

ПРОГРЕС У ІНДИКАТОРІ ЦІЛЕЙ СТАЛОГО РОЗВИТКУ 16.10.2: ПРО ЩО ГОВОРЯТЬ РЕЗУЛЬТАТИ МІЖНАРОДНИХ ОЦІНОК В УКРАЇНІ?

ЗВІТ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ МОНІТОРИНГУ



Авторка: Тетяна Олексіук

Київ, 2021 рік

ЗМІСТ

Вступ.....	3
Оприлюднення інформації.....	4
Інституційні заходи.....	5
Опрацювання запитів.....	7
Висновки та рекомендації.....	8

Цей звіт підготовлений за підтримки 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



ВСТУП

Ось уже три цикли поспіль Україна бере участь у оцінюванні прогресу у досягненні Цілей Сталого розвитку за індикатором ЦСР 16.10.2 (країни, що прийняли та запровадили конституційні, законодавчі та/чи регуляторні гарантії публічного доступу до інформації). Індикатор ЦСР 16.10.2, поряд з іншими індикаторами прогресу у досягненні Цілей Сталого Розвитку, був розроблений та затверджений Статистичною Комісією Об'єднаних Націй з метою встановлення універсальних стандартів для оцінки на глобальному та національному рівнях. Фокус цього показника зосереджується на статусі прийняття та реалізації конституційних, статутних та/або політичних гарантій доступу громадськості до інформації. Визначення громадського доступу до інформації включає безпосереднє право на отримання інформації, яке є ширшим, ніж право шукати інформацію, що було включене до складу права на свободу вираження поглядів та права на об'єднання.

Цей документ присвячено аналізу основних висновків трьох циклів оцінювання за індикатором ЦСР 16.10.2 в Україні та обґрунтуванню рекомендацій для вдосконалення. Оцінка була проведена за методологією, розробленою Freedom of Information Advocates Network – міжнародною мережею, котра об'єднує організації та окремих фахівців у галузі захисту права на доступ до інформації. Загалом Україна демонструє високий рівень виконання цього індикатора і, разом з цим, результати оцінювання чітко окреслюють ключові недоліки законодавства та адміністративної практики у сфері доступу до інформації.

Freedom of Information Advocates Network силами своїх членів вже провела три раунди оцінки уряді країн світу – у 2018¹, 2019² та 2020 роках. У 2019 році UNESCO у свою чергу провело опитування³ серед 43 країн світу щодо прогресу у індикаторі ЦСР 16.10.2. У цьому опитуванні брали участь країни, які подавали черговий Добровільний Національний Звіт у 2019 році, Україна, на жаль, не була серед них. Не зважаючи на це, результати оцінювання на Методологію Freedom of Information Advocates Network дають достатньо матеріалу для аналізу та висновків про поточну ситуацію із дотриманням права на інформацію та про шляхи покращення у забезпечення цього права.

Як і в інших країнах, котрі взяли участь в оцінюванні, в Україні моніторинг проводився у відповідності до трьох розділів Методології. Слід зазначити, що на відміну від первинної оцінки, проведеної у 2018 році, другий (2019 рік) та третій (2020 рік) цикли моніторингу проводилися за доопрацьованою та вдосконаленою методологією.

1 Measuring SDG 16.10.2: A Synthesis Report on the Freedom of Information Advocates Network (FOIANet) Methodology https://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2018/11/SDG-Parallel-CS-Report.18.09.20.final_.pdf

2 Road to 2030: Access to Information in the Driver's Seat <https://gfmd.info/gfmd-content/uploads/2019/07/Road-to-2030-ATI-in-the-Drivers-Seat.pdf>

3 Powering Sustainable Development with Access to Information <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000369160>

ОПРИЛЮДНЕННЯ ІНФОРМАЦІЇ

Як первинна, так і вдосконалена редакція Методології складалися із трьох змістовних розділів і всі вони були застосовані для оцінки індикатору ЦСР 16.10.2 в Україні.

