічної інформації шляхом виконання інформаційних запитів

Надання інформації у відповідь на запит є одним із найбільш поширених способів доступу до публічної інформації, гарантованих Законом України «Про доступ до публічної інформації» і, відповідно, порушення порядку опрацювання запитів та відмови у наданні відповідей на них є найчастішою підставою скарг до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Безумовно зміст запитуваної інформації впливає на імовірність відмови з боку розпорядника, особливо у випадках, коли розпорядникові необхідно оцінити суспільний інтерес в отриманні інформації запитувачем та відповідально застосувати «трискладовий тест», передбачений частиною другою статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Проте цей моніторинг ставив на меті відслідкувати переважно: рівень та якість організації роботи з прийому запитів, вчасність їх обробки та надання відповідей. Запити були подані до розпорядників публічної інформації всіма способами, передбаченими Законом України «Про доступ до публічної інформації», а саме: усно на особистому прийомі, усно телефоном, засобами поштового зв'язку та за допомогою електронної пошти. Регіональні координатори оцінили якість роботи розпорядників на цьому етапі у відповідних анкетах, заповнених по кожному окремому розпорядникові та кожному окремому способу направлення інформаційного запиту.

Типові проблеми та недоліки:

Більшість розпорядників надають інформацію у відповіді на запити проте результати моніторингу свідчать про недоліки в роботі каналів комунікації між запитувачами та розпорядниками публічної інформації.

1. Розпорядникам необхідно визначити спеціальні номери телефонів та спеціальні електронні скриньки для прийому запитів. У значній кількості розпорядників такі номери телефонів не визначені, тож при спробі подати номер на загальний телефонний номер, вказаний на офіційному веб-сайті розпорядника (номер загального відділу, єдиний номер для звернень громадян міської ради, телефон «гарячої лінії» тощо) монітори стикалися з відмовами прийняти запит в усній формі та зареєструвати його. Крім того значна кількість моніторів вказала на те, що з'єднання з оператором на загальному телефоні зайняло тривалий час, їх дзвінок неодноразово перемикали на відділи чи посадових осіб, в чий компетенції не входили питання доступу. Наведені факти свідчать про низький рівень організації роботи по прийому запитів в усній формі та недостатньо якісну організацію роботи з доступу до інформації в цілому. У значній кількості випадків особи, яка подавала запит телефоном, не повідомляли реєстраційний вхідний номер запиту.

2. Розпорядникам необхідно забезпечити якісну безперебійну роботу електронної скриньки для запитів чи форми на сайті, постійний контроль за надходженням запитів таким способом та їх вчасну реєстрацію. Непоодинокі випадки коли електронні скриньки для прийому запитів розташовані не на доменах цих розпорядників, а на звичайних поштових сервісах (є особистими gmail, ukr.net адресами).
3. Також розпорядникам слід забезпечити, щоб посадові особи, котрі здійснюють прийом запитів на особистому прийомі були добре обізнані з вимогами Закону України «Про доступ до публічної інформації». Не всі розпорядники обізнані про обов'язок приймати запити в усній формі, консультувати при складенні запиту та надавати допомогу особам з обмеженими можливостями.
4. Слід відзначити, що окремі розпорядники продовжують протизаконну практику відсилання до загальнодоступних джерел, наприклад до офіційного веб-сайту.
5. Окремо в анкетах моніторів відзначені непоодинокі випадки надсилання відповідей з порушенням термінів, передбачених Законом України «Про доступ до публічної інформації». При цьому вихідна дата документу могла бути в межах терміну, а фактичне направлення листа відбувалося значно пізніше, про що свідчить дата зазначені на поштовому штемпелі відділення відправника.

Етап III. Забезпечення доступу до публічної інформації, шляхом оприлюднення на офіційних сайтах

Регіональні координатори проводили оцінку стану оприлюднення інформації на офіційних веб-сайтах розпорядників публічної інформації за критеріями повноти та актуальності. Навігаційна доступність була оцінена щодо веб-сайту в цілому і не справляла вирішального впливу на оцінку оприлюднення інформації.

Інформаційною наповненістю офіційних сайтів суб'єктів владних повноважень для цілей цього моніторингу вважали рівень наповнення веб-сайтів інформацією обов'язковою для оприлюднення відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» (незадовільний рівень від 0% до 20% ; низький рівень від 21% до 40%; задовільний рівень від 41% до 60%; середній рівень від 61% до 80% ; високий рівень від 81% до 100%).

