



**ЦЕНТР ДЕМОКРАТІЇ ТА
ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА**



**Уповноважений
Верховної Ради України
з прав людини**

РЕКОМЕНДАЦІЇ РОЗПОРЯДНИКАМ ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

за результатами моніторингу в рамках проекту
«Платформа «Омбудсман плюс»»

Рекомендації підготовлено експертами Центру демократії та верховенства права в рамках проекту **«Зміцнення потенціалу Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»**, який виконується Програмою розвитку ООН в Україні та фінансується Міністерством закордонних справ Данії.

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.



За підтримки Програми розвитку ООН в Україні
та Міністерства закордонних справ Данії



ЗМІСТ

Передмова	5
Вступ	6
Рекомендації щодо організації роботи розпорядників інформації по забезпеченню доступу до такої інформації	7
Щодо розміщення на офіційних веб-сайтах розпорядників відомостей про те, як можна отримати публічну інформацію	7
Щодо організації розпорядниками прийому запитів на інформацію	9
Щодо організації «спеціальних місць для роботи запитувачів публічної інформації з документами чи їх копіями»	13
Щодо визначення розпорядниками публічної інформації спеціальних структурних підрозділів або відповідальних осіб з питань доступу до публічної інформації	15
Рекомендації щодо отримання інформації про фінансові ресурси органів місцевої виконавчої влади та місцевого самоврядування та порядок їх витрачання	16
Щодо розміщення інформації про фінансові ресурси розпорядників на їхніх офіційних веб-сайтах	16
Щодо надання розпорядниками інформації текстів рішень про затвердження бюджетів відповідного рівня, звітів про їх виконання та інформації про фінансові ресурси розпорядника за запитами на інформацію	18
Щодо організації роботи розпорядників у сфері надання інформації про розпорядження бюджетними коштами та майном за запитами на інформацію	19
Щодо надання розпорядниками інформації копій договорів (про здійснення закупівель товарів, робіт, послуг, про продаж, передачу в оренду, концесію або під заставу об'єктів комунальної власності та інших) за запитами на інформацію	22
Рекомендації щодо оприлюднення проектів актів розпорядників, організації доступу до засідань місцевих рад, оприлюднення прийнятих розпорядниками актів	23
Щодо оприлюднення проектів актів розпорядників	23

Строки оприлюднення проектів актів	26
Щодо забезпечення доступу до засідань місцевих рад	29
Оприлюднення прийнятих розпорядниками актів	38
Строки оприлюднення актів	40
Надання актів розпорядників за запитом на інформацію	41
Закріплення веб-адреси офіційного веб-сайту	41
Щодо відповідності норм регламентів місцевих рад вимогам Закону України «Про доступ до публічної інформації»	42
Рекомендації щодо надання інформації за запитом на інформацію	43
Щодо факту надання інформації	45
Щодо повноти надання інформації	45
Щодо строків надання інформації	46
Щодо продовження розгляду запиту до 20 робочих днів	47
Щодо плати за копіювання і друк	48
Щодо підстав для відмови у задоволенні запиту на інформацію	49
Щодо відмови у задоволенні запиту на інформацію	51
Щодо пересилання запиту належному розпоряднику	51
Щодо неправомірної відмови у наданні інформації	53
Щодо форми запитуваної інформації	54
Щодо надання інформації на електронну пошту	56
Щодо спеціально створених онлайн-форм для подання запитів на інформацію	56
Як своєчасно надавати повну і достовірну інформацію (організаційні заходи)?	57
Загальна схема подання та опрацювання запитів	58

З моменту, коли повноваження щодо нагляду за дотриманням права на доступ до публічної інформації перейшли до Офісу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, виникло розуміння, що ця робота потребує тісної співпраці з громадським сектором. В Україні громадські організації та активісти наполегливо відстоювали прийняття законодавства, що забезпечило б право на доступ до публічної інформації, вдосконалення цього законодавства та його реалізацію.

Платформа «Омбудсман плюс» була створена у 2015 році як неформальне об'єднання громадських організацій з метою підсилення експертного потенціалу Офісу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. До Платформи увійшли громадські організації, які докладали зусиль у сфері вдосконалення та належної імплементації законодавства про доступ до публічної інформації. Саме в межах цього напрямку Громадська організація «Центр демократії та верховенства права» (раніше – Інститут Медіа Права) і розпочала моніторинг, головною метою якого було виявити, як розпорядники на місцевому рівні організували роботу з доступом до публічної інформації і виконують вимоги Закону. Офісу Омбудсмана було важливо отримати ці дані з перших рук – від громадських активістів – моніторів, які мешкають у кожній окремій області і можуть дати об'єктивну картину того, чи дійсно розпорядники на місцях розуміють та виконують Закон України «Про доступ до публічної інформації».

Ці рекомендації були складені, як результат дослідження та аналізу проблематики, яка є на місцях, а також як настанова державним службовцям та працівникам органів місцевого самоврядування до вдосконалення своєї роботи у сфері доступу. Ми упевнені, що спільна робота Офісу Уповноваженого, громадських організацій та всіх небайдужих людей матиме результатом усвідомлення на всіх рівнях важливості відкритого та безперешкодного доступу до публічної інформації, як показника довіри суспільства до влади.

Ірина Кушнір,

представник Уповноваженого Верховної Ради
України з прав людини – начальник Управління
з питань дотримання права на доступ
до інформації та права на звернення

РЕКОМЕНДАЦІЇ ЕКСПЕРТІВ «ПЛАТФОРМИ «ОМБУДСМАН ПЛЮС»

за результатами моніторингу виконання законодавства про доступ до публічної інформації на місцевому рівні

Розробляючи методологію моніторингу та втілюючи її в життя в рамках проекту «Платформа «Омбудсман плюс», експерти Громадської організації «Центр демократії та верховенства права» ставили собі за мету не просто зібрати факти дотримання чи недотримання закону розпорядниками інформації. Йшлося, у першу чергу, про виявлення труднощів, з якими стикаються запитувачі, отримуючи публічну інформацію у тій чи іншій формі, а також – недоліків у роботі розпорядників, що їх породжують. Адже не поодинокими є випадки, коли формально закон виконаний, але інформацію ніхто так і не отримав.

З огляду на це, в основу методології і цих рекомендацій покладено два основні критерії – доступ до публічної інформації має бути організований таким чином, щоб (1)максимально виконати мету Закону України «Про доступ до публічної інформації» і (2)витратити при цьому мінімальні ресурси розпорядників.

Метою Закону України «Про доступ до публічної інформації», відповідно до статті 2, є забезпечення прозорості та відкритості суб'єктів владних повноважень і створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації. Тоді як ресурси розпорядника розуміються у найширшому значенні – це будь-які витрати з державного чи місцевого бюджетів, на забезпечення доступу до публічної інформації (оплата праці службовців, вартість розробки та підтримки функціонування веб-ресурсів, електронного документообігу, вартість паперу та амортизація оргтехніки, оплата поштово-

го зв'язку тощо). Насправді громадськість не менше, а подекуди й більше, зацікавлена в оптимізації та ефективному розпорядженні державними коштами, навіть якщо вони витрачаються на безпосереднє задоволення її інтересів.

Виконання вимог закону є необхідним елементом, який підлягав моніторингу. Та поряд з цим, було взято до уваги, що за кожною законодавчою вимогою стоїть задоволення інтересу окремої особи чи групи осіб на отримання публічної інформації. І тому оцінці підлягав також спосіб виконання та результат – отримано чи не отримано інформацію.

Ще одним важливим завданням, яке ставили перед собою експерти, є розробка рекомендацій для уникнення типових порушень, виявлених моніторингом. Іншими словами важливо було не критикувати, а пропонувати нові ідеї саме на тих ділянках, де виявлені проблеми.

Читаючи ту чи іншу рекомендацію (наприклад, розмістити певну інформацію на офіційному веб-сайті), не варто думати, що жоден з розпорядників її не розмістив (або іншими словами в процесі моніторингу не були помічені позитивні факти дотримання закону). Це означає, що така інформація була відсутня на офіційному веб-сайті хоча б одного з розпорядників в момент здійснення моніторингу. Тому чимало рекомендацій для окремих розпорядників не будуть новими, вони можуть відповідати їх постійній практиці. Втім і в такому випадку вони можуть використовуватись для навчання, до прикладу нових працівників, чи простого підтвердження, що Ви працюєте якісно і ефективно.

РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ОРГАНІЗАЦІЇ РОБОТИ РОЗПОРЯДНИКІВ ІНФОРМАЦІЇ ПО ЗАБЕЗПЕЧЕННЮ ДОСТУПУ ДО ТАКОЇ ІНФОРМАЦІЇ



Щодо розміщення на офіційних веб-сайтах розпорядників відомостей про те, як можна отримати публічну інформацію

Закон України «Про доступ до публічної інформації» вимагає оприлюднення на офіційних веб-сайтах тільки інформації про подання запитів на інформацію. Втім надання публічної інформації за запитами – це найдорожчий спосіб забезпечення до неї доступу.

З точки зору оптимізації витрачання ресурсів, розпорядники зацікавлені у зменшенні кількості запитів, особливо письмових, що вимагають надсилання відповідей звичайною поштою. Однак, це має відбутися не за рахунок порушення права запитувачів на їх подання, а завдяки розширенню способів і форм отримання публічної інформації. Грубий, але показовий приклад – чим більше інформації можна отримати з офіційного

веб-сайту, тим меншою є потреба щось запитувати. І тут йдеться не тільки про фактичне існування такої інформації

на веб-сайті, але про доступність для пошуку. Немає ніякої користі з інформації, яка формально є, але її не можна знайти. Або інший – розміщення інформації про вартість відшкодування на копіювання та друк документів може суттєво знизити обсяги запитуваної інформації і стимулювати отримання інформації з Інтернету або шляхом самостійного копіювання.

Так чи інакше, але Інтернет є основним і необхідним джерелом інформації для активної частини населення, яка, як правило, і звертається з запитами. Отож, з метою урізноманітнення способів та форм отримання публічної інформації, розпорядникам варто, найперше, розмістити на своїх офіційних веб-сайтах якомога детальніші

відомості про передбачені законом права запитувачів та створені розпорядником можливості для їх реалізації.

Витяг зі статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

1. Розпорядники інформації зобов'язані оприлюднювати:

4) порядок складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень розпорядників інформації, дій чи бездіяльності;

8) розташування місць, де надаються необхідні запитувачам форми і бланки установи;

Отже, у зручній і доступній формі розпорядникам варто розмістити на своєму офіційному веб-сайті, зонайменше, такі відомості:

1. Яким чином можна отримувати публічну інформацію, що знаходиться у їх володінні: через офіційний веб-сайт, Єдиний державний веб-портал відкритих даних, Єдиний веб-портал використання публічних коштів (за умови, що розпорядник вже розмістив там інформацію), безпосереднє відвідування засідань колегіальних органів, передглату офіційних друкованих видань, інформаційні стенди (за умови, що вона регулярно там розміщується), ЗМІ, участь у конференціях, круглих столах, інших заходах, подання запитів на інформацію та інші джерела, якими цей розпорядник дійсно користується для поширення інформації. Розміщення такої інформації не має бути формальним переліком способів, які гіпотетично можуть використовуватись в Україні, а такою собі інтерактивною картою розпорядника, з зазначенням яку саме інформацію, яким чином і де можна отримати, з усіма адресами, гіперпосиланнями, номерами телефонів, факсів, електронними адресами, прізвищами працівників, назвами і датами випусків ЗМІ.

2. У якій формі і як можна отримувати публічну інформацію, що знаходиться у володінні розпорядника: усно, на паперових носіях, в електронній формі, факсом, самостійно фотографувати, копіювати, читати, слухати, записувати тощо;

3. У якій формі можна подавати запити на інформацію: по-

штою (зазначити адресу), факсом (зазначити номер (-и)), телефоном (зазначити номер(-и)), електронною поштою (зазначити електронну(i) адресу (-и));

4. Про порядок складання і подання запиту на інформацію, а також де, коли і як можна отримати консультацію під час оформлення запиту на інформацію, спеціальні форми запитів на інформацію чи гіперпосилання на спеціальні онлайн-форми для їх подання (якщо вони розроблені чи створені);

5. Строки розгляду запитів, поштової пересилки, вартість відшкодування витрат на копіювання і друк, право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядника інформації (зазначити до яких органів, порядок оскарження і навіть їх адреси);

6. Про спеціальне місце для роботи запитувачів з документами: адреса, розпорядок роботи, прізвища працівників, контактні телефони, для чого воно створене і які можливості дає запитувачу.

Вкрай важливо, щоб розміщені на офіційному веб-сайті відомості були актуальними, достовірними та несуперечливими. Недійсна інформація підриває довіру населення до органу влади і псує репутацію його керівників.

На практиці, це доволі складне завдання, навіть якщо розпорядник добросовісно намагається виконати вимоги закону. Це зумовлюють **три основні проблеми**:

1) величезний обсяг інформації, яку слід розмістити на офіційному веб-сайті;

Витяг зі статті 19 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Запити можуть подаватися в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою) на вибір запитувача.

2) доволі обмежені фінансові та кадрові ресурси розпорядників;

3) інформація потребує постійного оновлення, адже адреси, номери кабінетів, прізвища та інше постійно змінюються.

Для подолання цих проблем рекомендуємо наступне.

По-перше, ні в якому випадку не зменшувати обсяг інформації, краще сконцентруватися на пошуку ресурсів. Якісний офіційний веб-сайт може замінити тисячі людино-годин та тонни паперу. Ресурси можуть бути власними і залученими. Для розробки та наповнення офіційного веб-сайту, написання технічного завдання і алгоритму

розміщення інформації, створення електронних систем обліку, оцифрування документів та іншого можна використовувати кошти іноземних донорів, співпрацю з громад-

ськими організаціями, допомогою волонтерів (практикантів), готові безкоштовні інтернет-платформи та інше.

По-друге, обов'язково зазначати дату оприлюднення та оновлення інформації. Якщо інформація довго не оновлювалася, то запитувач має шанс зробити висновок, що вона може бути застарілою та звернеться до інших джерел. І виглядає це більш коректно по відношенню до запитувача у випадку, коли дійсно немає ресурсів на постійне оновлення інформації.

Витяг з частини другої статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

У разі наявності у розпорядника інформації офіційного веб-сайту така інформація оприлюднюється на веб-сайті із зазначенням дати оприлюднення документа і дати оновлення інформації.