Перший розділ Методології ставив за мету визначити, наскільки добре розпорядники публічної інформації оприлюднюють інформацію про свою діяльність, або, іншими словами, рівень забезпечення «проактивного розкриття інформації». Методологія була розрахована на застосування різними країнами і її автори, очевидно, допускали відмінності законодавчого регулювання оприлюднення інформації у різних країнах. За невеликими винятками, всі категорії інформації, оприлюднення яких було предметом оцінки відповідно до першого розділу, були передбачені і чинним законодавством України. Однак, саме ці винятки і вказують на ті положення закону, які варто було б покращити. Так, для прикладу, відповідно до першого розділу Методології (пункт «Доступність інституційної інформації») слід було оцінити, чи оприлюднюють розпорядники публічної інформації, свої стратегії, плани та політики. Стаття 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації», яка визначає перелік інформації, обов'язкової для оприлюднення всіма розпорядниками – суб'єктами владних повноважень, наразі не містить вимоги оприлюднювати зазначені документи, хоча такий обов'язок очевидно сприяв би більшій прозорості та підзвітності діяльності державних органів.

Так само, відповідно до першого розділу Методології (пункт «Доступність інформації про право на інформацію») слід було оцінити, чи оприлюднюють розпорядники щорічні звіти про виконання своїх обов'язків щодо виконання вимог законодавства про доступ до інформації, разом із кількістю задоволених запитів на інформацію, відмову доступу та інформацією про час, який зайняла відповідь на запит. Стаття 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації» передбачає обов'язок розпорядників оприлюднювати звіти, в тому числі щодо задоволення запитів на інформацію. Проте, як показали результати всеукраїнського моніторингу, проведеного за сприяння ПРООН в Україні у 2020 році⁴, відсутність деталізації щодо цього обов'язку у чинному законі призвело до різних тлумачень з боку розпорядників публічної інформації. Окремі розпорядники створюють такі звіти щомісячно, інші – один раз на рік. Лише невелика частина розпорядників обліковує окремо задоволені запити та відмови, і практично жоден розпорядник не здійснює оцінку того, чи вчасно були надані відповіді на запити. Таким чином, результати оцінки по першій частині Методології вказали на можливість вдосконалення чинного законодавства і вже були предметом обговорення на робочій групі з розробки змін до Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Серед критеріїв оцінки за першою частиною Методології був зокрема рівень оприлюднення детальної інформації про публічні закупівлі, результати тендерів, копії контрактів, які укладають розпорядники та звіти про результати їх виконання. Загалом оцінка України по цій частині Методології покращилася у трирічному періоді з 76,62% до 84,65%, переважно за рахунок того, що розпорядники публічної інформації почали активно оприлюднювати інформацію про публічні закупівлі та витрачання публічних коштів відповідно до прийнятого у 2016 році Закону України «Про публічні закупівлі» на Єдиному веб-порталі використання публічних коштів.

⁴ Звіт про проведення моніторингу стану виконання законодавства про доступ до публічної інформації у регіонах України у 2020 році https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/library/democratic_governance/report-on-implementation-of-legislation-on-public-information-ac.html

ІНСТИТУЦІЙНІ ЗАХОДИ

Найбільш цікаві та важливі висновки приніс аналіз результатів, отриманих за другою частиною Методології, яка стосувалася інституційних заходів, котрі держави повинні вжити для належної імплементації законодавства про доступ до інформації. Ця частина Методології в свою чергу оцінювала два рівні імплементації законодавства про доступ до інформації: заходи загальнодержавного рівня та заходи, що вживалися окремими розпорядниками. На загальнодержавному рівні аналіз стосувався діяльності двох інституцій: i) яка покликана здійснювати розробку та впровадження державної політики у сфері доступу до інформації, так звана Right to Information Nodal Agency, та ii) інституції, яка покликана здійснювати нагляд та контроль за дотриманням права на доступ до інформації - Right to Information Oversight Body. Такий розподіл є новим на українських теренах і лише протягом останніх років в Україні почали звучати ідеї щодо необхідності розвитку RTI Nodal Agency. Зазвичай RTI Nodal Agency стає орган у системі органів виконавчої влади, найчастіше міністерство, уповноважене розробляти та впроваджувати стратегічні плани у сфері доступу до інформації, провадити іншу систематичну та планомірну діяльність покликану упереджувати порушення, а не реагувати на порушення, наприклад запроваджувати стандарти офіційних веб-сайтів чи вимоги до звітів про виконання закону. Наразі функції RTI Nodal Agency в Україні найбільш доречно покласти на Міністерство культури та інформаційної політики, серед повноважень якого якраз і передбачені: участь у формуванні державної інформаційної політики та вжиття заходів до захисту прав громадян на вільний збір, зберігання, використання і поширення інформації⁵. У первинній оцінці 2018 року в Україні обидві згадані інституції отримали досить низьку оцінку, яка однак з часом зросла. Це відбулося в першу чергу тому, що робота з контролю за дотриманням права на доступ була покладена на Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини і протягом трирічного періоду контроль у сфері доступу до інформації покращився.