Слід звернути увагу, що максимальний бал для міських рад, обласних рад і обласних державних адміністрацій відрізнявся і складав відповідно 342, 248 та 298 балів. Рівень інформаційної наповненості офіційних сайтів суб'єктів владних повноважень визначався пропорційно максимальному балові для кожного окремого розпорядника. Для того, щоб досягти об'єктивності остаточної оцінки, були проаналізовані компетенція, функції і задачі кожного органу влади, а також визначені для кожного з них ті параметри, за якими, через специфіку повноважень, експерти повинні проводити оцінку.

Рисунок 2. Інформаційна наповненість офіційних сайтів міських рад

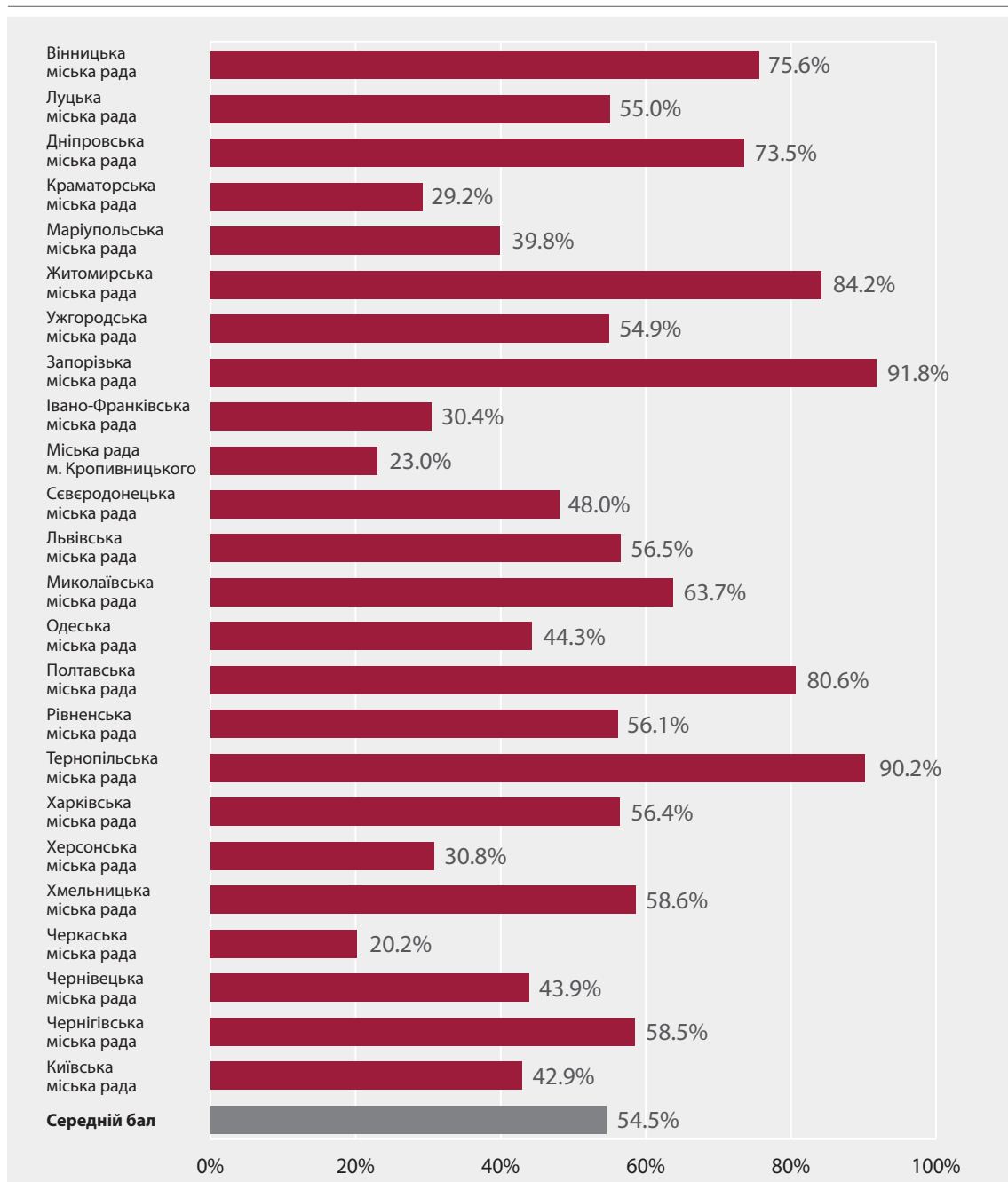


Рисунок 3. Інформаційна наповненість офіційних сайтів обласних рад

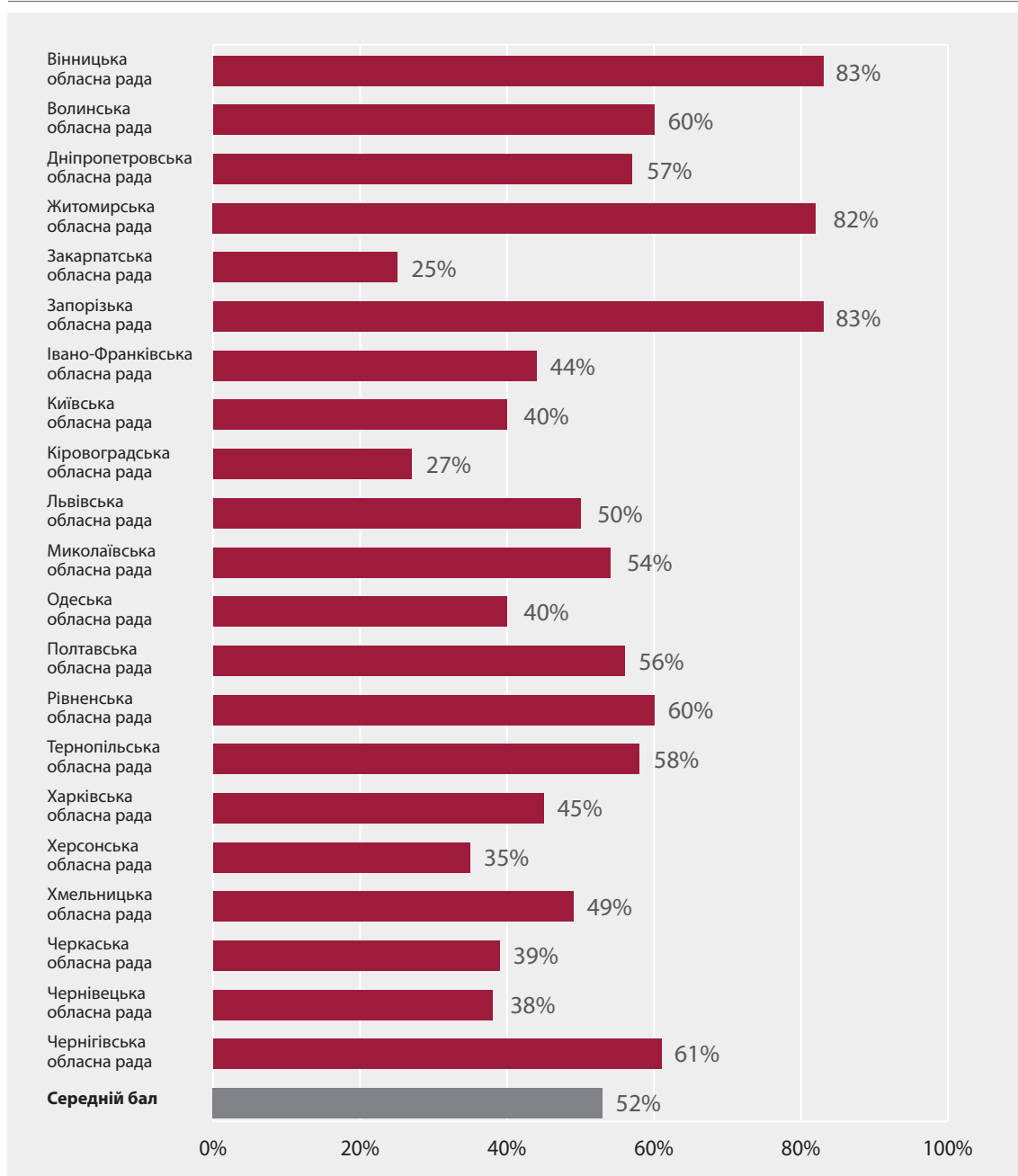
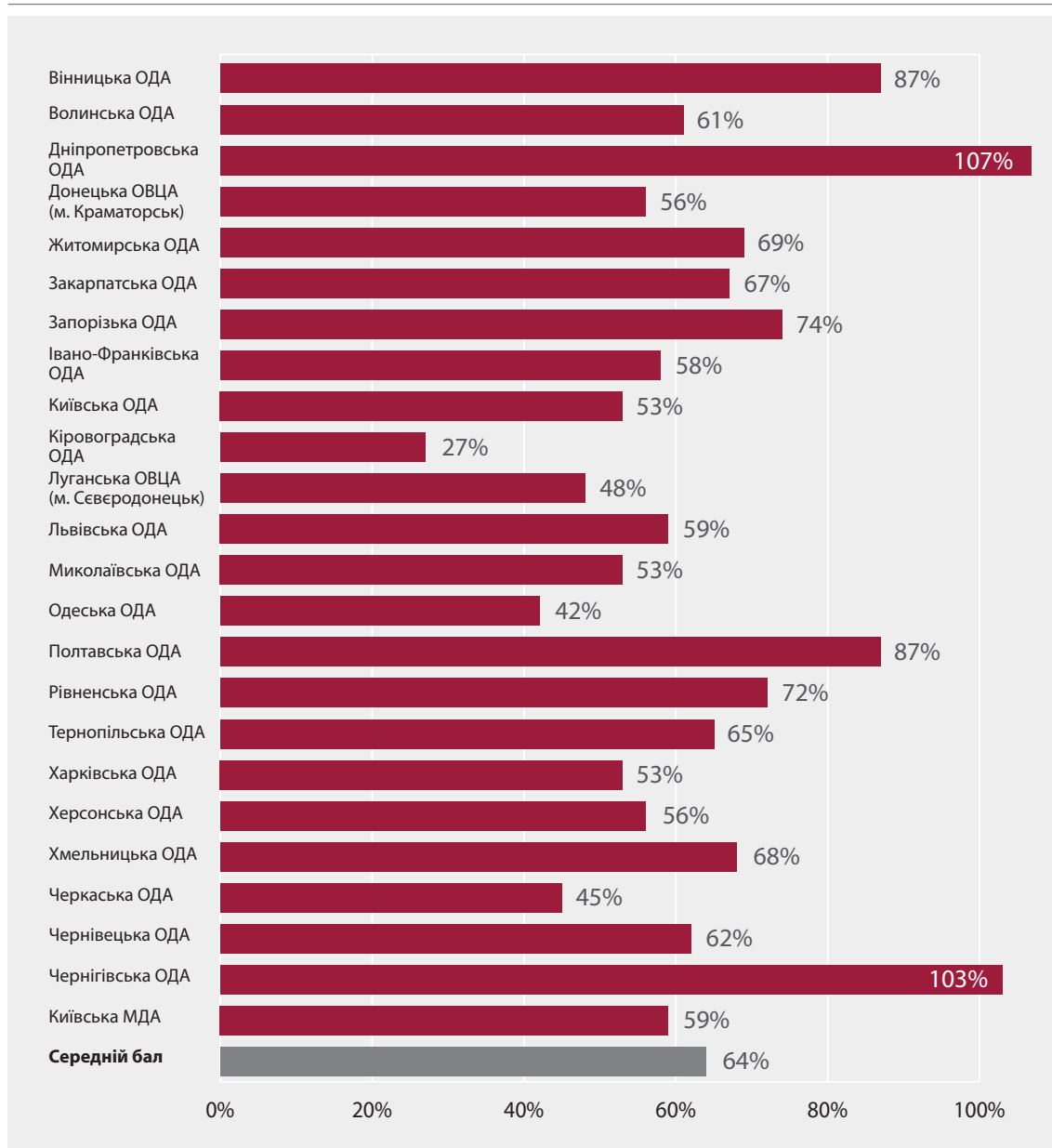


