

Моніторинг заходів щодо організації роботи із Законом України «Про доступ до публічної інформації» місцевих державних адміністрацій, районних рад та місцевих рад міст обласного значення Львівської, Волинської та Івано-Франківської областей

Закон «Про доступ до публічної інформації» в Україні запровадив прогресивну концепцію «повної відкритості» публічної інформації, на фоні відсутності практик функціонування цієї концепції та організації заходів її впровадження (наприклад, системи обліку інформації, оприлюднення на веб-сайтах) виникали труднощі реалізації Закону, що потребували активних дій органів влади та стимулювання з боку громадськості.

Справдились прогнози, що «завантаженість» органів публічної влади запитами на інформацію не буде значною, вірне розмежування із зверненнями громадян дозволяє працювати із цим питання ефективно, та забезпечувати доступ до публічної інформації протягом термінів, встановлених Законом.

В рамках проекту «Підвищення прозорості та покращення доступу до нормативно-правових актів, актів індивідуальної дії, проектів нормативно-правових актів, рішень органів місцевого самоврядування» за підтримки програми «Верховенство права» Міжнародного фонду «Відродження» громадські організації, в тому числі Центр громадської адвокатури, Центр політичного аналізу та виборчого консалтингу, Мережа аналізу державної політики впродовж січня-травня 2012 року здійснили аналіз стану забезпечення доступу до публічної інформації, оприлюднення актів та проектів рішень, які відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» повинні оприлюднюватись органами публічної влади, а також виконання вимог Закону щодо оприлюднення іншої інформації на офіційних веб-сайтах та іншими способами. Моніторинг складався із двох частин: аналіз стану забезпечення доступу до публічної інформації у рамках першочергових заходів та аналіз забезпечення доступу до проектів актів та актів органу публічної влади, їхнього оприлюднення на офіційному веб-сайті та іншими способами.

Для оцінки обрано Львівську, Волинську та Івано-Франківську області, так як офіси цих неурядових громадських організацій знаходились у відповідних обласних центрах. Проводилась оцінка діяльності щодо виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» обласними державними адміністраціями, обласними радами, міськими радами обласних центрів, районними державними адміністраціями, районними радами.

Таким чином, охоплено: обласні державні адміністрації, обласні ради, міські ради міст – обласних центрів, п'ятдесят районних державних адміністрацій, п'ятдесят районних рад, міські ради міст обласного значення в областях.

Завданням дослідження було:

- Визначити типові, поширені та системні порушення вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації».
- Встановити перешкоди і проблеми його виконання суб'єктивного (що залежать від бажання органів публічної влади) та об'єктивного характеру.
- Визначити успішні та негативні практики, поширити успішні практики.
- Сформулювати завдання для правозахисних організацій щодо законної протидії незаконним обмеженням доступу до публічної інформації, та рекомендації для органів публічної влади щодо покращення доступу до публічної інформації.

Більшість органів публічної влади (80 %) прийняли акти про заходи впровадження Закону України «Про доступ до публічної інформації», взявши за основу Указ Президента, КМУ, акти обласних державних адміністрацій.

Акти про першочергові заходи визначають тільки певні «базові» напрямки організації впровадження Закону України «Про доступ до публічної інформації», проте в інших важливих питаннях, від яких залежить виконання Закону, немає поступу (наприклад, належне функціонування системи обліку документів, оприлюднення

інформації на офіційних веб-сайтах, в тому числі нормативно-правових актів, рішень органів влади).

50 % районних державних адміністрацій, районних рад, міських рад міст обласного значення створили рубрику на веб-сайті «Доступ до інформації». Проте її створенням та веденням не обмежується приведення веб-ресурсу та оприлюднення інформації на офіційному веб-сайті у відповідність до вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Не становили проблему для органів публічної визначення форми запиту, інструкції, а також базових питань про порядок роботи із запитами на інформацію, оприлюднення цієї інформації на веб-сайтах.

В «іститі» на впровадження Закону України «Про доступ до публічної інформації» для місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування питання про визначення переліків інформації, що виявилось одним із найскладніших.

Акти, які приймалися щодо визначення «переліків інформації» із обмеженим доступом, не враховували положень вимоги частини 2 статті 9, частини другої статті 6 Закону, що така інформація може потенційно бути визнана обмеженою у доступі тільки при наявності сукупності вимог (1) виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя; 2) розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам; 3) шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні).

Всупереч Закону продовжується практика віднесення цілих документів і видань до таких, які мають гриф «Для службового користування».