Щодо організації розпорядниками прийому запитів на інформацію



З метою належної організації прийому запитів на інформацію, що подаються запитувачами особисто, розпорядникам варто вжити, щонайменше, таких заходів:

1. Подбати про те, щоб запитувачі могли потрапити в кабінет, де здійснюється такий прийом, без перешкод і якомога швидше. Для цього необхідно:

а. Провести інструктаж (залишити письмові інструкції, з якими ознайомлюються під розписку) з працівниками охорони, муніципальної поліції тощо, що працюють при вході (входах) в приміщення розпорядника. Проінструктовані працівники мають знати: (1)в якому кабінеті проводиться

прийом запитів на інформацію і надання консультацій при їх оформленні, і як в цей кабінет пройти; (2)де (в якому кабінеті) знаходиться спеціальне місце по роботі запитувачів з документами і як туди пройти; (3)де (в якому кабінеті) знаходиться спеціальний структурний підрозділ або посадова особа з забезпечення доступу запитувачів до інформації та оприлюднення інформації, і як туди пройти; (4)як потрапити в зазначені вище кабінети запитувачам з особливими фі-

зичними потребами.

б. Якщо кабінет, де проводиться прийом запитів на інформацію знаходиться не відразу при вході в приміщення розпорядника, то варто розмістити детальні вказівники, що допоможуть запитувачу швидко його знайти, обладнати цей кабінет помітною табличкою, а коридор освітлений, що дозволить її прочитати.

с. Простежити, щоб інформація про номер кабінету, розміщена на офіційному веб-сайті, відповідала дійсності і була однозначною.

2. Створити умови для оформлення письмових запитів на інформацію у приміщенні розпорядника: виділити приміщення (кабінет або частина кабінету), де є окремий стіл, стілець,

Витяг зі статті 19 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

1. Право на доступ до публічної інформації гарантується:

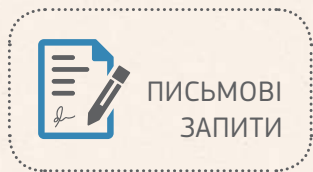
3) максимальним спрощенням процедури подання запиту та отримання інформації;

не вимагає.

3. Простежити, щоб допоміжна інформація, розміщена на інформаційних стендах чи столах, за якими працюють запитувачі, не плуталася з інформацією про подання звернень громадян.

4. Створити умови для подання усних запитів на інфор-

належне освітлення, бланки (зразки) запитів на інформацію, стенди або просто роздруковані витяги з законодавства, інструкції, внутрішні положення, що допоможуть запитувачам складати запити на інформацію та точно формулювати питання. Забезпечувати запитувачів папером, ручками, оргтехнікою (наприклад, для зняття копій), можна, але закон цього



ЗАПИТУВАЧІ МАЮТЬ ПРАВО ПОДАВАТИ



ОСОБИСТО



ФАКСОМ



ЗВИЧАЙНОЮ
ПОШТОЮ



ЕЛЕКТРОННОЮ
ПОШТОЮ



ОСОБИСТО



ТЕЛЕФОНОМ

мацію, таким чином, щоб особа, яка їх приймає могла відразу повідомити номер реєстрації такого запиту.

5. Забезпечити прийом запитів на інформацію, як мінімум, протягом всього робочого дня, а, за можливості, й довше. Левова частка запитувачів також працюють в загальноприйнятій робочий час, тоді як у них може виникнути потреба отримати консультацію при оформленні запиту, що, в окремих випадках, робити по телефону не дуже зручно ні для розпорядника, ні для запитувача.

6. Обов'язково проставляти відмітки про отримання письмових запитів на інформацію на їх копіях під час прийняття, як мінімум, прізвище особи, яка приймає, підпис, дату і реєстраційний номер. За можливості, проставляти також і вхідний номер, за яким реєструється запит у журналі вхідної кореспонденції. Якщо такої можливості немає, то запитувачу можна повідомити номер телефону, за яким він отримає інформацію про реєстрацію через кілька годин чи на наступний день.

7. Забезпечити надання консультацій при оформленні запитів. Варто пам'ятати, що розміщення на робочому столі зразка запиту не є належним виконанням цього обов'язку. Взагалі у тому, щоб запитувачі точно формулювали запити зацікавлений, в першу чергу, розпорядник, адже так на них легше

Постанова Кабінету Міністрів України №583 від 25.05.2011р. «Питання виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» в Секретаріаті Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органах виконавчої влади».

3. Запит може бути поданий особисто до спеціальних структурних підрозділів або посадовим особам, які організують у встановленому порядку доступ до публічної інформації, якою володіє розпорядник інформації, в робочий час згідно з правилами внутрішнього трудового розпорядку.

готувати відповідь. Консультації мають стосуватися не тільки правильного вказання реквізитів запиту, але й формулювання питань. Тому їх має надавати службовець, що є достатньо кваліфікованим і володіє знаннями про те, (1) який структурний підрозділ розпорядника (або який саме розпорядник, якщо окремі підрозділи чи органи визнані окремими розпорядниками) володіє необхідною інформацією, (2) в яких документах (хоч приблизно) і в якій формі вона відображена, (3) в якій формі запитувач має право і можливість

отримати інформацію (усно, телефоном, факсом, електронною поштою, письмово, для самостійного копіювання у спеціальному місці по роботі запитувачів з документами тощо), і що для цього треба зробити; (4) вартість відшкодування витрат на копіювання та друк документів та інші особливості надання публічної інформації конкретним розпорядником. Для виконання цього завдання службовця, який надає консультації, варто забезпечити безпосереднім доступом до системи обліку публічної інформації, якою володіє розпорядник, а також до бази актів, що видаються розпорядником, зі зручною системою пошуку, інших джерел інформації.

8. Організувати прийом запитів так, щоб запитувачам не доводилося чекати в загальних довгих чергах. Як правило, черги утворюються якщо запити приймаються через ЦНАП або

разом зі зверненнями громадян.

9. Створити умови для подання запитів особами з особливими потребами.

10. Інших заходів, залежно від можливостей розпорядника.

Указ Президента України №547/2011 «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації».

5) створити умови для подання письмових запитів громадянами з обмеженими фізичними можливостями;



З метою належної організації прийому запитів на інформацію, що подаються запитувачами телефоном або факсом, розпорядникам варто вжити, щонайменше, таких заходів:

1. Виділити окрему телефонну лінію, обладнати факсом і поширити інформацію про можливість подавати запити телефоном і факсом за цим номером: на офіційному веб-сайті, інформаційних стендах в приміщеннях розпорядників, в офіційних друкованих виданнях, ЗМІ чи будь-яким іншим способом, яким поширюється інформація про надання публічної інформації розпорядником;

2. Поінформувати службовців розпорядника, що відповідають на телефонні дзвінки по основних вхідних телефонних лініях, інформацією про номер телефону, за яким можна подати запит на інформацію телефоном і факсом.

3. Організувати прийом запитів по телефону і факсу, а також надання консультацій про їх оформлення службовцем, який є достатньо кваліфікованим і володіє знаннями про те, (1)який структурний підрозділ розпорядника (або який саме розпорядник, якщо окремі підрозділи чи органи визнані окремими розпорядниками)

володіє необхідною інформацією, (2) в яких документах (хоч приблизно) і в якій формі вона відображена, (3) в якій формі запитувач має право і можливість отримати інформацію (усно, телефоном, факсом, електронною поштою, письмово, для самостійного копіювання у спеціальному місці по роботі запитувачів з документами тощо), і що для цього треба зробити;

(4)вартість відшкодування витрат на копіювання та друк документів та інші особливості надання публічної інформації конкретним розпорядником;

4. Забезпечити службовця, який приймає запити на інформацію по телефону, безпосереднім доступом до системи обліку публічної інформації, якою володіє розпорядник, а також

до бази актів, що видаються розпорядником, зі зручною системою пошуку, інших джерел інформації. Варто створити можливість надавати якомога більше інформації відразу, не перериваючи телефонну розмову.

5. Організувати прийом запитів на інформацію телефоном

Витяг зі статті 19 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Запити можуть подаватися в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою) на вибір запитувача.

або факсом протягом всього робочого дня, а то й довше.

6. Організувати прийом запитів на інформацію телефоном, факсом таким чином, щоб службовець, що їх приймає, мав можливість відразу повідомити запитувачу номер реєстрації такого запиту.

7. Інших заходів, залежно від можливостей розпорядників.

Організуюючи прийом запитів телефоном та факсом варто пам'ятати, що подаючи такий запит, запитувач має право

просити надати інформацію у будь-якій зручній для нього формі (факсом, письмово, електронно, особисто). Крім того, приймання запитів по телефону, фактично, вимагає від працівника розпорядника організувати дотримання вимог до запиту, адже саме він переводить його в текстову форму. Йдеться про те, що приймаючи запит працівник розпорядника має вказати (тобто спитати запитувача): ім'я (найменування запитувача), його поштову адресу, номер зв'язку, у якій формі він бажає отримати інформацію, та інше.

З метою належної організації прийому запитів на інформацію, що подаються запитувачами електронною поштою, розпорядникам варто взяти, щонайменше, таких заходів:

1. Створити електронну скриньку (за потреби декілька) обов'язково з офіційною доменною адресою, поширити інформацію про можливість подавати запити електронною поштою за цією адресою: на офіційному веб-сайті, інформаційних стендах в приміщеннях розпорядників, в офіційних друкованих виданнях, ЗМІ чи будь-яким іншим способом, яким поширюється інформація про надання публічної ін-

формації розпорядником;

2. Зазначена скринька повинна надавати автоматичну відповідь про дату отримання розпорядником запиту;

3. Забезпечити надання повідомлень про дату на номер реєстрації запиту, у тому числі в Журналі вхідної кореспонденції розпорядника не пізніше наступного робочого дня.



Щодо організації «спеціальних місць для роботи запитувачів публічної інформації з документами чи їх копіями»

Для належної організації «спеціальних місць для роботи запитувачів з документами розпорядникам варто, найперше, видати внутрішній правовий акт (розпорядження голови, наказ керівника структурного підрозділу з питань доступу до публічної інформації тощо), в якому врегулювати наступні питання:

1. Виділення приміщення (кабінету чи його частини), обладнання його меблями (стіл, стілець, освітленням, з можливістю підключення до електромережі. Приміщення або його частина (окремо виділений стіл) має бути призначене тільки для цієї мети, де запитувачі могли б працювати протягом всього робочого



дня. Конференц-зали, зали для засідань, інші кабінети, які паралельно використовуються з іншою метою, не підходять.

2. Забезпечення вільного проходу до цього кабінету та пронесення своєї техніки (фотоапаратів, сканерів, копіювальної техніки, комп'ютерів тощо) – стосується тих розпорядників, які ввели контрольно-пропускний режим, у своє приміщення, а також:

а. Якщо кабінет, де знаходиться «спеціальне місце» розміщений не відразу при вході в приміщення розпорядника, то варто подбати про детальні вказівники, що допоможуть запитувачу швидко його знайти, обладнати цей кабінет помітною табличкою, а коридор освітленням, що дозволить її прочитати.

б. Проведення інструктажу (письмові інструкції, з якими ознайомлюються під розписку, або інше) з працівниками охорони, муніципальної поліції тощо, які працюють при вході (входах) в приміщення розпорядника. Проінструктовані працівники мають знати: (1) де (в якому кабінеті) знаходиться спеціальне місце по роботі запитувачів з документами і як туди пройти; (2) як потрапити в зазначений кабінет запитувачам з особливими фізичними потребами.

3. Поширення інформації (1) про право запитувачів ознайомлюватися з запитуваною інформацією у «спеціальному місці», самостійно її копіювати, сканувати, фотографувати (використовуючи власну техніку), робити виписки тощо, (2)

Витяг зі статті 14 Закону України «Про доступ до публічної інформації»

1. Розпорядники інформації зобов'язані:

4) визначати спеціальні місця для роботи запитувачів з документами чи їх копіями, а також надавати право запитувачам робити виписки з них, фотографувати, копіювати, сканувати їх, записувати на будь-які носії інформації тощо;

адресу (з номером кабінету) та (3) розпорядок роботи: на офіційному веб-сайті (обов'язково), інформаційних стендах в приміщеннях розпорядників, в офіційних друкованих виданнях, ЗМІ чи будь-яким іншим способом, яким поширюється інформація про надання публічної інформації розпорядником;

4. Забезпечення постійної роботи «спеціального місця», що дозволяє

запитувачам працювати з документами протягом всього робочого часу і всіх днів тижня;

5. Призначення відповідальних працівників та визначення кола їх обов'язків, внесення відповідних обов'язків до посадових інструкцій;

6. Забезпечення умов для запитувачів з особливими потребами.

Відповідаючи на запити, в яких запитувачі просять надати можливість ознайомитися з документами у «спеціальному місці» варто обов'язково вказувати:

1) адресу розпорядника;

2) номер кабінету, а якщо його складно знати, то й коротку інструкцію;

3) прізвище, ім'я, по по-батькові відповідального працівника;

4) номер телефону, за яким можна з таким працівником зв'язатися;

5) графік роботи «спеціального місця» (що як вже зазначалося, не повинен бути коротшим, ніж розпорядок роботи

розпорядника вцілому).

Такі ж вимоги стосуються відповідей на запити, задоволення яких потребує сканування документів або копіювання чи друку документів, обсяг яких перевищує 10 сторінок, але

тільки у випадку, якщо розпорядник не в змозі надати такі документи безкоштовно або зісканувати їх власною технікою.

Забезпечувати «спеціальне місце» оргтехнікою для запитувачів закон не вимагає, втім і не забороняє.

Щодо визначення розпорядниками публічної інформації спеціальних структурних підрозділів або відповідальних осіб з питань доступу до публічної інформації

Питання юридичного визначення відповідальних осіб з питань доступу до публічної інформації є завершеним тільки тоді, коли відповідні обов'язки внесені у посадові інструкції службовців розпорядника. Видати внутрішній правовий акт, який тільки визначає структурний підрозділ чи окрему особу відповідальними з питань доступу, недостатньо з таких міркувань.

Персоналізація трудових обов'язків позитивно впливає на виконавчу дисципліну не тільки в органах державної влади чи місцевого самоврядування. Покладення визначеного обсягу обов'язків на конкретного працівника і ефективний контроль за їх виконанням сприяє тому, що певна робота буде систематично виконуватись. Якщо ж вона не виконана, то цей працівник нестиме юридичну відповідальність, що за відсутності посадової інструкції (або відсутності цих обов'язків у ній) не можливо.