Рисунок 4. Інформаційна наповненість офіційних сайтів ОДА



Типові проблеми та недоліки:

1. Слід зазначити, що значні складнощі з пошуком інформації, оприлюдненої на офіційних сайтах розпорядників спричинені відсутністю уніфікованої структури офіційних сайтів. На деяких із досліджених сайтів відсутній спеціальний розділ «Доступ до публічної інформації» та спеціальний розділ для оприлюднення проектів актів розпорядника (у випадку міських та обласних рад). Це значно погіршує навігаційну доступність інформації а також ефективність оприлюднення інформації, одночасно збільшуючи кількість запитів на доступ до інформації та навантаження на працівників розпорядника.

2. Значна кількість розпорядників не оприлюднюють належним чином інформацію про свої структурні підрозділи та розподіл компетенцій між цими підрозділами. Розпорядникам слід також оприлюднювати інформацію про засоби для подання запитів до таких структурних підрозділів (електронні скриньки для прийому запитів, спеціальні телефони для прийому запитів та адреси спеціальних місць для ознайомлення запитувачів з документами).
3. Переважна більшість офіційних сайтів розпорядників не містить інформацію (або містить недостатню чи застарілу інформацію) про механізми чи процедури, за допомогою яких громадськість може представляти свої інтереси або в інший спосіб впливати на реалізацію повноважень розпорядника інформації.
4. Деякі ради, які стали об'єктом моніторингу, не розміщують проектів своїх рішень на офіційних веб-сайтах так само як і інформацію про заплановані проведення наступних засідань колегіальних органів (сесій рад). Майже всі розпорядники порушують строки розміщення проектів своїх актів. Розпорядники розміщують свої акти не в повному обсязі, тобто без додатків, окремих частин або не зазначаючи прізвищ чи вилучаючи іншу інформацію, яка не може бути обмежена у доступі. У випадках, коли проекти актів на веб-сайті розміщені, їх буває складно знайти з причини того, що вони знаходяться у розділах, назви яких мало пов'язані з проектами рішень. Щодо окремих розпорядників моніторам було складно отримати інформацію про те, коли той чи інший акт буде розглядатися з метою прийняття або які саме проекти будуть розглядатися на наступній сесії ради з причини того, що проекти оприлюднюються без вказання дати їх розгляду з метою їх прийняття та в розпорядників часто відсутні календарні плани проведення сесій чи порядки денні наступних сесій.

