

*Кормілецький О.М.,
аспірант Академії муніципального управління*

Формування системи державного контролю забезпечення доступу громадян до офіційної інформації в органах влади

У статті розглянуто механізми державного контролю в структурі забезпечення доступу громадян до інформації в органах державної влади. Зокрема, на основі світового досвіду аналізуються форми та конфігурації в системі контрольних механізмів, що виявляться спроможними розв'язати нагальні проблеми України в цій галузі та покращити діяльність органів державної влади відповідно до міжнародних стандартів.

Ключові слова: доступ громадян до інформації, механізми державного управління, організаційна структура, інституціональний механізм.

Кормілецький А.Н. Формирование системы государственного контроля обеспечения доступа граждан к официальной информации в органах власти

В статье рассмотрены механизмы государственного контроля в структуре обеспечения доступа граждан к информации в органах государственной власти. В частности, на основе мирового опыта анализируются формы и конфигурации в системе контрольных механизмов, которые окажутся способными решить неотложные проблемы Украины в этой отрасли и улучшить деятельность органов государственной власти в соответствии с международными стандартами.

Ключевые слова: доступ граждан к информации, механизмы государственного управления, организационная структура, институционный механизм.

Kormilecky A.M. Forming the system of state control providing public access to official information in government

The article reviews the mechanisms of state control in structure providing public access to information in government. In particular, based on international experience shapes and configurations are analyzed in system of control mechanisms which will be able to solve the pressing problems of Ukraine in this field and improve the activities of public authorities according to international standards.

Key words: public access to information, mechanisms of state governance, organizational structure, institutional mechanism.

Постановка проблеми. Удосконалення організаційних механізмів забезпечення доступу громадян до офіційної інформації в органах влади у сучасному світі характеризується постійною динамікою та модернізаційними перетвореннями. Для України ця проблема має системний характер. Адже існуюча система інституціонально-організаційного забезпечення права фізичних та юридичних осіб на доступ до публічної інформації характеризується загальною розбалансованістю та не виконує покладені на неї функції й тому викликає недовіру та невдоволення громадськості, які транслиуються на всю структуру державного управління у цілому. Поточний стан України характеризується перебуванням у початковій стадії нормативно-правової регламентації права громадян на отримання інформації. Сутність цієї стадії полягає в тому, що спеціалізований та якісний закон про доступ до інформації прийнятий, але не імplementований через відсутність впроваджувальних заходів, тому, фактично, малофункціональний. Апеляційний механізм є одним із контрольних інструментів, задіяваних у світовій практиці для ефективного гарантування реалізації права громадян на отримання інформації. Актуальним трендом світового розвитку державного управління є те, що структуруючу роль у технологізації процесу її інформаційної транспарентності, яка посилюється та розширюється механізмами бюрократичного та громадського

контролю, бере на себе держава. Вивчення, узагальнення цього досвіду та перенесення на українські реалії є вкрай актуальним для сучасної України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Під час дослідження означеної проблеми використовувалися праці, присвячені механізмам забезпечення доступу громадян до офіційної інформації в органах державної влади, зокрема О.Ю.Винникова, Т.І.Мендел, міжнародні договори та конвенції, законодавчі акти України тощо.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Формування системи механізмів забезпечення доступу громадян до інформації в органах державної влади перебуває на стадії становлення і позбавлена ознак системності, а має радше хаотичний або точковий характер. Необхідність проведення дослідження зумовлена тим, що наукові висновки та теоретичні розробки дослідження закладають підґрунтя створення сучасної управлінської системи забезпечення реалізації права громадян на отримання офіційної інформації та сприятимуть формуванню нової якості політико-адміністративного управління, яке буде зміцнювати позиції держави в суспільстві й у світовому співтоваристві, сприятиме транспарентності державного управління. Стандартом усіх провідних країн у галузі реалізації доступу громадян до інформації є функціонування незалежного контрольно-наглядового органу, який виступає центральним ядром системи контрольних механізмів за тим, як забезпечується доступ громадян до інформації в органах влади. Вивчення цього досвіду та перенесення на українську сучасність сприятиме формуванню ефективної системи доступу громадян до інформації в органах державної влади.

Метою статті є дослідження контрольних механізмів та аналіз інституційно-процедурного впровадження сучасної системи державно-управлінського забезпечення доступу громадян до інформації в органах державної влади.

Виклад основного матеріалу. Головним питанням системи контрольних механізмів у галузі забезпечення доступу громадян до інформації є визначення такої її форми та конфігурації, що виявляться спроможними розв'язати нагальні проблеми України у цій галузі, а по суті, докорінно переформатувати діяльність органів державної влади відповідно до міжнародних стандартів.

Рівень проблем та завдань, що стоїть перед державним управлінням у галузі забезпечення права громадян на доступ до інформації, вимагає інституціоналізації режиму “сильного нагляду”, але жодного елементу чи атрибуту такого чинне законодавство не містить.