За невиконання вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації» може застосовуватись не тільки дисциплінарна відповідальність, але й адміністративна, кримінальна, цивільно-правова. Найчастіше, наразі застосовується адміністративна. Судова практика йде тим шляхом, що у випадку, коли обов'язки по виконанню тієї чи іншої вимоги не були покладені на конкретного працівника, і було скоєно адміністративне правопорушення, то до відповідальності

притягують керівника розпорядника, оскільки він зобов'язаний організувати доступ до публічної інформації.

Якщо виконання хоч якоїсь вимоги законодавства про доступ до публічної інформації не буде відображено в посадовій інструкції, то можна вважати, що вона не буде систематично виконуватись і відповідальність нестиме керівник розпорядника або структурного підрозділу з питань доступу до публічної інформації.



Стаття 16 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Відповідальні особи з питань доступу до публічної інформації.

1. Розпорядник інформації відповідає за визначення завдань та забезпечення діяльності структурного підрозділу або відповідальної особи з питань доступу до публічної інформації розпорядників інформації, відповідальних за опрацювання, систематизацію, аналіз та контроль щодо задоволення запиту на інформацію, надання консультацій під час оформлення запиту, а також за оприлюднення інформації, передбаченої цим Законом.

РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ОТРИМАННЯ ІНФОРМАЦІЇ ПРО ФІНАНСОВІ РЕСУРСИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ПОРЯДОК ЇХ ВИТРАЧАННЯ

(надалі – інформації про фінансові ресурси)

Щодо розміщення інформації про фінансові ресурси розпорядників на їхніх офіційних веб-сайтах



Найкращою практикою оприлюднення інформації про (наприклад, школі), пооб'єктні витрачання фінансових ресурсів є розміщення на офіційному веб-сайті розпорядника паралельно двома шляхами такої інформації:

1) розміщення усієї фінансової та звітної документації, що готується і подається розпорядником, відповідно до законодавства, за всі роки, коли така звітність подавалася (для цього можна створювати архіви документів), або – щонайменше, з дня набуття чинності Законом

України «Про доступ до публічної інформації» (09.05.2012);

2) створення таких он-лайн ресурсів, які дозволяють побачити обсяг виділених коштів кінцевому розпоряднику

Витяг зі статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації»

1. Розпорядники інформації зобов'язані оприлюднювати:

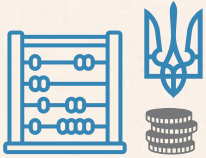
1) інформацію про... фінансові ресурси (структуру та обсяг бюджетних коштів, порядок та механізм їх витрачання тощо);

10) звіти, в тому числі щодо задоволення запитів на інформацію.

детальні звіти про використання бюджетних коштів, звіти про виконання титульних списків ремонту, будівництва, ремонту доріг, тощо.

Такий спосіб дозволяє виконувати вимоги Закону України «Про доступ до публічної інформації» не тільки формально, але й змістовно. Адже, як вже зазначалося, метою прийняття (а відповідно й виконання) цього закону є забезпечення прозорості

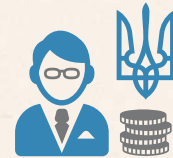
та відкритості суб'єктів владних повноважень і створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації.



Обсяг бюджетних коштів
і порядок їх витрачання
розпорядником взагалі



ОБСЯГ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ



Обсяг бюджетних коштів
і порядок їх витрачання
розпорядником на своє утримання



ІНФОРМАЦІЯ ПРО ФІНАНСОВІ РЕСУРСИ,
ЩО РОЗМІЩУЄТЬСЯ НА ОФІЦІЙНИЙ ВЕБ-САЙТАХ



ВИМОГИ ЗАКОНОДАВСТВА ДО ПОРЯДКУ
ВИТРАЧАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ
РОЗПОРЯДНИКОМ



ФІНАНСОВА І ЗВІТНА ДОКУМЕНТАЦІЯ,
ЯКУ ГОТУЄ І ПОДАЄ
РОЗПОРЯДНИК



ВІЗУАЛІЗАЦІЯ
(СПЕЦІАЛЬНІ ВЕБ-РЕСУРСИ)
ВИТРАТ З БЮДЖЕТУ



Щодо надання розпорядниками інформації текстів рішень про затвердження бюджетів відповідного рівня, звітів про їх виконання та інформації про фінансові ресурси розпорядника за запитами на інформацію

Як правило, рішення про затвердження бюджету відповідного рівня, звіти про їх виконання, інформацію про фінансові ресурси розпорядники розміщують на офіційному веб-сайті. Втім незважаючи на це і з огляду на вимоги статті 22 Закону України «Про

доступ до публічної інформації» таку інформацію слід надавати на запити на інформацію у повному обсязі. Одночасно з наданням такої інформації добросовісний розпорядник поінформує запитувача, що на офіційному веб-сайті він може знайти значно більше інформації про виконання бюджету, дасть відповідні гіперпосилання чи зазначить в якому конкретно розділі.

У випадку, якщо запитувач просить надати таку інформацію на електронну пошту, вона має бути надана безкоштовно, навіть якщо розпорядник затвердив розмір плати за копіювання або друк і обсяг запитуваних документів перевищує 10 сторінок. Як уже зазначалося вище, рішення про затвердження бюджету відповідного рівня і звіти про їх виконання мають бути розміщені на офіційному веб-сайті розпорядника, отже розпорядник повинен володіти такою інформацією в цифровій формі. Звідси, надання такої інфор-

Витяг зі статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

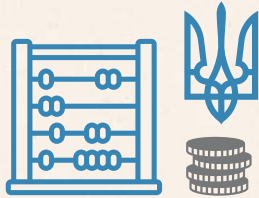
2. Відповідь розпорядника інформації про те, що інформація може бути одержана запитувачем із загальнодоступних джерел, або відповідь не по суті запиту вважається неправомірною відмовою в наданні інформації.

мації на електронну пошту не вимагає, власне, копіювання і друку документів, отже має бути безкоштовним.

Щодо надання за запитами звітів про виконання бюджету, то звіти повинні надаватися у такому ж вигляді, як подаються до відповідних

державних органів, для яких готуються, тобто зазначаючи період звітності, прізвища посадових осіб, що їх підписують, дату подання.

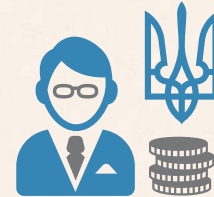
Закон містить тільки загальне формулювання – «інформація про фінансові ресурси розпорядника (структуру та обсяг бюджетних коштів, порядок та механізм їх витрачання тощо)», інші нормативні акти не деталізують його вимог. Аналізуючи ж практику отримання інформації в цій сфері, можна зазначити, що тут йдеться про два типи інформації, яка є для запитувачів цікавою. Перший – скільки бюджетних коштів, на що і яким чином тратить розпорядник. Другий – скільки бюджетних коштів і яким чином розпорядник тратить на своє утримання. Отже відповідь на запит такого роду буде повною, якщо розпорядник надасть таку інформацію окремо по кожному з цих типів.



ОБСЯГ І ПОРЯДОК
ВИТРАЧАННЯ РОЗПОРЯДНИКОМ
БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ



ІНФОРМАЦІЯ ПРО ФІНАНСОВІ
РЕСУРСИ, ЩО НАДАЄТЬСЯ
ЗА ЗАПИТАМИ



ОБСЯГ І ПОРЯДОК ВИТРАЧАННЯ
РОЗПОРЯДНИКОМ БЮДЖЕТНИХ
КОШТІВ НА СВОЄ УТРИМАННЯ

Щодо організації роботи розпорядників у сфері надання інформації про розпорядження бюджетними коштами та майном за запитами на інформацію



Забезпечення прозорості та відкритості розпорядників у першу чергу здійснюється через надання інформації про розпорядження бюджетними коштами і майном. З огляду на виявлені моніторингом проблеми розпорядникам варто вжити таких заходів:

1. Організувати роботу з запитами таким чином, щоб відповіді на запити готували ті структурні підрозділи чи органи, які володіють запитуваною інформацією. Якщо запит адресований на ім'я керівника розпорядника або міського голову, який в цілому керує роботою всіх виконавчих органів, він зобов'язаний негайно і без повідом-

лення про це запитувача скерувати запит до виконавчого органу чи структурного підрозділу, який володіє запитуваною інформацією, і останній має надати відповідь в межах строку з дня отримання запиту керівником розпорядника. Надсилати запити своїм структурним підрозділам чи виконавчим органам нібито за належністю і подовжувати таким чином розгляд запитів є неналежною організацією роботи і несвоєчасним надання інформації. Так само надсилати запити структурному підрозділу, який не володіє інформацією, тоді як інший – нею володіє, теж некоректно. Бо

навіть якщо такий структурний підрозділ цілком правдиво відповість, що не володіє запитуваною інформацією – це не звільнить від юридичної відповідальності керівника розпорядника за ненадання інформації.

2. Запровадити дієвий контроль за задоволенням запитів на інформацію, строк задоволення яких продовжено до 20 робочих днів;

3. Провести інструктаж, роз'яснювальну роботу або навчання для працівників розпорядників, що безпосередньо працюють з запитом на інформацію на якому роз'яснити, що:

а. Ненадання відповіді на запит на інформацію, а також ненадання інформації на запит на інформацію тягне за собою юридичну відповідальність (щонайменше дисциплінарну та адміністративну). Більше того, правопорушенням нарівні з повним ігноруванням запиту може бути визнано відповідь:

- про продовження строку розгляду запиту до 20 робочих днів або про надсилання своєму структурному підрозділу як «належному» розпоряднику, якщо згодом інформація запитувачу не надсилається,
- про надсилання запиту про інформацію, якою володіє розпорядник іншому державному органу як належному розпоряднику, хоча він і не володіє інформацією, і не

зобов'язаний володіти і цілком природньо відмовить у його задоволенні;

б. Неправомірна відмова у задоволенні запиту також тягне за собою юридичну відповідальність (щонайменше дисциплінарну та адміністративну). Тому відповідати на запити щодо розпорядження бюджетними коштами чи майном *«Оскільки зазначені рішення містять персональні дані громадян, надати копії по запиту не вбачається можливим»* або вказувати, що надання відповіді потребує узагальнення інформації, хоча це насправді не так, не варто.

с. Відповідно до частини другої статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації»: «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». Звідси неправомірною відмовою в отриманні інформації можуть бути також визнані відповіді, що

- «інформацію можна отримати на офіційному веб-сайті», навіть якщо у відповіді надані конкретні гіперпосилання на запитувану інформацію;
- надання витягів з офіційних документів замість самих офіційних документів, які запитувалися (наприклад, витягів з рішень виконавчого комітету або з фінансової

звітності);

- надання надто загальної інформації, яка, насправді не містить відповіді на питання (наприклад, розмір витрат на оплату праці трьох посадових осіб однією сумою);

- запевнення, що конкретний департамент не укладає запитуваних договорів (тут ми спостерігаємо дуже цікаву схему: з одного боку посадова особа, що скеровувала запит до структурного підрозділу чи виконавчого органу ради, який дійсно не володіє інформацією, робить умисну або неумисну помилку (у будь-якому випадку неефективно виконує свої обов'язки), з іншого – департамент, що надає відповідь, не скеровує запит за належністю до того структурного підрозділу чи виконавчого органу, що нею володіє, а просто відмовляє таким чином, щоб у запитувача складалося враження, що розпорядник взагалом не укладає таких договорів, хоча прямо про це не говорить).

- надання копій звітів, але не за той календарний період, який запитувався, а за інший рік.

- умисне нерозуміння питання, наприклад, відмова надати інформацію, оскільки «термін «фінансові ресурси» бюджетним законодавством не визначено»;

d. Окремої уваги потребує роз'яснення правил застосу-

вання статті 21 Закону України «Про доступ до публічної інформації», яка передбачає плату за надання інформації (детальніше у відповідному підрозділі «щодо плати за копіювання та друк», розділ 4.)

e. Надавати інформацію слід на кожне питання запиту. Ігнорування навіть одного питання з десяти є наданням неповної інформації, і як вже зазначалося тягне за собою юридичну відповідальність (щонайменше дисциплінарну та адміністративну). Відповідь на запит, в якому надається інформація на 9 питань з десяти повинна одночасно містити передбачену законом підставу ненадання інформації на десяте питання (виключний перелік підстав міститься у частині першій статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації») і відповідати вимогам, встановленим до відмови в отриманні інформації (обов'язкова письмова форма та інше, детальніше у відповідних підрозділах «щодо підстав відмови у задоволенні запиту» і «щодо форми відмови у задоволенні запиту», розділ 4).

f. Надавати слід усю запитувану інформацію (наприклад, копії усіх договорів), інакше це може бути кваліфіковано як надання неповної інформації, що є правопорушенням нарівні з ненаданням відповіді на запит. І оскільки чимало інформації вже міститься в мережі Інтернет, запитувачі, інколи легко можуть перевірити повноту наданої інформації та оскаржувати такі дії.

Щодо надання розпорядниками інформації копій договорів (про здійснення закупівель товарів, робіт, послуг, про продаж, передачу в оренду, концесію або під заставу об'єктів комунальної власності та інших) за запитами на інформацію



Здійснення закупівель товарів, робіт, послуг, передача в оренду, концесію чи під заставу розпорядниками інформації є розпорядженням бюджетними коштами та майном, що відповідно до закону є публічною інформацією. Зазначена інформація міститься, у тому числі в таких документах як договори купівлі-продажу, підряди тощо, які укладаються від

імені розпорядників їх посадовими особами. Зрештою цей факт не оспорувався жодним з розпорядників в процесі здійснення моніторингу, що є беззаперечним позитивним наслідком прийняття і введення в дію Закону України «Про доступ до публічної інформації» та однозначного його розуміння розпорядниками інформації.

Для належного задоволення запитів на інформацію щодо надання копій договорів:

- 1) надавати такі договори у повному обсязі з усіма додатками;
- 2) вилучати з них інформацію з обмеженим доступом

Витяг зі статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Не може бути обмежено доступ до інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, у тому числі до копій відповідних документів, умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно.

