

Адреса для листування: а/с 316, м. Львів, 79000, Україна. Адреса: вул. Івана Франка, 9, оф. 1а, м. Львів, 79005.  
Тел./факс: +(38) 032-225-76-82. Тел. +(38) 032-243-38-88. Електронна скринька: [epl@mail.lviv.ua](mailto:epl@mail.lviv.ua). Веб-сайт: <http://epl.org.ua>.

## ЕКСПЕРТНИЙ ВИСНОВОК №2/2011

за результатами громадської експертизи виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» органами державної влади у сфері охорони довкілля у Львівській області

### I. ВСТУПНА ЧАСТИНА

**Дані про ініціатора проведення громадської експертизи:**

Міжнародна благодійна організація “Екологія-Право-Людина” (надалі – ЕПЛ) діє згідно Свідоцтва про державну реєстрацію № 203093 від 24 березня 1999 року (додаток 1). Місцезнаходження ЕПЛ: вул. І.Франка, 9 кв. 1а, м. Львів, 79000. Електронна адреса: [office@epl.org.ua](mailto:office@epl.org.ua)  
Веб-сайт: [www.epl.org.ua](http://www.epl.org.ua)  
Тел./факс: (032) 225 76 82  
Тел.: (032) 243 38 88

**Орган виконавчої влади, щодо діяльності якого проведена громадська експертиза:**

Державна екологічна інспекція в Львівській області (надалі – Інспекція).

**Термін проведення громадської експертизи:**

30 вересня – 16 грудня 2011 року

### **Нормативна база, на підставі якої проводилась громадська експертиза:**

Закон України «Про доступ до публічної інформації» (ст. 17): громадський контроль за забезпеченням розпорядниками інформації доступу до публічної інформації здійснюється шляхом проведення громадської експертизи.

Постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 року № 976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади (надалі – Порядок сприяння) (пункт2): громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади (надалі – громадська експертиза) є складовою механізму демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо роз'яснення суспільно значущих проблем для їхнього врахування органами виконавчої влади у своїй роботі.

**Метою** експертизи було проведення аналізу та оцінки стану впровадження і виконання Інспекцією новоприйнятого Закону України «Про доступ до публічної інформації» та підготовка і надання рекомендацій для покращення роботи Інспекції у цій сфері.

**Предметом громадської експертизи** стали інформаційні запити, які надійшли до Інспекції від запитувачів (фізичних та юридичних осіб, об'єднань громадян без статусу юридичної особи) за період з 01 червня 2011 року до 31 серпня 2011 року, та відповіді на вказані запити.

ЕПЛ здійснила оцінку практики опрацювання запитів, спеціального місця для роботи запитувачів з документами чи їхніми копіями; аналіз нормативних та розпорядчих актів Інспекції, інформацію, одержану від держслужбовців в ході інтерв'ю.

Для досягнення мети експертизи було використано наступні **методи**: проведено зустріч та інтерв'ю із службовцями Інспекції, відібрано і проаналізовано копії внутрішньовідомчих актів, прийнятих для впровадження Закону «Про доступ до публічної інформації», відібрано і проаналізовано копії

інформаційних запитів, що надійшли до Інспекції за літні місяці та відповіді на них, проаналізовано дані (відповіді на запитання та іншу інформацію), отримані в ході зустрічі та інтерв'ю, проаналізовано інформацію, розміщену на офіційному веб-сайті Інспекції у мережі Інтернет.

## II. ОПИСОВА ЧАСТИНА

Після отримання запиту ЕПЛ про проведення громадської експертизи, Інспекція у термін та в порядку, визначеному п. 4 Порядку сприяння, вчинила усі необхідні дії. Зокрема, Інспекція: 1) видала Наказ від 11.10.2011 року № 161-і про проведення громадської експертизи та опублікувала його на веб-сайті Інспекції; 2) для взаємодії з ЕПЛ під час проведення громадської експертизи цим Наказом визначила відповідальну особу – головного спеціаліста Сектору роботи з кадрами, планування, зв'язків з громадськістю та ЗМІ; 3) визначила інші питання організаційного характеру.

Під час проведення громадської експертизи спеціалісти Інспекції надали вичерпні відповіді на запитання ЕПЛ та підготували копії запитуваних документів (внутрішні нормативні та розпорядчі акти, інформаційні запити та відповіді на них за період літніх місяців 2011 року).

### **A. Оцінка діяльності Інспекції за результатами аналізу відповідей на запити, які надійшли до Інспекції за період з 01 червня 2011 року до 31 серпня 2011 року**

За вказаний період до Інспекції надійшли 3 запити на публічну інформацію; з них – два від юридичної особи (запит А, Б) та один - від громадянина (запит С).