Здебільшого органи публічної влади визначили норми фактичних витрат на друк та копіювання на рівні, визначеному Постановою Кабінету Міністрів України від 13 липня 2011 р. №740 «Про затвердження граничних норм витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом на інформацію». 56 % органів публічної не визначити таких норм, відповідно інформація надається безкоштовно. Деякі органи місцевого самоврядування встановили набагато нижчі розцінки витрат на друк та копіювання у порівнянні із Постановою КМУ №740 (від 21 до 40 коп. за аркуш формату А4), Львівська міська рада у рішенні виконкому не визначила конкретної вартості, прив'язавши це до розцінок, що можуть визначатись адміністративно-господарським управлінням. Органи публічної влади після встановлення норм відшкодування витрат на друк та копіювання стикнулись із проблемою визначення порядку залучення оплати.

Впровадження Закону України «Про доступ до публічної інформації» потребує подальших організаційних дій з боку органів влади, в тому числі створення системи обліку документів та її оприлюднення на веб-сайті, приведення у відповідність до вимог Закону оприлюднення інформації на веб-сайтах, послідовного та систематичного оприлюднення актів та проектів, які повинні відповідно до Закону оприлюднюватись.

Система обліку документів залишається одним із найбільших «білих плям» впровадження Закону України «Про доступ до публічної інформації», існують проблеми розуміння як впроваджувати систему та її оприлюднення на веб-сайті.

Потребує посилення самостійне оприлюднення інформації органом публічної влади, в тому числі через офіційні веб-сайти, які швидше виконують функції поширення інформації про керівника та його прес-повідомлень, аніж інформування про діяльність органу публічної влади, оприлюднення публічної інформації. Тільки 29 % органів публічної влади мають певні акти, які визначають питання функціонування веб-сайтів. Проте вони не приводились у відповідність до вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації, в тому числі переліків інформації.

Веб-сайти є технічно застарілими, багато органів публічної влади використовують (районні ради) веб-сайти спільно із районними державними адміністраціями, наповненість не відповідає вимогам Закону України «Про доступ до публічної інформації». Навіть дані щодо електронної скриньки, за допомогою якої запитувачі можуть реалізувати право на інформацію та подати запит, можуть бути неактивними і застарілими. Взаємозв'язки між структурними підрозділами (відповідальними особами) щодо функціонування офіційного веб-сайту не регламентовані. Чимало веб-сайтів використовуються не для цілей оприлюднення інформації у відповідності із Законом України «Про доступ до публічної інформації», а для промоції дій керівника органу публічної влади.

75 % мають певні рубрики для оприлюднення нормативно-правових актів, там можна знайти деякі акти, проте систематичність оприлюднення актів не є втішною, також бувають відсутні номери та дати прийняття, а також додатки (наприклад, коли приймається певна програма).

Інші способи оприлюднення інформації використовуються тільки формально. Тільки два органи публічної влади, що брали участь у моніторингу, регламентували питання оприлюднення інформації із використанням інформаційних стендів.

Загальні висновки та рекомендації щодо організації оприлюднення інформації органом влади на офіційному веб-сайті та за допомогою інших способів

Прийняття Закону України «Про доступ до публічної інформації» було пов'язане із значними сподіваннями у медіа та громадськості щодо прозорості та відкритості влади.

Переломною стала концепція, яку заклад Закон України «Про доступ до публічної інформації», а саме - повна відкритість публічної влади, доступ до всієї інформації, яка знаходиться в органі публічної влади. Великий об'єм важливої інформації орган публічної влади має самостійно оприлюднювати на офіційному веб-сайті, офіційних друкованих виданнях чи іншими способами. Також на органи влади покладено обов'язок систематичного, повного, вчасного оприлюднення актів, які прийняті ними, а також проектів актів. Відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» у разі наявності офіційного веб-сайту невиконання цього обов'язку є порушенням вимог Закону.

Питання, які досліджувались в рамках другого етапу: чи мають веб-сайти статус «офіційного», в яких доменних адресах вони розміщуються, яким чином регламентується їхня робота, аналіз актів, які визначають питання доступу до інформації для службового користування; оприлюднення нормативно-правових актів, актів індивідуальної дії, проектів актів, що повинні публікуватись відповідно до Закону «Про доступ до публічної інформації» (за критеріями - повне оприлюднення, у терміни, визначені Законом, послідовність), зручність пошуку та користування, наявність системи реєстрації та обліку документів в органах публічної влади – чи розміщено інформацію на офіційному веб-сайті, використання інших способів оприлюднення актів та їхніх проектів.