керуючись частиною другою статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації». При цьому слід пам'ятати, що прізвища, імена та по-батькові фізичних осіб-підприємців, найменування юридичних осіб, ідентифікаційний код юридичної особи в Єдиному державному реєстрі підприємств і організацій України, їх місцезнаходження є відкритою інформацією. Вилучатися

повинні зображення підписів, банківська інформація контрагента, індивідуальний податковий номер ФОП.

Відмовляти запитувачам в отриманні копій договорів на електронну пошту на тій підставі, що вони «нібито» існують тільки в паперовій формі – некоректно. Малоімовірно, що тексти таких договорів виготовляються на друкарських машинах чи пишуться від руки, і жоден структурний підрозділ не володіє електронним варіантом тексту договору. Як правило вони готуються, до них вносять зміни в процесі укладення, використовуючи комп'ютер, а отже вони існують в електронному варіанті, який може надаватися на запит.

РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ОПРИЛЮДНЕННЯ ПРОЕКТІВ АКТИВ РОЗПОРЯДНИКІВ, ОРГАНІЗАЦІЇ ДОСТУПУ ДО ЗАСІДАНЬ МІСЦЕВИХ РАД, ОПРИЛЮДНЕННЯ ПРИЙНЯТИХ РОЗПОРЯДНИКАМИ АКТИВ

Щодо оприлюднення проектів актив розпорядників

У випадку оприлюднення проектів актив розпорядників на офіційних веб-сайтах спосіб розміщення цих документів має таке ж важливе значення як і сам факт тако-

го оприлюднення. Втім для початку варто розібратися які конкретно акти і які розпорядники повинні оприлюднювати.

РОЗПОРЯДНИК ІНФОРМАЦІЇ

МІСЬКІ РАДИ

проекти рішень ради
проекти рішень виконкому
проекти розпоряджень міського голови, що мають нормативно-правовий характер
проекти наказів керівників виконавчих органів, що мають нормативний характер

ОБЛАСНІ РАДИ

проекти рішень ради
проекти розпоряджень голови ради, що мають нормативно-правовий характер

ОДА

проекти розпоряджень голови облдержадміністрації, що мають нормативно-правовий характер

З метою належного оприлюднення проектів актів на офіційних веб-сайтах місцевим радам варто вжити таких заходів:

1. Розробити і затвердити внутрішній правовий акт, що визначає офіційний веб-сайт (закріплює веб-адресу) та визначає перелік інформації, яка повинна бути розміщена на ньому, строки розміщення такої інформації, її оновлення та відповідальних за це посадових осіб (або навіть краще схему наповнення сайту різними підрозділами розпорядника);

2. Систематично розміщувати на своєму офіційному веб-сайті наступну інформацію:

а. Усі¹ проекти рішень ради в окремому спеціально створеному розділі під відповідною назвою «проекти рішень ради» або «проекти рішень сесії» (але не «архів рішень ради» чи «до уваги депутатів» або інші не пов'язані з проектами рішень назвами). Даний розділ повинен відкри-

Витяг зі статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

3. Проекти нормативно-правових актів, рішень органів місцевого самоврядування, розроблені відповідними розпорядниками, оприлюднюються ними не пізніше як за 20 робочих днів до дати їх розгляду з метою прийняття.

ватися з головної сторінки ради, здійснюючи не більше трьох кліків. Взагалі проекти рішень ради повинні оприлюднюватися в декількох розділах: «проекти рішень», де вони можуть знаходитися за датами розміщення, «порядок денний сесії» – в питаннях, які заплановано внести на розгляд ради, можна також і в розділі «плани робо-

ти ради» та інших. Зрозуміло, що розділ «проекти рішень» завжди буде містити більше проектів, ніж порядок денний, адже порядок денний формується за десять календарних днів до сесії, а проекти рішень мають бути оприлюднені за 20 робочих днів. Втім запитувачів публічної інформації однаково цікавить два питання: що саме планує рада приймати і коли вона це буде робити. Наприклад, Миколаївська обласна рада у розділі «Доступ до публічної інформації» має підрозділи: «Проекти рішень наступної сесії обласної ради», «Проекти рішень, які перебувають на розгляді», «Проекти рішень, які вносились на розгляд попередніх сесій обласної ради».

б. Проекти розпоряджень міського голови або голови обласної ради, що мають нормативно-правовий характер, у спеціально-створеному розділі під відповідною назвою «проекти розпоряджень голови». Такий розділ повинен розміщуватися або поруч з проектами рішень ради або – з уже підписаними розпорядженнями голів. Так їх можна

¹ «Усі проекти рішень» означає, що жоден з неоприлюднених проектів рішень не може бути прийнятим радою. Навіть якщо регламент передбачає види рішень (наприклад, про підтримку депутатського звернення чи інше), які можна вносити на розгляд ради без оприлюднення, то Закон України «Про доступ до публічної інформації» не містить винятків. Отже така норма Регламенту ради є недійсною, оскільки суперечить закону – нормативно-правовому акту, що має вищу юридичну силу, і може бути скасована судом разом з усіма рішеннями ради, що прийняті відповідно до неї (тобто без оприлюднення).

буде легко знайти.

с. Проекти рішень виконавчого комітету у розділі з відповідною назвою.

д. Інші проекти нормативно-правових актів, якщо вони готуються і приймаються посадовими особами, виконавчими органами чи структурними підрозділами розпорядника.

3. Дотримуватися строків оприлюднення проектів актів.

4. Якщо встановлена практика розробки проектів актів показує, що дотриматися строку їх оприлюднення є складно або неможливо, то варто внести зміни до Регламенту ради, Регламенту виконавчого комітету, інших внутрішніх актів ради, з метою удосконалення процедури підготовки актів.

3 метою належного оприлюднення проектів розпоряджень голів ОДА на офіційних веб-сайтах варто вжити таких заходів:

1. Розробити і затвердити внутрішній правовий акт, спеціально-створеному підрозділі під відповідною назвою «проекти розпоряджень». Такий розділ повинен розміщуватися поруч з уже підписаними розпорядженнями голів. Так їх можна буде легко знайти. Проекти розпоряджень голів, що є регуляторними актами повинні оприлюднюватися паралельно в іншому розділі, відповідно до вимог, передбачених відповідним законодавством.

що визначає офіційний веб-сайт (закріплює веб-адресу) та визначає перелік інформації, яка повинна бути розміщена на ньому, строки розміщення такої інформації, її оновлення та відповідальних за це посадових осіб (або навіть краще схему наповнення сайту різними підрозділами розпорядника);

2. Систематично розміщувати на своєму офіційному веб-сайті проекти розпоряджень голови ОДА, що мають нормативно-правовий характер (і не тільки регуляторних!), у оприлюднення проектів актів.

Витяг зі статті 41 Закону України «Про місцеві державні адміністрації».

Проекти нормативно-правових актів місцевих державних адміністрацій виносяться на громадське обговорення шляхом оприлюднення в порядку, передбаченому Законом України «Про доступ до публічної інформації», крім випадків виникнення надзвичайних ситуацій та інших невідкладних випадків, передбачених законом, коли такі проекти актів оприлюднюються негайно після їх підготовки.



3. Дотримуватися строків

Строки оприлюднення проектів актів



За загальним правилом (передбаченим частиною третьою статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації») проекти рішень міських та обласних рад, рішення виконавчих комітетів міських рад, розпорядження міських

голів, розпорядження голів обласних рад та розпорядження голів ОДА оприлюднюються не пізніше як за 20 робочих днів до дати їх розгляду з метою прийняття. Якщо в силу об'єктивних причин на сесію винесений проект рішення, що не був оприлюднений з дотриманням цього строку або до тексту оприлюдненого проекту були внесені зміни, він може бути розглянутий або поставлений на голосування на іншому пленарному засіданні тієї ж сесії, спеціально для цього призначеному. Таке ж правило застосовується і до проектів розпоряджень: якщо є потреба внести зміни до тек-

сту оприлюдненого проекту розпорядження (наприклад, щоб врахувати пропозиції, подані на громадському обговоренні), то між датою оприлюднення оновленого тексту проекту і його підписанням має пройти не менше 20 робочих днів.

Винятки з вищеописаного правила передбачені частиною одинадцятю статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», і частиною четвертою статті 41 Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Вони стосуються проектів рішень місцевих рад та їх виконавчих комітетів і проектів розпоряджень голів ОДА: проекти актів оприлюднюються негайно після їх підготовки у випадках виникнення надзвичайних ситуацій та інших невідкладних випадках, передбачених законом. Тут треба звернути увагу на те, що «невідкладність випадку» має бути передбачена законами України, а не визначена рішенням ради чи головою ОДА на власний розсуд.

Витяг зі статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Проекти актів органів місцевого самоврядування оприлюднюються в порядку, передбаченому Законом України «Про доступ до публічної інформації», крім випадків виникнення надзвичайних ситуацій та інших невідкладних випадків, передбачених законом, коли такі проекти актів оприлюднюються негайно після їх підготовки.

Яким чином якісно, а не формально, виконати вимоги закону:

- 1) проекти актів викладаються у повному обсязі, тобто з усіма додатками;
- 2) разом з повною назвою і номером проекту зазначається дата розміщення проекту та оновлення його тексту (внесення змін) та запланована дата його розгляду радою чи

чається дата розміщення проекту та оновлення його тексту (внесення змін) та запланована дата його розгляду радою чи



Витяг зі статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

У разі наявності у розпорядника інформації офіційного веб-сайту така інформація оприлюднюється на веб-сайті із зазначенням дати оприлюднення документа і дати оновлення інформації.

підписання головою – ця інформація має бути доступною для прочитання без завантаження документа;

3) у випадку, якщо зазначений проект винесений на громадське обговорення – дату завершення обговорення та посилання на оголошення про його проведення;

4) якщо до тексту проекту вносяться зміни, то обов'язково зазначається ініціатор змін, та додається порівняльна таблиця, що містить первинний текст акту та внесені зміни;

5) у випадку, коли проект рішення ради розміщується негайно після його підготовки, зазначається також причина скорочених строків його оприлюднення та посилання на статтю закону України, що передбачає такий «невідкладний випадок»;

Витяг зі статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до закону при дотриманні сукупності таких 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.

6) у разі, якщо проект акту містить інформацію з обмеженим доступом він оприлюднюється за винятком тієї частини, яка підлягає захисту, з обов'язковим обґрунту-

ванням чому гіпотетична шкода від оприлюднення цієї інформації перевищує інтерес громадськості отримати її, відповідно до вимог «трискладового тесту», передбаченого частиною другою статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» (детальніше про обмеження доступу до інформації можна прочитати у Роз'ясненнях Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо віднесення публічної інформації до службової згідно із Законом «Про доступ до публічної інформації», розмічених на офіційному веб-сайті Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Хоч там йдеться тільки про службову інформацію, але порядок застосування «трискладового тесту» є однаковим для всіх категорій інформації з обмеженим доступом);

7) кожен проект акту має розміщуватися так, щоб його можна було завантажити окремо від інших не використовувуючи при цьому архіваторів (нерозархівовуючи), а ще краще можна проглянути не завантажуючи (наприклад, Сумська МР).

8) номери проектів актів повинні бути однаковими, незалежно від того, в якому розділі вони розміщені (наприклад, якщо проекти рішення ради знаходяться у двох розділах «проекти рішень» і «порядок денний сесії», то

Витяг зі статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Не може бути обмежено доступ до інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, у тому числі до копій відповідних документів, умов отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно.

текст проекту і його номер має бути ідентичним);

9) після розгляду проекту рішення радою чи підписання проекту розпорядження головою відповідний проект не повинен зникати з офіційного веб-сайту, а переводитися у розділ «архів проектів рішень ради» чи «архів проектів розпоряджень голови», де вони мають знаходитися за датами їх розгляду і мають бути доступними для пошукових систем.

10) поруч з оприлюдненням проектів актів «списком» за датою їх оприлюднення чи датою розгляду, має існувати пошукова система, що дозволяє їх знаходити за різними фільтрами (критеріями) як от: назвою (словами з назви), датою оприлюднення чи розгляду, ініціатором внесення, суб'єктом прийняття та інше (наприклад, зручна пошукова система створена на офіційному веб-сайті Полтавської МР). Ця система не обов'язково має стосуватись тільки проектів актів, вона може бути єдиною як для проектів, так і вже для прийнятих актів.

11) пошукова система не повинна вимагати реєстрації (вказування ПІБ, паролю чи інших даних), спеціальних ключів доступу тощо. Система повинна бути відкритою для використання кожної особи.

Щодо забезпечення доступу до засідань місцевих рад



Одним зі способів отримання інформації про діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування є безпосередній доступ до засідань їх колегіальних органів. Відповідно до закону забезпечення доступу до засідань є гарантією реалізації права на отримання публічної інформації на рівні з такими гарантіями як обов'язок розпорядників оприлюднювати та надавати інформацію на запити. Іншими словами забезпечення доступу до засідань є однаково важливим обов'язком розпорядників поруч з оприлюдненням інформації на офіційному веб-сайті чи відповідями на запити, і він має бути виконаний.

Відповідно до вимог законодавства колегіальними суб'єктами владних повноважень є дві групи розпорядників, діяльність яких підлягала моніторингу.

Витяг зі статті 12 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

1. Суб'єктами відносин у сфері доступу до публічної інформації є:

1) запитувачі інформації – фізичні, юридичні особи, об'єднання громадян без статусу юридичної особи, крім суб'єктів владних повноважень.

Мова йде про обласні та міські ради. Запитувачами інформації, тобто особами, яким має забезпечуватися доступ до засідань, можуть бути будь-які фізичні особи, незалежно від того, чи є вони громадянами України, членами територіальної громади чи ні, а також незалежно від будь-яких інших ознак, як то членство у політичній партії чи професійна приналежність тощо.