Етап IV. Забезпечення умов та безпосереднього доступу до публічної інформації в приміщенні суб'єкта владних повноважень

Регіональні координатори дослідили забезпечення умов та безпосереднього доступу до публічної інформації в приміщенні всіх суб'єктів владних повноважень, зокрема колегіальних. До цього компоненту дослідження також увійшла оцінка можливості подання запиту на інформацію безпосередньо в приміщенні розпорядника, що включало: можливість потрапити до кабінету, де приймають запити на інформацію а також можливість та якість надання консультації про оформлення запиту на інформацію.

Предметом дослідження регіональних координаторів також була організація роботи запитувачів з документами чи їх копіями у спеціально відведеному місці в приміщенні розпорядника. Це включало: можливість потрапити до спеціального місця по роботі запитувачів з документами чи їх копіями; наявність чи відсутність обмеженні часу, відведеного розпорядником для ознайомлення з запитуваною інформацією; забезпечення можливості запитувача робити виписки з документів, фотографувати документи.

Типові проблеми та недоліки:

1. Окремі розпорядники публічної інформації, діяльність яких стала об'єктом моніторингу, не налагодили якісне та зручне для запитувачів функціонування спеціального місця для роботи запитувачів з документами, а саме не забезпечили наявність окремого робочого столу та можливості доступу до цього місця осіб з обмеженою мобільністю. Наприклад, ряд моніторів відзначають, що для того, щоб потрапити в приміщення розпорядника і, відповідно до спеціального місця для роботи з документами, необхідне оформлення спеціальної перепустки. Для цього запитувачеві треба заздалегідь домовитися про відвідування спеціального місця для роботи з документами з відповідальним працівником, вказати охороні мету відвідування приміщення розпорядника та надати документ, що посвідчує особу.
2. Окремі розпорядники не забезпечують можливість користування спеціальним місцем для роботи запитувачів з документами протягом всього робочого часу розпорядника. Запитувачі змушені неодноразово телефонувати, щоб узгодити час, зручний для працівників розпорядника щоб скористатися своїм правом ознайомитися з документами в приміщення розпорядника.

Рисунок 5. Спеціальне місце для роботи з документами (міські ради)



Рисунок 6. Спеціальне місце для роботи з документами (обласні ради)