Загальні висновки, зроблені за результатами моніторингу. В органах публічної влади відсутні порядки (регламенти) чи інші акти про функціонування офіційних веб-сайтів, які б в визначали також зв'язки між структурними підрозділами в процесі забезпечення роботи веб-сайту (наповнення) та інші важливі питання. Більшість органів публічної влади обмежились згадкою про потребу забезпечення належного функціонування офіційного веб-сайту та приведення його у відповідність до Закону України «Про доступ до публічної інформації» в актах про першочергові заходи. Львівська обласна рада, наприклад, у розпорядженні «Про заходи щодо забезпечення доступу до публічної інформації» виділила розділ четвертий, в якому більше, ніж інші, визначила документально, яким чином оприлюднювати інформацію на сайті. Волинська обласна рада – одна із небагатьох, що регламентувала питання використання інших способів оприлюднення інформації у своєму акті.

Органи місцевого самоврядування не приймають рішень щодо визначення, який веб-ресурс є офіційним, у результаті можна знайти в мережі Інтернет декілька ресурсів, при зміні керівництва втрачається інформація, у тому числі доступ до рішень, які приймались попередніми складами депутатського корпусу чи актів виконавчого комітету.

Часто офіційні веб-сайти стають піар-майданчиками для представників органів влади, керівництва, «осучаснені» дизайни більше спрямовані на цю мету (наприклад, додаються функції «подобасться», що можна зробити через соціальні мережі), натомість втрачається «призначення» офіційного веб-сайту – це оприлюднення публічної інформації, виконання вимог Закону «Про доступ до публічної інформації», в першу чергу для більшості органів публічної влади та громадськості веб-сайти є найбільш швидким і зручним способом доступу до проектів актів та прийнятих актів органу влади.

Більшість веб-сайтів є застарілі технічно, та багато із них через це не можуть служити ефективним засобом для наповнення усієї інформації, яка повинна бути оприлюднена на них відповідно до вимог Закону України «Про доступ до публічної

інформації» (перш за все це стосується усіх нормативно-правових та інших актів, проектів актів, що мають оприлюднюватись відповідно до закону).

Відсутність пошуку взагалі чи за ключовими словами, інші технічні питання перешкоджають користуванню інформацією на офіційному веб-сайті, запитувачі змушені звертатись до органу влади із запитом. Опрацьовувати документи та акти є важкою справою, як і їх пошук. Лише коли відомо достеменно номер, дату прийняття чи назву – можливо знайти такі акти на більшості веб-ресурсах органів публічної влади, також використовуються архівування документів, відсутні пошук за ключовими словами, що взагалі унеможлиблює знаходження таких документів, коли невідомі реквізити.

Має місце формальне виконання вимоги про оприлюднення проектів рішень та актів органів публічної влади (спостерігається тенденція пошуку способів ухилення, наприклад, акти оприлюднюються, але не зрозуміло, якими є дати, коли проекти будуть розглядатись, оприлюднюються окремі акти).

Аналогічно щодо нормативно-правових актів та актів індивідуальної дії, як і проектів, - *рідко вказуються дати публікації та зміни публікації, що є однією із вимог Закону «Про доступ до публічної інформації» при роботі із публікацією інформації.* Також одним із способів «ухилення» від послідовної публікації актів та утруднення громадського чи державного контролю є публікація актів та проектів не в окремому розділі офіційного веб-сайту, а у рубриках «новини», «повідомлення», що ускладнює також пошук та роботу із документами.

Повне виконання вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації» щодо оприлюднення нормативно-правових актів та актів індивідуальної дії (послідовно, вчасно (протягом 5 робочих днів з дня затвердження (прийняття) і повно – швидше окремі позитивні приклади, аніж практика. *Має місце і оприлюднення тільки «переліку» актів, вилучення актів взагалі, в яких є інформація із обмеженим доступом (хоча відповідно до вимог Закону обмеженню підлягає тільки інформація, а не цілий документ (ч. 7 ст. 6)*

Рекомендації щодо оприлюднення на офіційному веб-сайті актів. Як визначено у ході моніторингу, однією із першочергових потреб є регламентація порядку функціонування офіційного веб-сайту в органі публічної влади. Необхідним є прийняття (у разі наявності – скасування чи внесення змін) до порядків, положень, інших актів, які визначають функціонування офіційних веб-сайтів (визначити, який ресурс є офіційним, визначити відповідальних, інформацію, в тому числі яка передбачена іншими законодавчими актами окрім Закону «Про доступ до публічної інформації», зв'язки між структурними підрозділами, порядок моніторингу та інші пов'язані із цим питанням). Важливим є визначення чітких «схем» створення та знаходження інформації та документів всередині органу публічної влади, хто і як передає інформацію для оприлюднення, якими є строки «проходження» акту всередині органу публічної влади в кожному структурному підрозділу – поки він стає актом органу публічної влади. Орган публічної влади повинен регламентувати і забезпечити умови для взаємозв'язків між структурним підрозділом, який адмініструє офіційний веб-сайт, та іншими структурними підрозділами, які створюють публічну інформацію.