З метою реєстрації запитів в Інспекції ведеться спеціальний журнал запитів на інформацію, у якому вказана дата отримання запиту, його порядковий та вхідний номер, запитувач інформації, форма запиту, вихідний номер документа запиту, запитувана інформація, особа чи особи відповідальні за опрацювання запиту, термін (дату) виконання, результат розгляду, вихідний номер, підпис виконавця.

В інтерв'ю службовці Інспекції повідомили, що усі листи, в тому числі запити, надходять спершу у Відділ бухгалтерського обліку та адміністративно-господарського забезпечення, який реєструє їх у відповідному журналі вхідної кореспонденції. Якщо серед отриманих листів зареєстровано запит, то він передається до Сектору роботи з кадрами, планування, зв'язків з громадськістю та ЗМІ відповідальній особі за надання інформації на запити. У цьому Секторі здійснюється повторна реєстрація запиту і подальше забезпечення роботи із запитами. Після реєстрації запиту, він передається в.о. начальника Інспекції, який розписує його на відповідного виконавця чи кількох виконавців. Після цього запит розглядається по суті відповідним виконавцем, а відповідь підписується заступниками начальника Інспекції.

За результатами оцінки наданих Інспекцію запитів при проведенні громадської експертизи, а також відповідей на них, можна зробити наступні висновки.

1) Відповідь на усі запити надано вчасно з дотриманням 5-денного терміну з дня їх отримання та реєстрації у журналі вхідної кореспонденції; 2) відповідь на запити в межах компетенції надано в повному обсязі; 3) у випадку запиту С громадянина службовці Інспекції правильно оцінили відповідний лист, побачили у ньому поєднання інформаційного запиту і звернення, повно і вчасно задоволили запит, а також у 5 денний строк, передбачений ст.7 Закону України «Про звернення громадян» повідомили, що питання 2 і 3 по суті є зверненням, але задоволення такого звернення не входить до компетенції Інспекції, яка не має повноважень та впливу для вирішення цих питань. Разом з тим, у такому випадку орган зобов'язаний був переслати звернення в термін не більше п'яти днів за належністю відповідному органу чи посадовій особі та повідомити про це громадянина, який подав звернення (згідно вимог п. 3 ст. 7 Закону України «Про звернення громадян»), чого не було зроблено Інспекцією.

### **B. Оцінка практики розгляду запитів Інспекцією за інформацією, отриманої під час інтерв'ю**

Під час прийому у приміщенні Інспекції з метою проведення громадської експертизи ЕПЛ поставлена низка запитань працівнику Інспекції.

За отриманою інформацією ЕПЛ були встановлені такі позитивні моменти:

- На виконання вимог Закону в Інспекції ведеться журнал реєстрації запитів на інформацію, у якому можна з'ясувати детальну інформацію про запит (дату отримання запиту, його порядковий номер, запитувача інформації, форму запиту, вихідний номер документа запиту, запитовану інформацію, відповідального за опрацювання запиту, термін (дату) виконання, результат розгляду, вихідний номер, підпис виконавця). З журналу можна визначити кількість запитів, яка надійшла за певний період.

- На веб-сайті Інспекції під назвою підсумки роботи із запитами на інформацію оприлюднені звіти про стан задоволення запитів за кожен місяць; у рубриці «Доступ до публічної інформації» розміщена інформація про види інформації, якою володіє Інспекція.
- Для роботи запитувачів із документами визначено спеціальне місце – малий зал на 5-му поверсі приміщення Інспекції; а також є можливість скористатися ксероксом, для зняття необхідних копій.
- Призначено відповідальну особу, яка організовує доступ запитувачів до публічної інформації.
- З метою повного та швидкого надання інформації в кожному окремому випадку начальником Інспекції призначається відповідальна особа за опрацювання запиту та підготовку відповіді в залежності від виду запитуваної інформації.

Із зазначеного вище видно, що в Інспекції налагоджений механізм опрацювання інформаційних запитів, призначення відповідальних осіб за підготовку інформації за запитом та надання на них відповідей.

### **Разом з тим, виявлено такі недоліки.**

Відсутня система обліку документів, які містять публічну інформацію Інспекції на веб-сайті.

Відповідно до вимог підп. 2 п. 1 ст. 14, підп. 5 п. 1 ст. 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації» розпорядники інформації зобов'язані систематично вести облік документів, які знаходяться у їхньому володінні та оприлюднювати інформацію про систему обліку, види документів, яку зберігає розпорядник.