Подією, яка могла б кардинально вплинути на оцінку України по другій частині Методології і загалом по індикатору ЦСР 16.10.2, є довгоочікуване створення незалежного та повноважного контролюючого органу у сфері доступу до інформації. Як уже було зазначено вище, на поточний момент цю функцію виконує Омбудсмен. Українські та міжнародні експерти висловлюють серйозні зауваження⁶ щодо здатності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини – органу, який є досить обмеженим у повноваженнях та засобах, ефективно реагувати на численні випадки порушень у сфері доступу в Україні. Дискусії про модель та спосіб обрання такого органу точаться вже не перший рік, проте втілення такої ідеї великою мірою залежить від наявності сприятливої політичної ситуації.

Хоча порівняно з іншими частинами Методології оцінка за другою частиною є найнижчою у кожному з раундів оцінювання, ці висновки свідчать про наявність «вікна можливостей» для суттєвого покращення (оцінка у трирічному періоді збільшилася від 50% до 71,42%). На жаль, чинне законодавство України не передбачає обов'язків розпорядників інформації планувати свої зусилля щодо доступу до інформації: ні в частині виконання вимог закону, ні в частині освіти розпорядників. Такий недолік вплинув і на іншу складову оцінки по другій частині Методології, котра стосувалася заходів з імплементації законодавства про доступ на рівні окремих розпорядників. Критерії цієї частини оцінки стосувалися переважним чином діяльності так званого «інформаційного офіцера» - спеціального державного службовця в структурі органу влади, який опікується питаннями доступу до інформації. Українське законодавство передбачає, що розпорядники публічної інформації – органи державної влади та місцевого самоврядування повинні мати в своїй структурі спеціальну

⁵ Положення про Міністерство культури та інформаційної політики <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/885-2019-%D0%BF#Text>

⁶ Звіт Директорату Інформаційного Суспільства DGI (2016) SASG/2016/07

посадову особу або спеціальний підрозділ, відповідальний за доступ до інформації, проте не деталізує вимог до такої особи чи керівника підрозділу. На практиці, як показують результати всеукраїнського моніторингу за 2020 рік⁷, особи, призначені відповідальними за доступ до інформації, поверхнево обізнані з вимогами законодавства про доступ до інформації, не мають спеціальної фахової підготовки та не відвідують спеціальних регулярних тренінгів на цю тему. Великою проблемою в цьому контексті є відсутність єдиної програми підготовки та підвищення кваліфікації таких службовців. Такий, позбавлений планування та контролю підхід, не сприяє належному забезпеченню права на доступ до інформації на рівні окремих розпорядників.