Однією із проблем *невиконання строків оприлюднення проектів рішень органів місцевого самоврядування на офіційних веб-сайтах* є відсутність налагодженої роботи всередині органу влади щодо нормотворчого процесу, недосконалість регламентів рад та їх недотримання. Наслідком є те, що порушуються строки, визначені Законом «Про доступ до публічної інформації» та ряд інших законодавчих норм, які гарантують право громадськості на участь в нормотворчому процесі (що особливо часто трапляється у ході бюджетного процесу).

Закон України «Про доступ до публічної інформації» при забезпеченні оприлюднення проектів актів та прийнятих актів ставить ряд вимог: оприлюднення повних текстів актів (за наявності інформації із обмеженим доступом – документ оприлюднюється, окрім такої інформації, однак оприлюднення є обов'язковим); дотримання строків, визначених

Законом (не пізніше 5 робочих днів); при оприлюдненні повинні вказуватись дати прийняття, зміни, опублікування та зміни публікацій).

До набуття чинності Законом України «Про доступ до публічної інформації» органами публічної влади уже прийнято чимало нормативно-правових актів та актів індивідуальної дії, які становлять і можуть становити інтерес для громадськості та самого органу публічної влади, тому рано чи пізно орган влади буде зацікавлений у тому, щоб почати роботу із опрацюванням та наповненням на офіційний веб-сайт актів, які були прийняті до набуття чинності Законом України «Про доступ до публічної інформації».

Щодо рекомендацій користувачів, важливим є розміщення нормативно-правових актів та актів індивідуальної дії, а також проектів актів в окремих розділах сайту (не «Доступ до публічної інформації», «Новини», «Офіційно» тощо), адже користувач одразу не знає, де почати пошук документів. Також потребою для ефективної роботи із документами є створення пошуку за ключовими словами (не тільки датою прийняття чи номером), розбивка актів окремими сторінками (не одним архівом рішень, що були прийняті на сесії, бо це ускладнює пошук потрібного акту, який можна знайти тільки знаючи усі дані).

Як для ефективного опрацювання запиту та інформацію, так і для того, щоб користувачі, які мають доступ до мережі Інтернет, не мали потреби відправляти запит, а орган влади потім його опрацьовувати, важливим є забезпечення доступу у мережі до відомостей із системи обліку документів.

Одним із викликів залишається перегляд актів, якими затверджені перелік службової інформації, приведення їх у відповідність із Законом «Про доступ до публічної інформації», а також провести навчання для відповідальних щодо застосування обмежень у доступі до публічної інформації (в тому числі персональних даних, службової інформації, іншої інформації, доступ до якої може бути відповідно до закону обмежений).

Рекомендації щодо забезпечення доступу до публічної інформації іншими способами. Як виявилось, чимала кількість органів публічної влади мають власні друковані засоби масової інформації (є засновниками чи співзасновниками). Водночас майже жоден із них не використовується для публікації нормативно-правових актів чи проектів рішень, які становлять предмет інтересу для громадськості. *Більшість із них використовуються для промоції дій керівництва органу публічної влади. Існування таких засобів масової інформації взагалі суперечить демократичним засадам функціонування медіа в розвинутих країнах, таке явище є пережитком для України.* Водночас вони поки що існують, в першу чергу їх потреба обґрунтовується необхідністю висвітлювати інформацію про діяльність органу публічної влади. При цьому найбільш очевидно, що Закон України «Про доступ до публічної інформації» відображає той «мінімальний» набір інформації, який становить інтерес для громадськості. І такою інформацією є постійно оновлювана інформація – це проекти актів та прийняті акти. Таким чином, *принаймі частина площі друкованих засобів масової інформації, засновниками яких є органи публічної влади, мала б іти на ці потреби* (що може виражатись і в переліку прийнятих актів та проектів актів із інформуванням (посиланням) на джерело в Інтернеті).

Закон України «Про доступ до публічної інформації» також визначає можливість органу публічної влади публікувати інформацію в офіційних друкованих виданнях, що не варто сплутувати із друкованих засобом масової інформації, як часто розуміють органи влади. Таким виданням може бути і збірка актів, публікація актів та інформації на довірній основі із іншими засобами масової інформації. Такий підхід дозволяє забезпечити доступ до актів без звернення до органу публічної влади за допомогою запиту, а також автентичність документів (оскільки тексти на веб-сайті можуть змінюватись при відсутності системи захисту публікації). *Мало використовуваними є інформаційні стенди для оприлюднення актів та проектів*, хоча є і позитивні приклади, наприклад регламентація Волинською обласною радою структури і вигляду, наповнення в окремому акті.