Створення спеціального уповноваженого органу (Омбудсмен з питань доступу до інформації, Комісія з інформаційних питань), який би виступав наглядовою і апеляційною інституцією та структуруючим елементом системи державного контролю за дотриманням інформаційного законодавства та реалізацією права громадян на отримання інформації українським законодавством не передбачено.

Приєднання контрольних функцій у галузі дотримання державними органами законодавства про доступ до інформації до сфери компетенції Омбудсмена з прав людини за українських умов є прогнозовано малоефективним. Україна є державою, для якої характерні дві базові умови, що роблять такий неспеціалізований інститут нагляду в галузі забезпечення доступу громадян до інформації, як парламентський Уповноважений з прав людини, малофункціональним. По-перше, це велика територія та чисельність населення, по-друге – масові порушення права фізичних та юридичних осіб на отримання інформації, що вже у ближній перспективі спричинить значний потік скарг, спрямованих до визначених законодавством контрольних органів, і, передусім, до парламентського Омбудсмена.

Експерт із світовим ім'ям Тобі Мендел прямо визнає компетенцію контролю Омбудсмена в галузі реалізації права громадян на доступ до інформації не кращим варіантом, у тому числі й через те, що ці повноваження парламентського Уповноваженого з прав людини фактично неможливо доповнити апеляційними [6, с. 171].

Теза Т.Мендела цілком кореспондується із українською ситуацією. Установлений законодавством апеляційний механізм, який у світі є невід'ємною частиною системи контролю реалізації права громадян на отримання інформації та дотримання державними органами стандартів інформаційної відкритості, в українському варіанті є структурно та функціонально обмеженим. Фактично він включає лише дві ланки: внутрішньовідомчий адміністративний перегляд рішень та судове оскарження. У свою чергу, Омбудсмен з прав людини, який визначений як орган контролю ст. 17 Закону України “Про доступ до публічної інформації”, серед апеляційних інстанцій, перелічених статтею цього Закону, не згадується. Отже, можливість апеляційного оскарження до зовнішнього спеціального органу в межах такої системи виключена як така.

Водночас у світовій практиці апеляція до незалежного наглядового органу характеризується найбільшою доступністю для громадян у відстоюванні свого права на інформацію порівняно з апеляцією до вищестоящего органу чи із судовим оскарженням. Зрозуміло, що за українських умов Омбудсмен з прав людини таку перевагу забезпечити не зможе, і, взагалі, законодавчо на це не зорієнтований.

Що стосується іншого принципового аспекту – визначення конфігурації системи контрольних інститутів та механізмів, – то у тексті чинного Закону України “Про доступ до публічної інформації” [1, с. 3] інституціональне опрацювання системи контролю за забезпеченням права громадян на отримання офіційної інформації обмежується переліченням її основних компонентів – парламентського, громадського та державного. При цьому основні суб'єкти здійснення контрольних функцій, тобто контрольні органи та інституції, визначені лише для перших двох елементів – парламентської та громадської систем контролю. Компетенція інститутів, що контролюватимуть дотримання державними органами інформаційного законодавства, у частині забезпечення реалізації права громадян на доступ до інформації нормативно майже не деталізована.

Розробку ж інституціональної системи державного контролю ще лише належить здійснити. Указ Президента України від 5 травня 2011 р. № 547 “Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації” [3, с. 1], зокрема, ставить це завдання перед Кабінетом Міністрів України. Відповідно до нього на уряд покладається зобов'язання “запровадити моніторинг виконання органами виконавчої влади Закону України “Про доступ до публічної інформації” та моніторинг судових рішень, прийнятих у зв'язку з порушенням права на одержання публічної інформації, здійснювати в разі потреби підготовку пропозицій щодо вдосконалення названого Закону та вносити їх у встановленому порядку на розгляд Верховної Ради України”, а головне – “розробити і внести на розгляд Верховної Ради України законопроекти щодо здійснення державного контролю за забезпеченням розпорядниками інформації доступу до публічної інформації” [3, с. 1]. Слід відмітити, що період виконання урядом поставленого завдання з розробки системи державного контролю затягується. Це робить аналіз та моделювання інституціональної матриці придатної до українських умов системи контролю не лише актуальним із теоретичної точки зору, а й украй своєчасним із прагматичних міркувань.

Наступний базовий контрольний механізм, що широко використовується у світовій практиці реалізації права громадян на отримання інформації, – це щорічне

звітування публічних органів влади з питання виконання закону про доступ до інформації перед парламентом або його комісією з широким обнародуванням тексту звіту серед громадськості.