Згідно статті 18 Закону документи, що знаходяться у суб'єктів владних повноважень підлягають обов'язковій реєстрації в системі обліку із зазначенням: 1) назви документа; 2) дати створення документа; 3) дати надходження документа; 4) джерела інформації (автор, відповідний підрозділ); 5) передбачену законом підставу віднесення інформації до категорії з обмеженим доступом; 6) строк обмеження доступу до інформації, у разі якщо вона віднесена до інформації з обмеженим доступом; 7) галузь; 8) ключові слова; 9) тип, носій (текстовий документ, плівки, відеозаписи, аудіозаписи тощо); 10) вид (нормативні акти, угоди, рішення, протоколи, звіти, прес-релізи); 11) проекти рішень (довідні записки, звернення, заяви, подання, пропозиції, листи тощо); 12) форму та місце зберігання документа, тощо.

За повідомленням службовців Інспекції такий облік документів, які містять публічну інформацію, ведеться у відповідних структурних підрозділах Інспекції.

Втім, відповідно до ч. 2 ст. 18 Закону, доступ до системи обліку, що містить інформацію про документ, що знаходиться у суб'єкта владних повноважень, забезпечується шляхом: 1) оприлюднення на офіційних веб-сайтах суб'єктів владних повноважень такої інформації, а в разі їх відсутності – в інший прийнятний спосіб; 2) надання доступу до системи за запитами.

Інспекцією не забезпечено доступ громадськості до системи обліку документів, які містять публічну інформацію через оприлюднення на офіційному веб-сайті.

### **С. Оцінка внутрішньовідомчих актів Інспекції у сфері доступу до публічної інформації**

На виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» Інспекцією затверджено низку наказів.

I. Наказ від 20.07.2011 р. №121-і «Щодо виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Важливо зазначити, що цим Наказом врегульовані такі важливі питання, які стосуються виконання Закону:

- 1) визначено відповідальну особу за організацію доступу до публічної інформації, за розгляд, опрацювання, аналізування та надання відповідей на запити, а також надання консультацій щодо оформлення таких запитів;
- 2) на Сектор роботи з кадрами, планування, зв'язків з громадськістю та ЗМІ покладено такі заходи:
  - забезпечувати оприлюднення на веб-сайті Інспекції та інформаційних стендах у спеціальних місцях для роботи запитувачів інформації, зазначеної у статті 15 Закону форм запитів на інформацію;
  - забезпечувати проведення навчань працівників Інспекції з питань забезпечення доступу до публічної інформації;

- забезпечувати облік запитів на інформацію;
- забезпечувати систематичне та оперативне оприлюднення і оновлення інформації про діяльність Інспекції;
- забезпечувати систематичне оприлюднення результатів роботи із запитами на інформацію (щомісяця до 10 числа).

3) на Відділ бухгалтерського обліку та адміністративно-господарського забезпечення покладено:

- забезпечити обладнання місць для роботи запитувачів із документами, що містять публічну інформацію, оргтехнікою для друку, сканування та копіювання;
- створити умови для подання письмових запитів на інформацію громадянами з обмеженими фізичними можливостями;
- внести пропозиції щодо визначення розміру фактичних витрат на виготовлення копій документів обсягом більш як 10 сторінок, що надаються при задоволенні запиту відповідно до затверджених КМУ граничних норм витрат на копіювання та друк документів;

4) визначено спеціальне місце для роботи запитувачів із документами або копіями, що містять публічну інформацію – малий зал на 5-му поверсі Інспекції;

5) цим Наказом затверджено Форму для подання запиту на інформацію до Інспекції та Порядок складання та подання запитів на інформацію до Інспекції.

II. Наказом № 128-і від 01.08.2011 року Інспекцією затверджено Розміри витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом на інформацію.

У пункті 13 Порядку складання та подання запитів на інформацію до Інспекції, визначено:

*«У разі коли запитувана інформація містить документи обсягом більш як 10 сторінок, про це протягом п'яти робочих днів з дня надходження запиту повідомляється відповідальним структурним підрозділом запитувачу із зазначенням обсягу фактичних витрат, пов'язаних із копіюванням або друком документів, та реквізитів і порядку відшкодування таких витрат. Надання інформації здійснюється протягом трьох робочих днів після підтвердження оплати вартості фактичних витрат.»*

Зауваження:

Зважаючи, що у 5-денний строк запитувач лише дізнається про можливість отримання запитуваної інформації, а у випадку надсилання такого повідомлення поштою – і в значно пізніший строк, то вказаний пункт 13 дещо звужує право на отримання відповіді по суті у 5-ти денний строк, визначений Законом.