Звідси ведення дискусії на тему – зобов'язані місцеві ради «пропускати на свої засідання кожного бажаного відвідати їх» чи ні – вважаємо такою, що знаходиться поза межами правового

Витяг зі статті 3 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Право на доступ до публічної інформації гарантується:

4) доступом до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень, крім випадків, передбачених законодавством;

Витяг зі статті 46 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

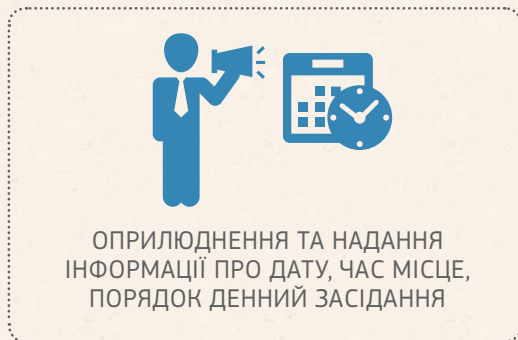
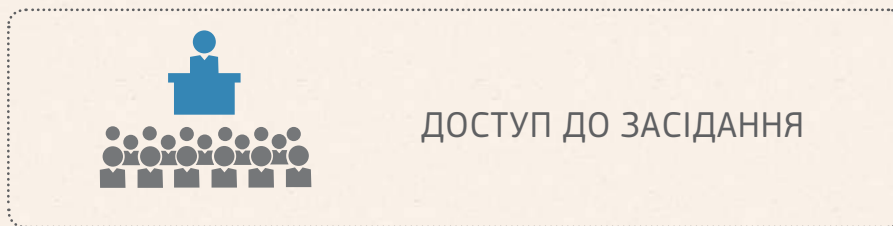
17. Сесії ради проводяться гласно із забезпеченням права кожного бути присутнім на них, крім випадків, передбачених законодавством.

поля і не має права на існування. Більш конструктивно буде зосередитися на тому яким чином має бути організоване засідання і можливість відвідування його пересічними мешканцями.

Отож, доступ до засідань місцевих рад організовується через два однаково важливих комплекси заходів, а саме через:

1) належне оприлюднення та надання інформації про дату, час, порядок денний і місце проведення засідання;

2) забезпечення можливостей для безпосередньої присутності на засіданні ради бажаючим відвідати таке засідання.



=

+



З метою належного оприлюднення та надання інформації про проведення пленарного засідання ради розпорядникам варто вжити таких заходів:



1. Удосконалити процес планування та підготовки пленарних засідань рад, формування порядку денного. На перший погляд, планування засідань радше відносить до теми менеджменту і не має ніякого відношення до оприлюднення інформації. Втім вчасно (тобто у встановлені законом строки) оприлюднювати інформацію про засідання і особливо про питання, які на ньому розглядатимуться, можливо тільки якщо вони завчасно плануються. Найкращою в цьому відношенні практикою є:

a. регулярне проведення засідань, до прикладу, в останній четвер кожного місяця чи кварталу (формування загального правила);

b. розробка і прийняття планів роботи ради на рік з прив'язкою до календарних дат засідання ради і визначеним переліком питань, з чіткою процедурою внесення до нього змін та оприлюднення їх. Важливо, щоб план роботи ради був не обтяжливою формальністю, а реально виконуваним документом;

c. Розробляти та ухвалювати плани роботи ради до початку календарного строку його виконання.

2. Систематично розміщувати на своєму офіційному

веб-сайті у спеціально для цього створеному підрозділі:

a. плани роботи ради (річний, квартальні, щомісячні тощо) невідкладно, але не пізніше 5 робочих днів з дня прийняття відповідного рішення ради (а не тільки у розділі, де оприлюднюються усі рішення ради). Тут же варто негайно оприлюднювати усі

рішення про внесення змін до таких планів. Також важливо зазначити дату оприлюднення цих документів та будь-яких проведених оновлень та стежити за систематичністю оновлення інформації, не допускати утворення інформаційного вакууму, коли на веб-сайті є плани роботи ради на періоди, які вже минули.

b. інформацію про дату, час, місце проведення пленарних засідань та

питань, які планується внести на розгляд ради, не пізніше як за 10 календарних днів до відповідної сесії (а не тільки у розділі, де розміщуються усі розпорядженні голів). Питання порядку денного варто викладати у спосіб, що дозволяє відразу ознайомитися з проектами рішень ради по кожному з цих питань. Інформацію про дату, час і місце проведення найближчої сесії варто також розміщувати у вигляді оголо-

Витяг зі статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

1. Розпорядники інформації зобов'язані оприлюднювати:

7) плани проведення та порядок денний своїх відкритих засідань.

шення, банера, біжучого рядка чи іншим чином виділити та зробити доступним для швидкого пошуку.

с. інформацію про встановлену внутрішню процедуру доступу до засідань ради (іншими словами «яким чином можна потрапити на засідання і як треба себе там поводити»). Важливо, щоб у доступній формі було зазначено, що пленарні засідання ради є відкритими і кожен може їх відвідати. Оприлюднення Регламенту ради чи іншого акту, яким така процедура встановлюється, у розділі з іншими актами для інформування мешканців не достатньо. Тут варто зазначити, що навіть якщо розпорядник

не прийняв окремого правового акту, що визначає порядок доступу до засідань своїх колегіальних органів, це не означає, що такої процедури немає і можна не розміщувати таку інформацію на веб-сайті чи не надавати на запити. В такому випадку діють цитовані вище норми Законів України «Про доступ до публічної інформації» та «Про місцеве самоврядування в Україні». Крім того, у Регламентах майже усіх рад є щонайменше одна-дві статті, які стосуються присутності осіб, що не є депутатами чи працівниками ради, на пленарному засіданні, а також про те, що проводяться онлайн-трансляція чи аудіо-запис і на якому ресурсі можна

її подивитися чи послухати (або отримати за запитом на інформацію);

д. відомості про те як і де можна отримати інформацію про пленарне засідання, а саме про:

- проведення онлайн відео-трансляції та/або відео чи аудіо-запису пленарного засідання ради і точне посилання на веб-сайт, на якому можна її подивитися чи послухати, та/або отримати за запитом на інформацію запис (чи в інший спосіб);

- проведення теле-трансляції (вказати на якому каналі і коли можна її подивитися);

- проведення стенографування засідання і точне посилання на веб-сайт, на якому можна її завантажити та/або отримати за запитом на інформацію (чи в інший спосіб);

- точне посилання на свій офіційний веб-сайт, де можна завантажити результати голосування та протоколи засідань.

Для справедливості варто зазначити, що проведення онлайн та теле- трансляцій, аудіо-запису та стенографування,

на відміну від оприлюднення результатів голосування та протоколів, не вимагається приписами закону. Це – рад-

Витяг зі статті 46 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»

*10. Рішення про скликання сесії ради відповідно до частин четвертої, шостої та восьмої цієї статті доводиться до відома депутатів і населення **не пізніше як за 10 днів до сесії**, а у виняткових випадках - не пізніше як за день до сесії із зазначенням часу скликання, місця проведення та питань, які передбачається внести на розгляд ради.*

ше, поширена практика, яка доволі успішно застосовується багатьма місцевими радами. Так само оприлюднення цих відомостей та створення додаткових джерел отримання інформації про засідання не звільняє від обов'язку забезпечувати безпосередній доступ до засідання. Втім, як вже зазначалося, чим більше якісної інформації запитувачі можуть отримати через Інтернет, тим менше вони будуть запитувати у розпорядника. Це ж стосується і доступу до засідань. Якщо на офіційному веб-сайті ради систематично та оперативно розміщува-

3. Провести інструктаж та ознайомити своїх працівників зі встановленою процедурою доступу до засідань ради (з врахуванням рекомендацій, викладених у пункті 2.с).

Витяг зі статті 46 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Протоколи сесії ради є відкритими та оприлюднюються і надаються на запит відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації».

ради на найближчий місяць, квартал, рік та про процедуру доступу до таких засідань.

5. Для поширення інформації про проведення пленарних засідань використовувати, офіційні друковані видання, ЗМІ, соціальні медіа,

Витяг зі статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Результати поіменного голосування підлягають обов'язковому оприлюдненню та наданню за запитом відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації». На офіційному веб-сайті ради розміщуються в день голосування і зберігаються протягом необмеженого строку всі результати поіменних голосувань. Результати поіменного голосування є невід'ємною частиною протоколу сесії ради.

4. Забезпечити негайне отримання інформації про дату, час, місце і питання, які плануються внести на найближче засідання ради, працівниками, які надають таку інформацію на запити. Також відповідні особи мають володіти інформацією про графік та плани засідань

та інші форми комунікацій з громадськістю. Наприклад, у Чернівецькій МР свого часу вівся Google-календар, куди вносились дати всіх пленарних засідань ради, депутатських комісій, робочих груп, круглих столів, прес-конференцій, інших подій, що відбувалися в цій раді та її виконавчих органах. Цей календар був відкритим як для депутатів та працівників ради, так і для всіх мешканців, що було надзвичайно зручним способом отримання інформації.

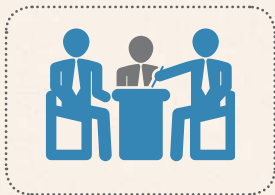
б. Привести свої внутрішні правові акти, що регулюють розміщення інформації про засідання, у відповідність до вимог законів. Для забезпечення оперативного поширення такої інформації, у тому числі з врахуванням викладених тут рекомендацій, у внутрішніх правових актах повинно бути чітко врегульовано такі положення:

- а.** Перелік інформації, що обов'язково має розміщуватися на офіційному веб-сайті ради;
- б.** Інші способи поширення такої інформації;
- с.** Строки розміщення та поширення такої інформації;

д. Відповідальних працівників (структурні підрозділи) за розміщення та поширення такої інформації;

е. Фінансування перерахованих заходів (за необхідності).

В даному випадку не важливо чи ці норми будуть викладені у Регламенті ради, спеціальному порядку доступу до засідання, Положенні про розміщення інформації на офіційному веб-сайті чи іншому правовому документі. Важливо, щоб ці норми систематично виконувались і були відображені в посадових інструкціях службовців.



З метою забезпечення можливостей безпосередньої присутності на засіданні ради для бажаючих відвідати таке засідання, розпорядникам варто:

1. Привести у відповідність до вимог законів свої внутрішні правові акти, що регулюють безпосередній доступ до засідань рад. Це можуть бути Статути територіальних громад, регламенти рад, спеціальні порядки доступу до засідань, розпорядження голів про забезпечення захисту та безпеки приміщень рад тощо. Важливо, щоб різні акти розпорядників не суперечили один одному

і гарантували кожному можливість вільного відвідування відкритих засідань ради. Для цього одним розпорядникам доведеться вносити зміни до вже існуючих актів, іншим – розробляти нові, а комусь – цілком скасувати

вже прийняті. У будь-якому випадку, відсутність локального регулювання (внутрішніх актів) є кращою, ніж наявність актів, які перешкоджають доступу до засідання ради.

2. Забезпечити виконання вимог новоприйнятих або оновлених актів.

Витяг зі статті 46 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Порядок доступу до засідань визначається радою відповідно до закону.



З метою забезпечення реалізації права кожного бути присутнім на пленарному засіданні ради процедура доступу до засідання має передбачати можливість:

- a.** Вільного доступу у приміщення ради з метою відвідування засідання.
- b.** Бути особисто присутнім у залі (кабінеті), де проводиться засідання;
- c.** Чути і бачити, що відбувається на засіданні;
- d.** Фотографувати, здійснювати відео чи аудіо- запис засідання.

Доступ у приміщення ради з метою відвідування засідання можна вважати вільним, якщо будь-яка особа без завчасного подання заяви, без реєстрації (тобто внесення

працівниками інформації про особу, що бажає відвідати засідання ради, у спеціальний журнал або список), без пред'явлення документів, що посвідчують особу, може потрапити в ту частину приміщення, де проводиться засідання, в день і години (час) його проведення.

Аналіз практики показує, що наявність реєстрації (попередньої (завчасної), при вході в приміщення чи безпосередньо перед входом в залу засідання) не виправдовує себе з наступних причин. По-перше, не дає можливості досягнути мети, заради якої проводиться (детальніше – у відповідно-



му розділі Звіту за результатами третьої хвили моніторингу).

По-друге, покладає на розпорядників додаткові обов'язки пов'язані зі збиранням, збереженням, використанням і знищенням персональних даних, передбачених відповідним законодавством, не дотримання яких загрожує застосуванням санкцій. По-третє, якщо воно використовується як причина для відмови у доступі до засідання, то прямо порушує вимоги законодавства та права запитувачів, що неприпустимо. По-четверте, багато місцевих рад не проводять реєстрації відвідувачів засідання, і це не створює проблем для забезпечення безпеки приміщення чи працівників ради, ні до інших негативних наслідків для роботи розпорядника. З огляду на це, будь-яку реєстрацію бажаючих відвідати засідання ради варто скасувати.

Втім замість власних рекомендацій просто наведемо приклади успішної практики. В окремих радах доступ до засідань організований достатньо вдало: відсутня попередня реєстрація, вхід в приміщення ради вільний, залу засідання знайти легко, відведено достатньо місць для відвідувачів, з яких добре видно і чути що відбувається на засіданні, на спеціальний екран виводиться прізвище та ім'я виступаючого та номер питання чи назва проекту рішення, по якому йде голосування, та інша необхідна інформація, у залі, де проводиться засідання може бути безкоштовний Wi-Fi, доступ до електромережі, створені умови для осіб з особливими фізичними потребами, дозволяється фотографувати, здійснювати відео чи аудіо- запис засідання (наприклад, Чернівецька МР, Маріупольська МР, Чернігівська МР і ОР,

Івано-Франківська МР, Херсонська МР, Тернопільська ОР, Сумська МР, Луцька МР та інші). Як правило, в цих радах не відмовляють у доступі до засідання. Навіть, якщо усі бажаючі відвідати засідання ради фізично не поміщаються в зал засідання, то створюються можливості для того, щоб вони могли бачити або чути, що на ньому відбувається: здійснюється онлайн-трансляція на великий екран в іншому кабінеті або виводяться гучномовці на площу перед радою та інше. При цьому не забороняється стояти в проході між рядами чи в коридорі перед залом засідань, приносити з собою транспаранти та плакати з певними закликами та інше. В окремих радах на початку пленарного засідання, навіть дають слово представникам пікетувальників. Фактично така практика переконливо свідчить, що забезпечення безпосереднього доступу до засідання ради усім бажаючим не заважає роботі ради і не загрожує безпеці депутатів та працівників ради. І якщо й трапляються прикрі інциденти, то їх кількість не перевищує середньостатистичну кількість порушень громадського спокою у будь-якому публічному місці. Відповідно заходи по недопущенню та припиненню таких порушень мають бути такими ж: силами працівників охорони або поліції, шляхом притягнення до адміністративної чи кримінальної відповідальності, у випадку завдання шкоди – цивільної.

Окремої уваги заслуговує регулювання внутрішніми правовими актами ради випадків відмови у доступі до засідання або проведення, так званих, закритих пленарних засідань, що обов'язково має відповідати вимогам, встановленим Законом України «Про доступ до публічної інформації» до обмеження доступу до інформації вцілому.