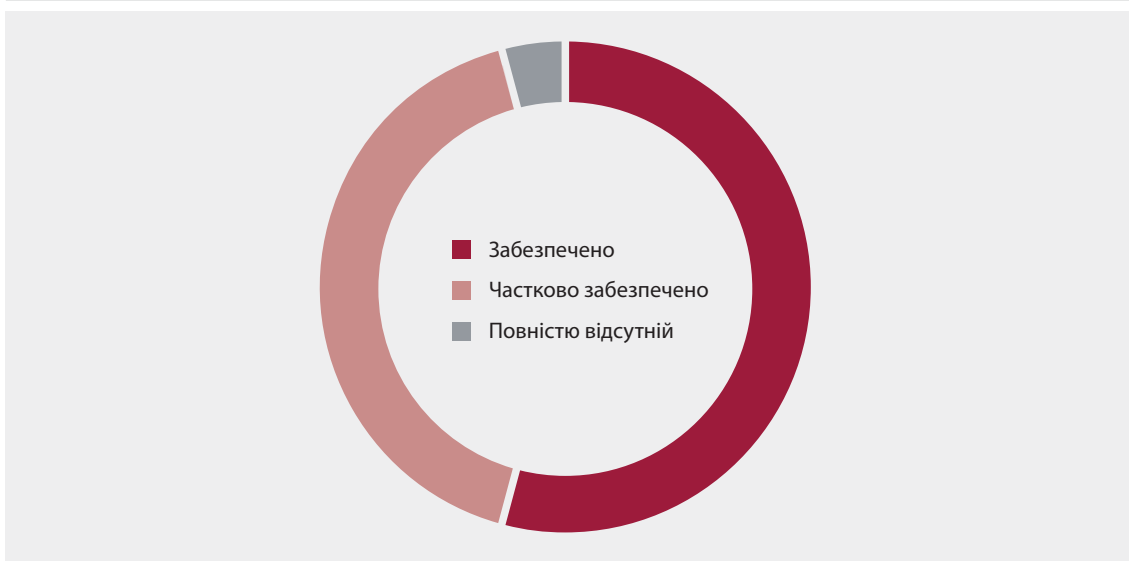
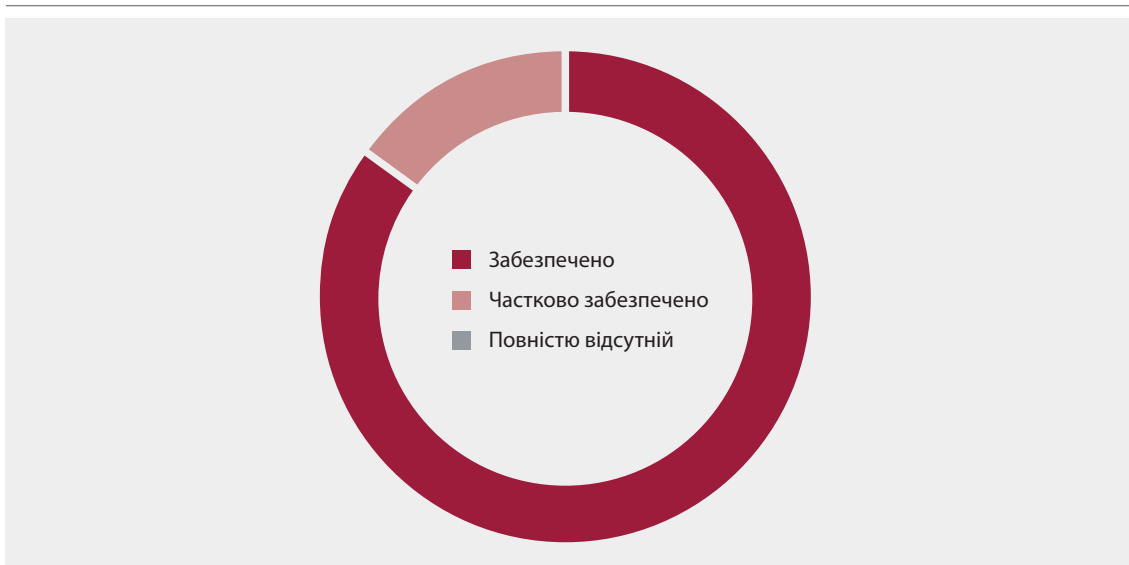


Рисунок 7. Спеціальне місце для роботи з документами
(обласні державні адміністрації)



Регіональні координатори дослідили доступ до засідань колегіальних органів (сесій рад), який має бути організованим через два однаково важливих комплекси заходів:

- належне оприлюднення та надання інформації про дату, час, порядок денний і місце проведення засідання;
- забезпечення безпосередньої присутності на засіданні ради бажаючим відвідати таке засідання.

Типові проблеми та недоліки:

- 1.** У переважній більшості розпорядників продовжується практика завчасної реєстрації на засідання рад. Доступ до приміщення рад переважно є умовно відкритим (коли для потрапляння на засідання необхідно надати документ, що посвідчує особу, вказати причину відвідування, пройти реєстрацію) або закритим (коли для потрапляння в приміщення необхідно, щоб працівники розпорядника завчасно замовили перепустку або заздалегідь внесли у списки). У деяких радах існує практика реєстрації відвідувачів заасідання безпосередньо перед залом засідань. Викликає занепокоєння той факт, що вимога завчасної реєстрації на засідання колегіальних органів є закріпленою на рівні регламентів розпорядників. На офіційних веб-сайтах розпорядників, здебільшого, відсутня інформація про те, що вхід на засідання ради є вільним і кожен може його відвідати (така інформація може міститись у розпорядчих документах чи регламентах рад, проте потребує спеціального пошуку або подання запиту).
- 2.** Найбільш поширеним порушенням є невчасне оприлюднення проектів актів, які плануються до розгляду на засіданні колегіального органу. В окремих областях продовжується негативна практика скликання позачергових сесій рад з питань, які не потребують невідкладного вирішення. Планування роботи рад є доволі формальним і, як правило, відбувається без прив'язки до дат засідань. Це ускладнює отримання запитувачами інформації про заплановані засідання. Інформація про порядок денний засідань колегіальних органів почасти не супроводжується посиланнями на проекти актів, що плануються до розгляду, а містить лише їх назви. Разом з тим моніторам було складно тримати інформацію про дату, час і порядок денний засідання місцевих рад за запитами на інформацію. Від розпорядників надходили відповіді про те, що розпорядження про скликання сесії ще не прийнято, а отже дата та порядок денний найближчого засідання ще не відомі.
- 3.** Посадові особи, відповідальні за доступ не завжди обізнані з вимогами Закону України «Про доступ до публічної інформації» щодо вільного доступу до засідань колегіальних органів (сесій рад). У значній кількості розпорядників монітори зафіксували наявність пропускового режиму до приміщення розпорядника, вимоги надавати охороні документи, що посвідчують особу та запрошення.
- 4.** Окремим моніторам не вдалося потрапити на засідання через відмову розпорядника у зв'язку із відсутністю вільних місць (монітор був завчасно зареєстрований у передбаченому розпорядчими документами порядку). Недостатність обладнаних місць для бажаючих відвідати засідання ради, що, в окремих випадках, використовується як причина недопуску до засідання та відсутність можливості побачити чи послухати засідання за допомогою технічних засобів у приміщенні ради.