Інспекцією не визначено, в якій формі запитувачу повідомляється про необхідність оплати витрат на копіювання, який документ буде підтвердженням оплати і яким чином запитувач повинен підтвердити факт оплати, не передбачено можливості попередньої оплати інформації у випадку термінової необхідності у отриманні інформації.

На веб-сайті Інспекції відсутня інформація про реквізити рахунку, на який можна здійснювати оплату за копіювання та друк.

Інспекцією не визначено та не врегульовано, що слід розуміти під «інформацією, яка становить суспільний інтерес». Адже у разі наявності у Інспекції такої інформації, вона повинна надаватись безкоштовно запитувачу, якщо її розмір перевищує 10 сторінок.

Зокрема, відповідно до ч. 4 ст. 21 ЗУ «Про доступ до публічної інформації» при наданні особі інформації про себе та інформації, що становить суспільний інтерес, плата за копіювання та друк не стягується.

Відсутність відповідних критеріїв в Інспекції віднесення інформації до такої, що становить суспільний інтерес, залишає вказану норму мертвою та унеможлиблює виділення інформації, що становить суспільний інтерес з-поміж такої, що такий інтерес не становить. Відповідно обмежується можливість запитувачів безкоштовно отримати інформацію, що становить суспільний інтерес на запит, згідно вимог ч. 4 ст. 21 ЗУ «Про доступ до публічної інформації».

III. Наказ від 17.10.2011 року № 168-і «Про затвердження Переліку конфіденційної інформації, якій надано гриф «Для службового користування» (Перелік ДСК).

У ході проведення громадської експертизи представникам ЕПЛ відмовлено у наданні копії вказаного Наказу, яким закріплено Перелік ДСК, лише надано можливість ознайомитись з ним.

Після обґрунтування того, що на підставі ч. 3 ст. 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації» сам перелік відомостей, що становлять службову інформацію не може бути обмеженим у доступі, нам надали копію Переліку ДСК, але не сам Наказ, яким такий перелік був затверджений.

Вказані дії Інспекції є порушення чинного законодавства, оскільки акти Інспекції є публічною інформацією і не можуть бути обмежені у доступі. Більше того, вони повинні бути оприлюднені на веб-сайті відповідно до вимог п. 2 ч. 1 ст. 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Прохання ЕПЛ надати перелік і акт, яким його затверджено, можна оцінювати як усний запит, на який спочатку було безпідставно відмовлено, а після наполегливого відстоювання свого права представникам ЕПЛ було надано неповну інформацію, що є прямим порушенням ЗУ «Про доступ до публічної інформації».

Разом з тим, проаналізувавши Перелік конфіденційної інформації, якій може бути надано гриф «Для службового користування», ЕПЛ відмітила, що такий перелік містить низку інформації, яка не може бути обмежена в доступі. Ннаприклад, матеріали перевірок Інспекції. Крім цього, Інспекція не вправі надавати конфіденційній інформації гриф для службового користування, оскільки для конфіденційної та службової інформації встановлені різні режими та суб'єкти щодо їхнього обмеження. Закон України «Про доступ до публічної інформації» уповноважує суб'єктів владних повноважень обмежувати та складати відповідні переліки лише щодо службової інформації. До службової може бути віднесена інформація, визначена у ч. 1 ст. 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

IV. У Наказ від 03.03.2009 року, яким затверджено «Положення про Сектор роботи з кадрами, планування, зв'язків з громадськістю та ЗМІ» та Наказ від 04.07.2007 року, яким затверджено «Інструкцію з діловодства у Інспекції», не внесено відповідні зміни, в частині, що стосуються нового порядку регулювання відносин із запитом.

Разом з тим, ЕПЛ виявила, що Інспекцією не прийнято жодного відомчого акта для врегулювання спеціального порядку реєстрації запитів, які надходять до Інспекції, а також надання відповідей на такі запити.

У пункті 17 Порядку складання та подання запитів на інформацію до Інспекції, зазначено, що реєстрацію усних та письмових запитів забезпечують 2 відділи. Під час інтерв'ю працівник Інспекції зазначила, що запити реєструються з дотриманням вимог Інструкції з діловодства в Інспекції, затвердженій Наказом Інспекції від 04.07.2007 р. № 58-і, який стосується й інших отриманих листів.

Разом з тим, відсутній окремо врегульований порядок реєстрації запитів отриманих у формі, яка визначена Законом як «інша» - електронною поштою, факсом, телефоном, поштою, а також порядок реєстрації відповідей на них, адже відповідно до п. 3 ст. 19 Закону України «Про доступ до публічної інформації» запити можуть подаватись в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою) на вибір запитувача.