Витяг зі статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до закону при дотриманні сукупності таких 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.

Місцева рада має право прийняти рішення про обмеження доступу до засідання ради (про проведення закритого засідання) тільки у випадку, коли в результаті проведення відкритого засідання може бути розголошено інформацію з обмеженим доступом, при чому гіпотетична шкода від оприлюднення такої інформації переважатиме суспільний інтерес в її отриманні. Іншими словами йдеться про застосування, так званого трискладового тесту, передбаченого частиною другою статті 6 Закону

України «Про доступ до публічної інформації». Детальніше про обмеження доступу до інформації можна прочитати у Роз'ясненнях Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо віднесення публічної інформації до службової згідно із Законом «Про доступ до публічної інформації», розмічених на офіційному веб-сайті Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Хоч там йдеться тільки про службову інформацію, але порядок застосування «трискладового тесту» є однаковим для всіх категорій інформації з обмеженим доступом.

Основним правилом проведення закритого засідання є наступне: доступ до засідання, до протоколу засідання та результатів голосування обмежується не в цілому, а тільки в тій частині, що містить інформацію, яка підлягає захисту. Питання, що не містять інформації з обмеженим доступом, мають розглядатися в загальному порядку, а протоколи та результати голосування по таких питаннях – оприлюднюватися. Проведення закритого засідання покладає додаткові обов'язки на депутатів по нерозголошенню матеріалів такого засідання.

Витяг зі статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

7. Обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ. Якщо документ містить інформацію з обмеженим доступом, для ознайомлення надається інформація, доступ до якої необмежений.

Оприлюднення прийнятих розпорядниками актів



Оприлюднення прийнятих розпорядниками актів, у тому числі на офіційних веб-сайтах, має надзвичайно важливе значення для дотримання не тільки прав запитувачів публічної інформації, але й конституційних прав населення України цілому. Йдеться про право кожного знати свої права та обов'язки, передбаче-

*Стаття 57 Конституції України.
Кожному гарантується право знати свої права і обов'язки.
Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законом.
Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, не доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, є нечинними.*

не статтю 57 Конституції України. Розпорядники публічної інформації, відповідно до своєї компетенції, приймають рішення та розпорядження, що мають нормативно-правовий характер, а отже встановлюють права та обов'язки для населення міст та області. Відповідно факт та спосіб оприлюднення прийнятих ними актів впливає на набуття ними чинності (юридичної сили).



З метою належного оприлюднення своїх актів на офіційних веб-сайтах місцевим радам варто вжити таких заходів:

1. Розробити і затвердити внутрішній правовий акт (внести зміни до існуючого), що визначає офіційний веб-сайт (закріплює веб-адресу) та визначає перелік інформації, яка повинна бути розміщена на ньому (у тому числі прийняті розпорядничі акти), строки розміщення такої інформації, її оновлення та відповідальних за це посадових осіб (або навіть краще схему наповнення сайту різними підрозділами розпорядника);

2. Систематично і з дотриманням встановлених законом строків розміщувати на своєму офіційному веб-сайті наступні документи:

Витяг зі статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

*Розпорядники інформації зобов'язані оприлюднювати:
2) нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії (крім внутрішньоорганізаційних), прийняті розпорядником...*

а. усі рішення ради¹ в окремому спеціально-створеному

¹ Усі рішення ради означає, що розміщенню на офіційному веб-сайті підлягають не тільки рішення ради, що мають нормативно-правовий характер, але й – індивідуально-правовий.

розділі під відповідною назвою «рішення ради».

b. розпорядження міського голови або голови обласної ради (крім внутрішньо-організаційних¹) у спеціально-створеному розділі під відповідною назвою «розпорядження голови».

c. усі рішення виконавчого комітету у розділі з відповідною назвою;

d. інші акти нормативно- правового характеру.

Витяг зі статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування підлягають обов'язковому оприлюдненню та наданню за запитом відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації».

3. Створити і завантажити на офіційний веб-сайт спеціальну пошукову систему для усіх прийнятих актів, в якій є доступними чинні акти в останній редакції (тобто з усіма внесеними до них змінами) та нечинні (скасовані, змінені) акти (з відповідною поміткою про втрату чинності).

З метою належного оприлюднення розпоряджень голів ОДА на офіційних веб-сайтах варто вжити таких заходів:

1. Розробити і затвердити внутрішній правовий акт, що визначає офіційний веб-сайт (закріплює веб-адресу) та визначає перелік інформації, яка повинна бути розміщена на ньому (у тому числі розпорядження голови), строки розміщення такої інформації, її оновлення та відповідальних за це посадових осіб (або навіть краще схему наповнення сайту різними підрозділами розпорядника);

Витяг зі статті 41 Закону України «Про місцеві державні адміністрації».

Визначені в цій статті акти місцевих державних адміністрацій підлягають обов'язковому оприлюдненню в порядку, установленому Законом України «Про доступ до публічної інформації».

2. Систематично і з дотримання передбачених законом строків розміщувати на своєму офіційному веб-сайті розпорядження голови ОДА (крім внутрішньо-організаційних²) у спеціально-створеному розділі під відповідною назвою «розпорядження».



3. Створити і завантажити на офіційний веб-сайт спеціальну пошукову систему для усіх

¹ Закон не зобов'язує розпорядників розміщувати на офіційних веб-сайтах внутрішньо-організаційні розпорядження міських голів чи розпорядження голів обласних рад, але й не забороняє, за бажанням розпорядника вони можуть розміщуватися і обов'язково мають надаватися за запитом на інформацію.

² Закон не зобов'язує розпорядників розміщувати на офіційних веб-сайтах внутрішньо-організаційні розпорядження голови ОДА, але й не забороняє, за бажанням розпорядника вони можуть розміщуватися і обов'язково мають надаватися за запитом на інформацію.

прийнятих актів, в якій є доступними чинні акти в останній редакції (тобто з усіма внесеними до них змінами) та нечинні (скасовані, змінені) акти (з відповідною поміткою про втрату чинності). При цьому, така пошукова система

не повинна вимагати реєстрації (вказування ПІБ, паролю чи інших даних), спеціальних ключів доступу тощо. Система повинна бути відкритою для використання кожної особи.



Строки оприлюднення актів

Усі акти, прийняті розпорядниками, повинні бути розміщеними на офіційних веб-сайтах

невідкладно, але не пізніше п'яти робочих днів з дня затвердження документа.

Яким чином якісно, а не формально, виконати вимоги закону щодо розміщення прийнятих розпорядниками актів на офіційних веб-сайтах:

1. розділи, в яких оприлюднюються акти, повинні відкриватися з головної сторінки офіційного веб-сайту ради, здійснюючи не більше трьох кліків. Одночасно у цьому розділі має бути посилання на спеціальну пошукову систему актів.

2. тексти актів повинні викладатися у повному обсязі, тобто з усіма додатками;

3. разом з повною назвою і номером акту зазначається:

- a.** дата набуття та втрати ним чинності (юридичної сили);
- b.** дата розміщення акту на офіційному веб-сайті;
- c.** дата і назва офіційного друкованого видання, де він був оприлюднений (для актів, що мають нормативно-правовий характер);

Витяг зі статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

У разі наявності у розпорядника інформації офіційного веб-сайту така інформація оприлюднюється на веб-сайті із зазначенням дати оприлюднення документа і дати оновлення інформації.

4. у разі, якщо акт містить інформацію з обмеженим доступом він оприлюднюється за винятком тієї частини, яка підлягає захисту, з обов'язковим обґрунтуванням чому гіпотетична шкода від оприлюднення цієї інформації перевищує інтерес громадськості отримати її, відповідно до вимог «трискладового тесту», передбаченого частиною другою статті 6

Закону України «Про доступ до публічної інформації» (детальніше про обмеження доступу до інформації можна прочитати у Роз'ясненнях Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо віднесення публічної інформації до службової згідно із Законом «Про доступ до публічної інформації», розміщених на офіційному веб-сайті Уповноваженого Верховної

Ради України з прав людини. Хоч там йдеться тільки про службову інформацію, але порядок застосування «трискладового тесту» є однаковим для всіх категорій інформації з обмеженим доступом).

5. кожен акт має розміщуватися так, щоб його можна було завантажити окремо від інших не використовуючи при цьому архіваторів (нерозархівовуючи), а ще краще можна проглянути не завантажуючи (наприклад, Сумська МР).

Витяг зі статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Не може бути обмежено доступ до інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, у тому числі до копій відповідних документів, умов отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно.

6. спеціальна пошукова система має дозволяти знаходити акти за різними фільтрами (критеріями), як от: назвою (словами з назви), датою оприлюднення чи прийняття, суб'єктом прийняття та інше (наприклад, зручна пошукова система створена на офіційному веб-сайті Полтавської МР). Банер спеціальної пошукової системи повинен розміщуватися на головній сторінці офіційного веб-сайту.

Надання актів розпорядників за запитом на інформацію

Усі акти, прийняті розпорядниками мають надаватися за запитом на інформацію. Окремо звертаємо увагу: внутрішньо-організаційні акти, які не обов'язково розміщувати на

офіційних веб-сайтах, мають надаватися за запитом на інформацію, як і будь-яка інша публічна інформація.



Закріплення веб-адреси офіційного веб-сайту

У випадку виникнення судових спорів між запитувачами та розпорядниками з приводу оприлюднення прийнятих ними актів (їх проектів чи, зрештою, іншої публічної інформації, що підлягає оприлюдненню) обов'язок доведення правомірності своїх дій покладається саме на розпорядника. Отож розпорядник, в першу чергу, має подати належні та допустимі докази, що конкретний веб-сайт є офіційним. Зробити це доволі легко, якщо у внутрішньому нормативному акті розпорядни-

ка веб-адреса офіційного веб-сайту вже закріплена.

Приймаючи відповідний акт або вносячи зміни до вже існуючого варто також звернути увагу на вимоги Постанови КМУ від 21 жовтня 2015 р. №851 «Про затвердження Вимог до доменних імен державних органів в українському сегменті Інтернету», що є обов'язковою для ОДА і рекомендаційною для органів місцевого самоврядування.





Щодо відповідності норм регламентів місцевих рад вимогам закону України «Про доступ до публічної інформації»

Рішення місцевих рад про затвердження регламентів є локальними нормативно-правовими актами, і не можуть суперечити вимогам законів України, оскільки останні мають вищу юридичну силу.

Хоча місцеві ради, приймаючи регламент, уповноважені самостійно визначати порядок прийняття ними рішень, такий порядок не може суперечити вимогам Закону України «Про доступ до публічної інформації». Зокрема, в регламенті **не** можуть:

a. передбачатися скорочені строки оприлюднення проектів рішень (наприклад, 20 календарних, а не робочих днів – як того вимагає закон);

b. встановлюватися категорії рішень, проекти яких не потребують оприлюднення, або особливі, виняткові випадки застосування скорочених строків оприлюднення проектів (такі випадки можуть бути передбачені тільки законами України);

c. подовжуватися передбачені законом строки оприлюднення прийнятих рішень (більше 5 робочих днів) чи результатів поіменного голосування (пізніше, ніж у день голосування);

d. визначати інший порядок обмеження доступу до засідань, ніж передбачений статтею 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації», наприклад, право ради приймати рішення про проведення закритого засідання без застосуван-

Витяг зі статті 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

4. Усі розпорядники інформації незалежно від нормативно-правового акта, на підставі якого вони діють, при вирішенні питань щодо доступу до інформації мають керуватися цим Законом.

ня трискладового тесту (автоматичне обмеження доступу до публічної інформації) або додаткові категорії інформації, доступ до якої обмежується (законом передбачено тільки три види інформації з обмеженим доступом: таємна, конфіденційна та службова);

e. передбачати коротший строк для оприлюднення інформації про скликання сесії, ніж 10 календарних днів;

f. містити інший порядок для скликання позачергових сесій (коротші строки повідомлення про скликання, оприлюднення актів тощо);

g. містити обмеження для доступу до засідань ради (наприклад, обов'язкову попередню (завчасну) реєстрацію або написання заяв про дозвіл відвідувати засідання ради тощо – детальніше у підрозділі щодо доступу до засідань місцевих рад).

Наявність у Регламенті положень, що суперечать вимогам Закону України «Про доступ до публічної інформації» може мати серйозні негативні наслідки. У випадку, якщо суд визнає їх недійсними, можуть бути переглянуті усі рішення ради, прийняті, відповідно до такого Регламенту, як такі, що ухвалені з порушенням встановлених законом вимог до процедури прийняття актів чи їх оприлюднення, рішення, прийняті на закритих засіданнях, та інше.

РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО НАДАННЯ ІНФОРМАЦІЇ ЗА ЗАПИТАМИ НА ІНФОРМАЦІЮ

Найбільший об'єм публічної інформації, наразі, надається за запитами на інформацію. В процесі моніторингу кожному з розпорядників було надіслано 7 (ОДА) і 13 запитів (місцеві ради) на різну тематику, що стосувалася об'єктів моніторингу. Виявле-

Витяг зі статті 5 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

- 1. Доступ до інформації забезпечується шляхом: ...*
- 2) надання інформації за запитами на інформацію.*

но чимало проблем. Наступні рекомендації розроблені, у тому числі, на основі аналізу судової практики щодо притягнення до адміністративної відповідальності за статтею 212-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення¹.

Витяг зі статті 212-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Порушення Закону України «Про доступ до публічної інформації», а саме: необґрунтоване віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом, ненадання відповіді на запит на інформацію, ненадання інформації, неправомірна відмова в наданні інформації, несвоєчасне або неповне надання інформації, надання недостовірної інформації, -тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від двадцяти п'яти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

¹ Детальніше зі Звітом за результатами аналізу судової практики можна ознайомитися на офіційному веб-сайті Центру демократії та верховенства права за посиланням <http://medialaw.org.ua/analytics/sudova-praktyka-pravoporushennya-st-212-3/>



НЕОБҐРУНТОВАНЕ ВІДНЕСЕННЯ
ІНФОРМАЦІЇ ДО ІНФОРМАЦІЇ
З ОБМЕЖЕНИМ ДОСТУПОМ



НАДАННЯ
НЕДОСТОВІРНОЇ
ІНФОРМАЦІЇ



НЕНАДАННЯ
ІНФОРМАЦІЇ

НЕСВОЄЧАСНЕ
НАДАННЯ
ІНФОРМАЦІЇ



НЕНАДАННЯ
ВІДПОВІДІ НА ЗАПИТ
НА ІНФОРМАЦІЮ

НЕПОВНЕ
НАДАННЯ
ІНФОРМАЦІЇ



НЕПРАВОМІРНА
ВІДМОВА В НАДАННІ
ІНФОРМАЦІЇ

АДМІНІСТРАТИВНЕ
ПРАВOPУШЕННЯ
СТАТТЯ 212-3

З метою удосконалення практики надання інформації за запитами на інформацію розпорядникам варто:



Щодо факту надання інформації

1. Надавати й відповідь, й інформацію на запит.