5. Доступ маломобільних груп населення до засідань колегіальних органів часто ускладнений наявністю турнікетів на вході до приміщення розпорядника публічної інформації, сходинок тощо.

Рисунок 8. Вільний доступ до засідань колегіальних органів (міські ради)



Рисунок 9. Вільний доступ до засідань колегіальних органів (обласні ради)



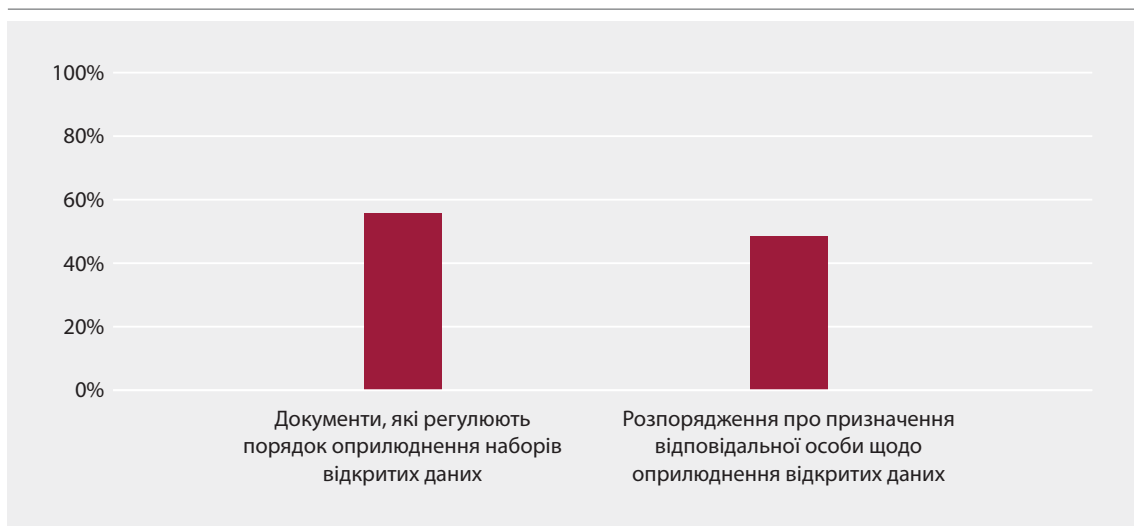
Окремим параметром дослідження було забезпечення можливостей для маломобільних груп населення скористатися правами, передбаченими Законом України «Про доступ до публічної інформації», безпосередньо у приміщенні розпорядника.

- В окремих розпорядників, навіть за умови наявності пандуса, не забезпечена можливість осіб з обмеженою мобільністю самостійно відчинити двері, що означає необхідність сторонньої допомоги для того, щоб потрапити до приміщення. В окремих приміщеннях розпорядників доступ ускладнено наявністю порогів або сходинок. Деякі монітори відзначають, що спеціальне місце для роботи запитувачів з документами було надане на верхніх поверхах приміщення розпорядника, не обладнаного спеціальним ліфтом для маломобільних груп населення.
- У частини розпорядників відповідальні працівники відмовляють на прохання запитувача оформити запит зі слів запитувача. Окремі розпорядники не знайомі з обов'язком відповідальної особи оформити запит на прохання особи з обмеженими фізичними можливостями.