Згідно ч. 2 ст. 16 ЗУ «Про доступ до публічної інформації» такий порядок реєстрації запитів, які подаються в іншій формі, окрім усної чи письмової, повинен бути встановлений розпорядником інформації, тобто Інспекцією.

#### **Д. Розміщення публічної інформації на веб-сайті**

Стаття 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації» визначає перелік інформації, яка повинна бути оприлюднена на веб-сайті розпорядника публічної інформації.

З аналізу наявності такої інформації на веб-сайті Інспекції, встановлено, що відсутня така інформація.

1. Нормативно-правові акти та акти індивідуальної дії, проекти рішень, що підлягають обговоренню. На офіційній веб-сторінці Інспекції всупереч вимогам Закону відсутні нормативно-правові акти, які видаються Інспекцією. Наприклад, чинний у Інспекції Перелік відомостей, що становлять службову інформацію і відповідно до закону не може бути обмеженим у доступі.

Відсутні на сайті і будь-які акти індивідуальної дії, а саме: акти перевірок дотримання природоохоронного законодавства, постанови у справах про адміністративні порушення, протоколи, приписи, тощо.

2. Інформація про фінансові ресурси Інспекції (структуру та обсяг бюджетних коштів, порядок та механізм їхніх витрат, тощо).
3. Умови отримання послуг, що надаються Інспекцією (за винятком вартості послуг, інформація про яку розміщена на сайті), форми і зразки документів, правила їхнього заповнення.
4. Інформація про систему обліку, яку зберігає Інспекція.
5. Інформація про механізми чи процедури, за допомогою яких громадськість може представляти свої інтереси або в інший спосіб впливати на реалізацію повноважень розпорядника інформації (громадська експертиза, громадське обговорення проектів актів Інспекції, робота громадського інспектора з охорони довкілля, участь у громадських слуханнях).
6. Плани проведення та порядок денний відкритих засідань Інспекції.

### III. ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ

За результатами проведеного аналізу можна зробити висновок про прийняття Інспекцією нормативної бази на виконання Закону та наявність налагодженого механізму опрацювання інформаційних запитів та надання на них відповідей. Разом з тим наявні і деякі недоліки, які ЕПЛ пропонує Інспекції доопрацювати, зокрема:

1. Розпочати систематичне ведення обліку документів, що знаходяться у володінні Інспекції, а також забезпечити на веб-сайті Інспекції загальний доступ до цієї системи обліку.
2. Переглянути Наказ, яким затверджений Перелік конфіденційної інформації, якій може бути наданий гриф «Для службового користування» у Інспекції, та привести його у відповідність із Законом України «Про доступ до публічної інформації»; оприлюднити цей Наказ на веб-сайті Інспекції.
3. Затвердити Порядок реєстрації усіх форм запитів на інформацію (в тому числі електронних), порядок їхнього опрацювання та надання відповідей.
4. Врегулювати питання порядку відшкодування витрат на копіювання та друк документів, що надаються за запитами на інформацію, зокрема: форму, в якій запитувачу повідомляється про необхідність оплати витрат на копіювання, який документ буде підтвердженням оплати і яким чином запитувач повинен підтвердити факт оплати, передбачити можливість попередньої оплати інформації у випадку термінової необхідності в отриманні інформації.
5. Врегулювати критерії віднесення інформації до такої, що становить суспільний інтерес. В тому числі, віднести до інформації, що становить суспільний інтерес, публічну інформацію, яку запитують організації природоохоронного спрямування.
6. Оприлюднити на веб-сайті Інспекції інформацію, перераховану у розділі Д даного експертного висновку, в тому числі тексти усіх нормативних та індивідуальних актів Інспекції.
7. Внести відповідні зміни до Положення про Сектор роботи з кадрами, планування, зв'язків з громадськістю» та Інструкцію з діловодства Інспекції в частині, що стосується запиту. В разі відсутності відповідних змін внести їх й у Посадові інструкції відповідних працівників Інспекції.
8. У подальшому при роботі із запитами/зверненнями дотримуватись вимог щодо їхнього пересилання належним розпорядникам, якщо надання відповіді чи розгляд по суті запиту/звернення чи частини питань запиту/звернення не належить до компетенції Інспекції.

Керуючись п. 7 «Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади», затвердженого Постановою КМУ від 05.11.11 р. № 976, просимо розмістити Пропозиції на веб-сайті Інспекції, у десятиденний строк подати ЕПЛ письмову відповідь про результати розгляду експертних пропозицій та заходи, спрямовані на їхню реалізацію.

**З повагою,  
виконавчий директор  
МБО «Екологія-Право-Людина»**

**Олена Кравченко**

Виконавці:  
Наталя Шпег  
Марта Панькевич