Ненадання відповіді на запит на інформацію, а також не надання інформації на запит на інформацію тягне за собою юридичну відповідальність¹. Отже не варто робити наступне:

- 1) ігнорувати запит на інформацію – не надавати відповідь на запит;
- 2) надавати відповідь, але не надавати інформацію, наприклад:

a. відповідь про продовження строку розгляду запиту до 20 робочих днів або про надсилання «належному» розпоряднику, якщо згодом інформація запитувачу не надсилається (є правопорушенням нарівні з повним ігноруванням запиту);

b. відповідь на електронну пошту, де в тексті листа описується перелік додатків з інформацією, але відсутні самі додатки;

c. письмова відповідь з повідомленням, що інформацію надіслано на електронну адресу, але вона не була надіслана.

Щодо повноти надання інформації

2. Надавати й відповідь, й інформацію на кожне питання запиту (або на кожен пункт запиту, де йдеться хоча б про загальний опис якоїсь інформації). Якщо хоча б на один пункт запиту не надається інформація, відповідь розпорядника має містити мотивовану підставу відмови та відповідати іншим вимогам, встановленим до відмови у задоволенні запиту, що передбачені статтею 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» (обов'язкова письмова форма тощо – детальніше у підпункті «щодо форми відмо-

ви у задоволенні запиту»). Зокрема, у судових справах, де надається інформація лише на частину питань запиту, суд звертає увагу розпорядників, що вони не надали іншу запитувану інформацію і при цьому не зазначили підстави для відмови у її наданні, відповідно до вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації»².

Отже, неповним наданням інформації вважається:

1. Надання інформації не на всі питання запиту³.

¹ Ненадання інформації, залежно від того, якої саме, (як зрештою, й невиконання інших вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації») може тягти за собою настання кримінальної, адміністративної, дисциплінарної, цивільно-правової відповідальності.

² Приклад такої справи доступний за посиланням: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/54769456>

³ Приклад судової справи про притягнення до адміністративної відповідальності доступний за посиланням: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/52162288>

2. Надання не всіх запитуваних документів, в тому числі надання копій договорів без додатків¹;

3. Вилучення із запитуваних документів інформації, яка за

законом не підлягає обмеженню, зокрема, прізвища, ім'я та по батькові осіб, які отримали у розпорядження комунальне майно чи бюджетні кошти².

Щодо строків надання інформації

3. Надсилати (передавати) відповідь на запит на інформацію не пізніше 5 робочих днів з дня його отримання.

Тут важливо організувати роботу з запитами таким чином, щоб вона здійснювалася найоперативніше (детальніше див.

підрозділ «Як своєчасно надавати повну і достовірну інформацію?»). А також роз'яснити працівникам, що трактувати запити на інформацію як звернення громадян і надавати відповіді у межах 30-ти денного строку є несвоечасним наданням інформації.

Несвоечасне надання інформації може «трапитися», якщо:

1) запити на інформацію трактуються як звернення громадян і надається відповідь у межах 30-ти денного строку;

2) запити на інформацію скеровуються своїм структурним підрозділам або виконавчим органам, як «належним» розпорядникам;

3) не надсилається запитувачу письмове повідомлення про

продовження строку розгляду запиту до 20 робочих днів;

4) безпідставно продовжується розгляд запиту до 20 робочих днів або цей строк обраховується з дня надання письмового повідомлення, а не з дня отримання розпорядником запиту;

5) повторне продовження розгляду запиту до 20 робочих днів.

6) інші порушення строків.

За несвоечасне надання інформації відповідальність несе та особа, яка винна у затримці з підготовкою, підписанням, відправленням запиту, прийняттям рішення про продовження розгляду у кожному конкретному

випадку. Приклади негативної практики³: відповідь на запит була підготовлена вчасно, втім відповідно до внутрішніх правил усі запити підписував керівник розпорядника, який був у відраджженні (або безпідставно відмовився підписувати відповідь). В таких випадках суди притягають до

Витяг зі статті 20 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Розпорядник інформації має надати відповідь на запит на інформацію не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту.

¹ Приклад судової справи про притягнення до адміністративної відповідальності доступний за посиланням: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/54769456>

² Приклад судової справи про притягнення до адміністративної відповідальності доступний за посиланням: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/49622687>

³ Приклади судових справ доступні за посиланнями <http://reyestr.court.gov.ua/Review/54320462> <http://reyestr.court.gov.ua/Review/51120173>

адміністративної відповідальності керівників, що вчасно не підписали відповіді. Або інший приклад, відповідь була підготовлена і підписана вчасно, але особа, відповідальна за відправлення вихідної кореспонденції розпорядника не вчасно його відправила, за що й була притягнута до адміністративної відповідальності за несвоєчасне надання інформації (хоча вона не й не була відповідальною осо-

бою за забезпечення доступу запитувачів до інформації). В будь-якому випадку несвоєчасне надання інформації негативно позначається на репутації розпорядника в цілому, його керівника, ставить під сумнів ефективність роботи спеціального структурного підрозділу чи відповідальної особи за забезпечення доступу запитувачів до інформації та оприлюднення інформації.

Щодо продовження розгляду запиту до 20 робочих днів

4. У випадку продовження розгляду запиту до 20 робочих днів дотримуватися наступних вимог:

а) Продовжувати розгляд запиту до 20 робочих днів виключно за таких обставин:

- 1)** Якщо запит стосується великого обсягу інформації;
- 2)** Якщо підготовка відповіді на запит потребує пошуку інформації серед значної кількості даних.

Дуже важливо не зловживати своїм правом на продовження розгляду запиту. Наприклад, відповідь розпорядника (після опрацювання запиту протягом 20 робочих днів), що інформацію можна отримати на офіційному веб-сайті, не тільки виглядає некоректною, але й може бути визнана правопорушенням.

б) Відповідь розпорядника про продовження розгляду запиту надсилається запитувачеві протягом 5 робочих днів з

Витяг зі статті 20 Закону України «Про доступ до публічної інформації». У разі якщо запит стосується надання великого обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних, розпорядник інформації може продовжити строк розгляду запиту до 20 робочих днів з обґрунтуванням такого продовження. Про продовження строку розпорядник інформації повідомляє запитувача в письмовій формі не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту.

дня отримання запиту. Якщо розпорядник не виконав цього обов'язку, суди кваліфікують це як «несвоєчасне надання інформації», що становить склад адміністративного правопорушення.

с) Повідомлення про продовження розгляду запиту має бути: на офіційному бланку розпорядника або його структурного підрозділу, містити (1) дату та номер запиту, вказаний запитувачем у запиті, (2) дату його отримання розпорядником, (3) реєстраційний номер запиту, присвоєний розпорядником, (4) обґрунтування продовження строку розгляду запиту,

(5) прізвище, ім'я, по-батькові, власноручний підпис особи, що прийняла відповідне рішення, (6) дата його вчинення, (7) вихідний номер листа.

д) Відповідь розпорядника про продовження розгляду запиту надсилається запитувачеві у письмовій формі. Письмова

форма відповіді прямо передбачена законом, в її дотриманні зацікавлений більше розпорядник, адже він за це несе юридичну відповідальність. Якщо запит надійшов в електронній чи усній формі і не містить поштової адреси запитувача, варто зв'язатися з ним електронною поштою чи телефоном і з'ясувати її. І лише в разі, якщо встановити зв'язок із запитувачем не вдалося, можна, як виняток, надіслати сканований варіант письмової відповіді на електронну пошту запитувача

(факсом чи іншим способом, яким запитувач просив надати йому інформацію).

е) Відповідь на запит на інформацію, розгляд якого продовжено до 20 робочих днів, має бути надіслана не пізніше 20 робочих днів з дня отримання запиту на інформацію, а не з дати надання відповіді про продовження строку.

ф) Продовжувати розгляд запиту до 20 робочих днів можна тільки одноразово.

Щодо плати за копіювання і друк

5. Вимагати відшкодування фактичних витрат на копіювання та друк за наявності сукупності таких умов:

1) Задоволення запиту на інформацію передбачає виготовлення копій документів обсягом більш як 10 сторінок (тобто власне копіювання чи друку документів).

2) Розпорядник раніше визначив розмір відшкодування фактичних витрат за копіювання і друк, шляхом прийняття окремого правового акту, що відповідає граничним нормам, встановленим Кабінетом Міністрів України;

3) Розпорядник у своїй відповіді чітко зазначив: (1) які саме документи підлягатимуть копіюванню; (2) кількість копій та формат паперу; (3) суму, що підлягає сплаті; (4) надіслав рахунок з реквізитами банківської установи, куди можна

Витяг зі статті 21 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

1. Інформація на запит надається безкоштовно.

2. У разі якщо задоволення запиту на інформацію передбачає виготовлення копій документів обсягом більш як 10 сторінок, запитувач зобов'язаний відшкодувати фактичні витрати на копіювання та друк.

здійснити таку оплату; (5) повідомив, яким чином і куди саме слід подати підтвердження оплати (якщо це необхідно)¹.

Недотримання цих умов судами визнається як неправомірна відмова в отриманні інформації².

¹Позитивною є практика деяких розпорядників, які повідомляють запитувача про можливість безкоштовно отримати запитовані документи у спеціальному місці по роботі запитувачів з документами для ознайомлення, самостійного копіювання, фотографування тощо. При цьому, у відповіді розпорядники зазначають адресу, номер кабінету та розпорядок роботи «спеціального місця», прізвище, ім'я, по-батькові відповідального працівника на номер телефону, за яким можна з ним зв'язатися.

²Приклади судових рішень доступні за посиланнями:

<http://reyestr.court.gov.ua/Review/46164343>

<http://reyestr.court.gov.ua/Review/46164352>

<http://reyestr.court.gov.ua/Review/46164311>

Щодо підстав для відмови у задоволенні запиту на інформацію

6. Відмовляти у задоволенні запиту виключно у таких випадках:

1) розпорядник інформації не володіє і не зобов'язаний відповідно до його компетенції, передбаченої законодавством, володіти інформацією, щодо якої зроблено запит. Відмовляючи на цій підставі варто пам'ятати:

- Не має значення хто створює запитувану інформацію, важливо чи розпорядник нею фактично володіє. Наприклад, в межах моніторингу до обласних рад надсилались запити на інформацію про надання копій щоквартальних звітів про виконання обласного бюджету. Окремі розпорядники, зазначали, що відповідні звіти готуються обласними державними адміністраціями і передаються депутатським комісіям ради чи виконавчому апарату, але не надавали документи і «радили» звернутися до ОДА. Отже ми спостерігаємо неправомірну відмову в отриманні інформації, якою володіє розпорядник.

- Чи розпорядник зобов'язаний, відповідно до своєї компетенції, володіти інформацією. Наприклад, в межах моніторингу запитувались копії договорів оренди земельних ділянок, укладених на підставі розпоряджень голови ОДА. В одній з областей виявилось, що такі договори не були вчасно укладені. Тобто фактично розпорядник не володів запитуваною інформацією, але зобов'язаний був володіти (укласти відповідні договори).

2) інформація, що запитується, належить до категорії інформації з обмеженим доступом відповідно до частини другої статті 6 цього Закону.

Відмовляючи у задоволенні запиту на цій підставі розпо-

Витяг зі статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Розпорядник інформації має право відмовити в задоволенні запиту в таких випадках:

1) розпорядник інформації не володіє і не зобов'язаний відповідно до його компетенції, передбаченої законодавством, володіти інформацією, щодо якої зроблено запит;

2) інформація, що запитується, належить до категорії інформації з обмеженим доступом відповідно до частини другої статті 6 цього Закону;

3) особа, яка подала запит на інформацію, не оплатила передбачені статтею 21 цього Закону фактичні витрати, пов'язані з копіюванням або друком;

4) не дотримано вимог до запиту на інформацію, передбачених частиною п'ятою статті 19 цього Закону.

рядник повинен не просто вказати до якої категорії інформації з обмеженим доступом відноситься запитувана інформація (таємна, конфіденційна чи службова), а застосувати трискладовий тест (вимоги частини другої статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації»), обґрунтувати це у відповіді, тобто зазначити якому саме легітимному інтересу буде завдана шкода, в результаті оприлюднення запитуваної інформації, і чому захист цього інтересу переважає інтерес громадськості отримати цю інформацію. Детальніше про застосування трискладового тесту можна прочитати у Роз'ясненнях Уповноваженого Верховної Ради України з

Витяг зі статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

2. Обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до закону при дотриманні сукупності таких 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.

прав людини щодо віднесення публічної інформації до службової згідно із Законом «Про доступ до публічної інформації», розмічених на офіційному веб-сайті Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

В процесі моніторингу окремі розпорядники відмовляли у наданні інформації «оскільки документи містять гриф ДСК». Це порушує вимогу Закону України «Про доступ до публічної інформації», що розглядається. Окрім цього, розпорядникам, в такому випадку, слід пам'ятати, що документи одночасно можуть містити і відкриту інформацію, і – з обмеженням доступом. Документ повинен бути наданий, а інформація, що підлягає захисту просто з нього вилучається (ретушується).

3) особа, яка подала запит на інформацію, не оплатила передбачені статтею 21 цього Закону фактичні витрати, пов'язані з копіюванням або друком. Тут варто звернути увагу на наступне:

- вимагати оплати фактичних витрат на копіювання та друк документів може тільки розпорядник, який виконав встановлені законом вимоги (детальніше у відповідному підрозділі «Щодо плати за копіювання і друк»);

- закон не встановлює строку, протягом якого має здійснюватися така оплата, і не уповноважує розпорядника встановлювати його. Отже, фактично підготовка інформації для запиту призупиняється на невизначений строк, адже запитувач може внести плату в будь-який момент, що породить обов'язок розпорядника задовільнити запит.