Етап V: Забезпечення доступу до публічної інформації, шляхом оприлюднення публічної інформації у форматі відкритих даних

Окрему увагу протягом моніторингу було приділено розпорядчим актам, які регулюють відкриті дані. Моніторинг показав вкрай низьку кількість та якість розпорядчих актів, які встановлюють порядок підготовки, забезпечення актуальності, достовірності, своєчасності та оновлення інформації, що підлягає оприлюдненню в форматі відкритих даних.

Рисунок 10. Наявність затверджених розпорядчих актів у забезпечення виконання норм законодавства про відкриті дані



Типові проблеми та недоліки:

- 1.** Дослідження щодо актів, які стосуються оприлюднення інформації у форматі відкритих даних показує, що у розпорядників в переважній більшості відсутні документи, які передбачають чіткий порядок оприлюднення та оновлення інформації у форматі відкритих даних на власному веб-сайті розпорядника і на Єдиному державному порталі відкритих даних.
- 2.** У більшості випадків локальні нормативні акти скопійовані з положень Постанови Кабінету Міністрів №835 і не конкретизують, який саме відповідальний підрозділ готує той чи інший набір і хто саме з посадових осіб розпорядника відповідає за створення та оновлення відповідного набору. Відсутні терміни підготовки та оновлення наборів, порядок взаємодії між окремими підрозділами розпорядника для забезпечення якісної підготовки наборів відкритих даних.
- 3.** Практично у всіх розпорядників, навіть якщо затверджено відповідальний підрозділ за оприлюднення інформації у форматі відкритих даних, не призначено посадову особу, котра несе особисту відповідальність за оприлюднення інформації у форматі відкритих даних. Відповідно не розроблена та не затверджена посадова інструкція, яка б відображала фактичний обсяг повноважень та обов'язків такої особи.
- 4.** В переважній більшості випадків розпорядчі акти визначають відповідальними за підготовку, передачу, актуальність, достовірність, своєчасність та оновлення інформації, що підлягає оприлюдненню в форматі відкритих даних, керівників департаментів, служб, відділів чи інших відокремлених підрозділів, виконавчих органів міської ради, комунальних підприємств, установ, закладів, підпорядкованих виконавчим органам міської ради. У такому випадку кожен департамент, служба, відділ чи інший відокремлений підрозділ, комунальне підприємство, заклад та установа міської ради повинні мати доступ до адміністративної панелі порталу, що дає можливість, у разі потреби, самостійно оновлювати та оприлюднювати набори даних.
- 5.** Розпорядникам необхідно затвердити план робіт з оприлюднення відкритих даних, провести аудит даних, наявних у розпорядника та необхідних для створення наборів відкритих даних та за можливості провадити офіційний портал відкритих даних (міської ради наприклад).

ВИСНОВКИ

- Якісна організація роботи із забезпечення права на доступ до публічної інформації в розпорядників публічної інформації суттєво залежить від наявності необхідного набору затверджених внутрішніх розпорядчих актів. Такі акти мають відображати реальні процеси створення, оновлення, оприлюднення та надання у відповіді на запити інформації, яка знаходиться у розпорядника.
- Важливим компонентом такого набору є посадові інструкції, які в свою чергу мають закріплювати відповідальність та вимоги до конкретних осіб у структурі розпорядника. Посадовим особам розпорядників, на яких покладено персональну відповідальність за забезпеченням права громадян на доступ до публічної інформації слід приділяти увагу не лише належній підготовці відповідей на запити, але й організації ефективної роботи засобів отримання запитів (функціонуванню спеціальної електронної скриньки та спеціального номеру телефону) та організації доступу до інформації в приміщенні розпорядника (організація спеціального місця для роботи запитувачів з документами та доступ до засідань колегіальних органів).
- Окрему увагу слід приділити на сучасному етапі оприлюдненню інформації, в тому числі у форматі відкритих даних. Працівникам розпорядника, на яких покладена персональна відповідальність за забезпечення такого оприлюднення, слід мати спеціальні повноваження та обов'язки в посадовій інструкції, які забезпечуватимуть їх вплив на процес взаємодії підрозділів розпорядника у створенні та оприлюдненні публічної інформації. Такі вдосконалення сприятимуть виконанню Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини своєї функції контролю за дотриманням права на доступ до публічної інформації.

Ця публікація впроваджується в рамках проекту «Права людини для України», який виконується Програмою розвитку ООН в Україні та фінансується Міністерством закордонних справ Данії протягом 2019-2023 рр.

Думки, висновки чи рекомендації належать авторам та упорядникам цього видання і не обов'язково відображають погляди Міністерства закордонних справ Данії, Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй чи інших агенцій ООН.



**MINISTRY OF
FOREIGN AFFAIRS
OF DENMARK**
Danida