⁷ Звіт про проведення моніторингу стану виконання законодавства про доступ до публічної інформації у регіонах України у 2020 році https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/library/democratic_governance/report-on-implementation-of-legislation-on-public-information-ac.html

ОПРАЦЮВАННЯ ЗАПИТІВ

Третя частина Методології була присвячена оцінці процесу опрацювання розпорядниками публічної інформації запитів на інформацію. Порівняно з попередніми циклами моніторингу, останній цикл 2020 року показав відмінний результат опрацювання запитів, оцінка зросла від 85,42% у 2018 році до 100% у 2020 році. Практично всі розпорядники надали відповіді на надіслані до них запити вчасно та в повному обсязі. Проте, важливо зазначити, що цей результат відображає лише процедурну сторону опрацювання запитів, а саме: належну роботу каналів отримання запитів (наприклад, електронних скриньок для прийому запитів), дотримання вимог щодо термінів розгляду запитів та надання інформації у формі, про яку просив запитувач. Запити стосувалися нейтральних питань, щодо яких не було необхідності застосовувати «трискладовий тест», передбачений статтею 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» та приймати рішення про обмеження доступу до інформації. Імовірно, що у випадку, коли йшлося б про чутливу інформацію, наприклад, персональні дані державних службовців, пов'язані із виконанням ними їх посадових обов'язків, результати оцінки могли б бути нижчими. Хоча і в існуючому випадку, застосування Методології підкреслило наявність процедурної проблеми, про необхідність виправлення якої зазначають експерти, а саме відсутність обов'язку розпорядників публічної інформації в Україні повідомляти запитувача про те, що його запит зареєстровано та прийнято до обробки. Напевне, таке положення не знайшло відображення у Законі України «Про доступ до публічної інформації» з причини досить короткого, порівняно із законами інших країн, строку на обробку запитів – лише 5 робочих днів. Проте, в сучасних умовах, коли переважна частина запитів подаються електронною поштою, повідомлення запитувача про реєстрацію запиту не склало б надмірного навантаження на розпорядника. Таке повідомлення було б більш ніж доречним у надзвичайних ситуаціях, як, наприклад, епідемія Covid-19, коли запитувачам, які надіслали запит електронною поштою, було важливо дізнатися, чи отримав розпорядник їх запит та коли. Слід зазначити, що окремі розпорядники, які були об'єктом оцінки відповідно до Методології, роблять таке повідомлення у добровільному порядку.

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Підсумовуючи, високий рівень прогресу України у виконанні індикатора ЦСР 16.10.2 (середнє значення від 70,41% у 2018 році до 85,35% у 2020 році) був обумовлений значними зусиллями у імплементації норм Закону України «Про доступ до інформації» та супутніх законів з боку всіх учасників процесу. Оцінка прогресу України за індикатором ЦСР 16.10.2 важлива для комплексного аналізу недоліків у законодавстві та адміністративній практиці. Вона відображає кращі стандарти у світовій практиці регулювання доступу до інформації та дозволяє забезпечити прогрес у Цілях Сталого Розвитку загалом.

ВИСНОВКИ:

Три цикли оцінювання ЦСР 16.10.2 відповідно до Методології Freedom of Information Advocates Network вказали на наступні ключові проблеми:

- необхідність покращення ефективності контролюючого органу та підвищення ролі органу, який здійснюватиме заходи з формування та реалізації державної політики у сфері доступу до інформації;
- потреба перегляду законодавства та адміністративної практики в бік запровадження планування роботи у сфері доступу на рівні окремих розпорядників;
- покращення освіти у сфері доступу до інформації та запровадження єдиної програми підготовки державних службовців, які спеціалізуються у доступі до публічної інформації.

РЕКОМЕНДАЦІЇ:

1. Щодо інституційних заходів на загальнодержавному рівні: основним стейкхолдерам слід докласти зусиль для створення нового або підсилення існуючого контролюючого органу. Законодавче регулювання діяльності такого органу має забезпечувати йому повноваження та ресурси, необхідні для ефективного виконання своїх функцій. Державному органу, до повноважень якого належить формування та реалізація державної політики у сфері доступу до інформації слід налагодити стратегічне та поточне планування із залученням найширшого кола стейкхолдерів.

2. Щодо заходів на рівні окремих розпорядників публічної інформації: державному органу, до повноважень якого відноситься формування системи професійного навчання державних службовців, розробити єдину програму підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців у доступі до інформації. Слід розробити набір рекомендацій щодо деталізації зобов'язань щодо планування та звітування про доступ до інформації на рівні окремих розпорядників публічної інформації.