4) не дотримано вимог до запиту на інформацію, передбачених частиною п'ятою статті 19 цього Закону.

Витяг зі статті 19 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

5. Запит на інформацію має містити:

1) ім'я (найменування) запитувача, поштову адресу або адресу електронної пошти, а також номер засобу зв'язку, якщо такий є;

2) загальний опис інформації або вид, назву, реквізити чи зміст документа, щодо якого зроблено запит, якщо запитувачу це відомо;

3) підпис і дату за умови подання запиту в письмовій формі.

*Щодо відмови у задоволенні запиту на інформацію***7. Відмовляти у задоволенні запиту на інформацію у письмовій формі, зазначаючи:**

1) прізвище, ім'я, по батькові та посаду особи, відповідальної за розгляд запиту розпорядником інформації (тобто тієї, що прийняла рішення про відмову, і підписує відповідну відповідь) та її власноручний підпис;

Витяг зі статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

4. У відмові в задоволенні запиту на інформацію має бути зазначено:

1) прізвище, ім'я, по батькові та посаду особи, відповідальної за розгляд запиту розпорядником інформації;

2) дату відмови;

3) мотивовану підставу відмови;

4) порядок оскарження відмови;

5) підпис.

5. Відмова в задоволенні запиту на інформацію надається в письмовій формі.

2) дату відмови та вихідний номер відповіді;

3) мотивовану підставу відмови, тобто одну з підстав для відмови, передбачену частиною першою статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» (детальніше у відповідному підрозділі «Щодо підстав для відмови у задоволенні запиту на інформацію» цих рекомендацій);

4) порядок оскарження відмови, тобто детальний опис до якої конкретно посадової особи можна оскаржити відмову розпорядника (варто зазначати навіть контактні дані) та в якому порядку (Закону України «Про звернення громадян», Кодексу адміністративного судочинства, інше).

5) інші вимоги до документів: відповідь має бути на офіційному бланку розпорядника або його структурного підрозділу, містити дату на номер запиту, вказаний запитувачем у запиті, дату його отримання розпорядником, реєстраційний номер запиту, присвоєний розпорядником, тощо.

Важливе уточнення: відмовою у задоволенні запиту є будь-яка відповідь розпорядника, в якій не надається уся або частина запитуваної інформації. Отже, кожна така відповідь повинна відповідати вимогам цього підрозділу.

Щодо пересилання запиту належному розпоряднику

8. У випадку, якщо розпорядник фактично не володіє запитуваною інформацією, але йому відомо, хто нею володіє, направляти запит належному

розпоряднику.

Найперше варто розуміти, що відповідь розпорядника, що він не володіє запитуваною інформацією, є відмовою у

задоволення запиту, а отже повинна відповідати вимогам, встановленим статтею 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» (детальніше у відповідному підрозділі «Щодо форми відмови у задоволенні запиту на інформацію» цих рекомендацій).

Моніторингом було виявлено два типи порушень, пов'язаних з обов'язком відсилати запит належному розпоряднику: зловживання ним і невиконання його.

Про зловживання. Якщо запит адресований на ім'я керівника розпорядника або міського голову, який в цілому керує роботою всіх виконавчих органів, він зобов'язаний негайно і без повідомлення про це запитувача скерувати запит до виконавчого органу чи структурного підрозділу, який володіє запитуваною інформацією, навіть якщо відповідно до внутрішніх документів, такий структурний підрозділ є окремим розпорядником публічної інформації. Останній має надати відповідь в межах 5-ти денного строку з дня отримання запиту керівником розпорядника. Надсилати запити своїм структурним підрозділам чи виконавчим органам нібито за належністю і подовжувати таким чином розгляд запитів є неналежною організацією роботи. Так само надсилати запити структурному підрозділу, який не

Витяг зі статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Розпорядник інформації, який не володіє запитуваною інформацією, але якому за статусом або характером діяльності відомо або має бути відомо, хто нею володіє, зобов'язаний направити цей запит належному розпоряднику з одночасним повідомленням про це запитувача.

володіє інформацією, тоді як інший – нею володіє, теж некоректно. Бо навіть якщо такий структурний підрозділ цілком правдиво відповість, що не володіє запитуваною інформацією – це не звільнить від юридичної відповідальності керівника розпорядника за несвоєчасне надання інформації чи ненадання інформації.

Про невиконання. В процесі моніторингу запитувались рішення виконавчих комітетів міських рад про виділення квартир та договори, укладені на їх підставі.

Відповідно до житлового законодавства такі договори укладають не міський голова (до якого був скерований запит), не міська рада, і навіть не виконавчі органи, діяльністю яких він керує. Їх укладають житлово-експлуатаційні організації. Отже, запитувачі мали б отримати копії рішень виконавчого комітету та відповідь розпорядника про те, що він задовольняє частину запиту, яка стосується копій рішень, і, відповідно до законодавства не володіє копіями договорів, але надсилає запит до відповідних житлово-експлуатаційних організацій як належним розпорядником. Натомість більшість розпорядників просто зазначили, що не укладають таких договорів, окремі – що такі договори укладають житлово-експлуатаційні організації.

Щодо неправомірної відмови у наданні інформації

9. Не надавати відповідь, які не містять запитуваної інформації або мотивованої підстави для її відмови.

Прикладами неправомірних відмов, отриманих в процесі проведення моніторингу можуть бути:

а) «інформацію можна отримати на офіційному веб-сайті» – навіть якщо це правда і розпорядник дає точні посилання на підрозділи веб-сайту, це не звільняє його від обов'язку надіслати інформацію на запит¹.

б) надання витягів з офіційних документів замість самих офіційних документів є відповіддю не по суті запиту. Наприклад, в процесі моніторингу запитувались звіти про виконання бюджету. У відповідь окремі розпорядники надавали просто набір інформації з якої неможливо було визначити ні дату складення, ні період за який цей звіт подавався, ні посадову особу, яка підписала чи готувала такий звіт, просто набір табличок з цифрами. Виникають сумніви, що ці звіти саме у такому вигляді подавалися до контролюючих органів.

в) надання надто загальної інформації. Наприклад, в про-

Витяг зі статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

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.

цесі моніторингу запитувались витрати розпорядників на оплату праці голови та заступників голови у 2015 році. У відповідь окремі розпорядники надали таку інформацію однією сумою, що є наданням інформації не по суті запиту, адже запитувалась не сума витрат;

д) зайвий формалізм. Наприклад, «...до повноважень обласної ради

... не віднесено прийняття рішень про затвердження бюджету області.» Формально, може й правда, оскільки обласна рада, відповідно до закону затверджує обласний бюджет, втім по змісту, запитувач може й не знати порядок слів передбачений законом, а з запиту можна зробити однозначний висновок, що запитувався саме обласний бюджет.

е) умисне нерозуміння суті питання, наприклад, відмова надати інформацію, оскільки «термін «фінансові ресурси» бюджетним законодавством не визначено»;

ф) запевнення, що конкретний департамент не укладає запитуваних договорів (тут ми спостерігаємо дуже цікаву схему: з одного боку посадова особа, що скеровувала запит до структурного підрозділу чи виконавчого органу ради, який дійсно не володіє інформацією, робить умисну або неумисну помилку (у будь-якому випадку неефективно

¹ Приклад судової справи доступний за посиланням <http://reyestr.court.gov.ua/Review/43803416>

виконує свої обов'язки), з іншого – департамент, що надає відповідь, не скеровує запит за належністю до того структурного підрозділу чи виконавчого органу, що нею володіє, а просто відмовляє таким чином, щоб у запитувача складалося враження, що розпорядник взагалі не укладає таких договорів, хоча прямо про це не говорить).

г) Надання копій звітів, але не за той календарний період, який запитувався, а за інший рік.

Витяг зі статті 19 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Запит на інформацію має містити:

...загальний опис інформації або вид, назву, реквізити чи зміст документа, щодо якого зроблено запит, якщо запитувачу це відомо.

Щодо форми запитуваної інформації

10. Надавати відповідь і інформацію у тій формі, про яку просить запитувач (і яка є фізично доступною).

Запитувач може звернутися з запитом в усній, письмовій, електронній формі і просити надати інформацію: особисто («у спеціальному місці», що, як правило, не потребує копіювання документів. Виняток, якщо документи містять інформацію з обмеженим доступом), письмово (потребує друку або копіювання документів), електронно (потребує існування інформації в електронній формі). Відповідно запитувач може подати усний запит і просити надати копії документів поштою і навпаки. Розпо-

Витяг зі статті 7 Закону України «Про інформацію».

Ніхто не може обмежувати права особи у виборі форм і джерел одержання інформації, за винятком випадків, передбачених законом.

рядник зобов'язаний задовольнити прохання запитувача¹.

У всіх випадках в якій би формі не надсилалась інформація розпорядникам слід готувати листи-відповіді на запити на інформацію відповідно до вимог до оформлення документів (на офіційному бланку, що містить дату, вихідний номер, підпис тощо), за ви-

нятком, якщо запит подається в усній формі і запитувач просить надати відповідь в усній формі. Такі листи-відповіді не обов'язково надсилати звичайно поштою. Якщо інформація надсилається електронно або факсом, або вручається особисто запитувачу, лист повинен бути долучений до такої інформації у тій же формі.

¹ Приклад з судової практики: суд не визнав як надання відповіді на запит відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» усне роз'яснення по телефону певної запитуваної інформації, у випадку, коли запит стосувався надання копій документів. Судова справа доступна за посиланням <http://reyestr.court.gov.ua/Review/50640185>



ПИСЬМОВО



**ФОРМА ПОДАННЯ
ЗАПИТІВ**



УСНО



Надання копій (або, за можливості, оригіналів документів) для ознайомлення у «спеціальному місці» або надсилання їх факсом (як правило, не потребує друку чи копіювання документів)



Письмова
(потребує друку
документів і
надсилається
звичайною
поштою)



**ФОРМА НАДАННЯ
ІНФОРМАЦІЇ**



Електронна
форма (потребує
існування
інформації
у цифровому
вигляді)



Усна: особисто або телефоном, якщо запитувач не просить відповіді та інформації в іншій формі

Щодо надання інформації на електронну пошту

11. Надавати відповіді і інформацію на запити в електронній формі, використовуючи тільки службову електронну пошту.

Проаналізувавши практику варто сказати наступне. Розпорядникам слід докласти зусиль для оновлення систем електронного документообігу і систем функціонування електронної пошти. Зокрема, створення таких електронних скриньок, які можуть пересилати великі обсяги цифрової інформації.

Постанова Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 р. №851 «Про затвердження Вимог до доменних імен державних органів в українському сегменті Інтернету»

... забезпечити використання посадовими особами для здійснення службового листування виключно електронних поштових скриньок, розміщених на серверах, які перебувають у доменній зоні GOV.UA або .UKP

ції. Працівники розпорядників намагаючись задовольнити запити на інформацію, часто, змушені використовувати особисту електронну пошту або файлообмінники, оскільки службова електронна пошта або для таких обсягів інформації не пристосована, або працює дуже повільно, що загрожує недотриманням строків надання відповідей на запити. Виходить патова ситуація, коли намагаючись виконати одні норми законодавства, порушуються інші.



Щодо спеціально створених онлайн-форм для подання запитів на інформацію

Окремі розпорядники з метою спрощення процедури подання та опрацювання запитів створили спеціальні онлайн форми для запитів.

З метою вдосконалення онлайн-форм для запитів розпорядникам варто:

a) Стежити за їх «безперебійним» функціонуванням. Не-

працююча форма дискредитує зусилля добросовісного розпорядника забезпечити доступ до публічної інформації, хоча тут можуть бути прості технічні причини. Тому поруч з формою обов'язково треба розмістити коротку інструкцію по її використанню (щонайменше як перевірити що запит отримано і що робити, якщо форма не працює).

b) Онлайн-форма повинна бути розроблена таким чи-

ном, щоб той, хто нею скористався відразу отримував на електронну скриньку підтвердження, що він подав запит, а згодом (або відразу, якщо це можливо) номер і дату його реєстрації розпорядником.

с) У формі має бути вписане питання: в якій формі Ви бажаєте отримати інформацію: у «спеціальному місці по

роботі запитувачів з документами», «телефоном», «електронною поштою», «звичайною поштою»? Це розширить можливості розпорядника надавати інформацію не тільки витрачаючи кошти на пересилку документів.

д) Не обмежувати кількість символів для опису інформації, що запитується.

Як своєчасно надавати повну і достовірну інформацію (організаційні заходи)?

Практика показує, що для цього варто зробити наступне:

1) прийом запитів на інформацію має організовувати структурний підрозділ або посадова особа, який(-а):

Варіант 1. Сам (-а) має доступ до усієї публічної інформації, якою володіє розпорядник, і може готувати відповіді (це можливо, якщо розпорядник створив дієву систему обліку інформації). Як правило це мав би бути структурний підрозділ чи відповідальна особа з забезпечення доступу запитувачів до інформації.

Варіант 2. Уповноважений(-а) скеровувати запити тому структурному підрозділу розпорядника, який володіє запитуваною інформацією, і зобов'язувати надати відповідь у межах 5ти-денного строку з дня отримання запиту.

2) підписувати відповідь (частину відповіді) на запит повинен керівник структурного підрозділу, який готував на нього відповідь (інформацію або частину інформації), адже саме він повинен нести відповідальність за повноту та достовірність наданої інформації.

3) відсилати відповідь на запит повинен структурний підрозділ чи відповідальна особа з забезпечення доступу запитувачів до інформації. Це необхідно, оскільки інформацію на один і той же запит можуть готувати декілька структурних підрозділів, але має бути узагальнена відповідь і вся інформація повинна надсилатися запитувачу одночасно.



Загальна схема подання та опрацювання запитів





ЦЕНТР ДЕМОКРАТІЇ ТА ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА

Місією **Центру демократії та верховенства права** є сприяння розвитку суспільства активних та відповідальних громадян через підтримку громадських ініціатив; незаангажовану правову експертизу; розробку та імплементацію якісного законодавства; освіту; захист свободи слова та основоположних прав людини.

З метою здійснення моніторингу стану імплементації законодавства про доступ до публічної інформації Центр демократії та верховенства права реалізував проект **«Платформа «Омбудсман плюс»**. Проект здійснюється у співпраці з офісом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Центр демократії та верховенства права

вул. М. Заньковецької, 3/1, оф. 12, м. Київ, 01001

Тел./факс: +380 (44) 496 05 80