Щорічні звіти стану виконання законодавства з доступу до офіційної інформації забезпечують цілісне бачення реалізації права громадян на отримання інформації. Вони дають підстави виокремити сфери належної та згубної практики, визначити сектори для використання вдосконалюючих адміністративно-управлінських технологій. Звіти часто використовуються для того щоб зосередитися на певних проблемних напрямках: більш ефективному використанню ІТ-інструментів, потребі в навчанні апарату, поганому веденні та розкритті інформації, виокремленні провідних та слабких органів державної влади у галузі реалізації права громадян на отримання інформації. Звіти забезпечують можливість привернути увагу парламенту і громадськості та акумулювати їхній тиск на органи державної влади з метою покращення ситуації із дотриманням законодавства про доступ до інформації.

Механізм регулярної звітності державних органів влади щодо виконання закону про доступ до інформації серед інших є найбільш ефективним та калькульованим за результативністю. Він закріплений у практиці багатьох країн і має кілька форм за власною структурою. Зміст обнародуваних звітів з реалізації права громадян на отримання інформації по різних країнах є достатньо універсальним: як правило, усі вони формуються навколо обов'язкових для оприлюднення категорій інформації, які в загальному вигляді включають дані щодо загальної кількості отриманих публічними органами інформаційних запитів, частки задоволених та відхиленних запитів, переліку обґрунтувань відмов у наданні інформації, кількості апеляцій, поданих до внутрішнього керівництва відомства та до зовнішнього наглядового органу, прийняті за апеляціями рішення, середній час обробки запитів та розмір стягнутої сплати за надану інформацію, заходи й рекомендації, спрямовані на покращення функціонування системи доступу до офіційної інформації.

За своєю структурою механізм щорічної звітності у різних формах розрізняється, передусім, рівнем централізації/децентралізації складення. У централізованій формі (ПАР, Канада, Мексика, Індія, Таїланд, Азербайджан) він формується центральним органом, а всі інші державні органи та відомства звітують перед ним або надають йому відповідні дані [6, с. 174].

За децентралізованою формою щорічного звітування (Уганда) кожний орган окремо складає та обнародує власний звіт щодо дотримання законодавства про доступ громадян до інформації.

США використовують комбінований варіант: усі федеральні державні агенції кожного року до 1 лютого оприлюднюють власний звіт у електронному вигляді й надають його Генеральному прокурору як очільнику міністерства юстиції США. Останній, у свою чергу, у період до 1 квітня забезпечує доступність усіх звітів на центральному сайті уряду та повідомляє про це профільні комітети парламенту й опозицію. Також на підґрунті зібраних звітів він формує та надає до Конгресу власний узагальнений звіт [6, с. 174].

Провідна світова практика передбачає, що всі щорічні звіти мають бути надані до парламенту у вигляді таблиць. Така форма звіту розглядається як важлива гарантія уважного та предметного розгляду їх вищими чиновниками та міністрами, тобто відповідальними суб'єктами прийняття рішень, та вжиття заходів для розв'язання проблем, ідентифікованих даним контрольним механізмом.

У системі державного управління України механізм звітності з питань забезпечення доступу до інформації вже впроваджений на рівні державних органів, але його ефективність як контрольного інструменту відчутно нівелюється відсутністю універсальних вимог щодо його складання. Тому перший крок, який має бути зроблений на шляху його вдосконалення – це інституціоналізація його структури. Обов'язкові категорії або параметри, що мають скласти основу його формування у світовому досвіді, визначені. Для українських умов як придатні та актуальні можуть бути рекомендовані такі з них:

- загальна чисельність отриманих державним органом запитів на інформацію;
- частка задоволених та відхилених запитів на інформацію;
- перелік обґрунтувань відмови державного органу у наданні інформації;
- кількість скарг, поданих фізичними та юридичними особами на внутрішньовідомчий, зовнішньонаглядний та судовий апеляційний розгляд;
- статистика прийнятих по апеляціях рішень;
- обсяг та причини випадків розширення державним органом терміну задоволення інформаційних запитів;
- заходи та рекомендації, спрямовані на покращення функціонування системи доступу громадян до інформації [5, с. 18].

Що стосується вибору форми складання щорічного звіту, то, враховуючи вже зазначену українську специфіку, уявляється більш доречним зробити його на користь комбінованого варіанта. Відповідно до останнього всі державні органи та відомства кожного року до 1 лютого складатимуть власні звіти про виконання законодавства про доступ до інформації, оприлюднюватимуть їх у всі можливі прийнятні способи та надаватимуть центральному спеціальному наглядовому органу. На підґрунті відомчих звітів останній, у свою чергу, в орієнтовний термін до 1 квітня формує заключний узагальнений звіт, розміщує його на урядовому порталі та надає парламенту. Ефективність парламентського розгляду при цьому слід підвищити закріпленням практики передачі звіту про реалізацію права громадян на отримання інформації державними органами до спеціалізованої парламентської комісії чи комітету (як варіант – до Комітету з питань свободи слова та інформації Верховної Ради України), що забезпечить глибокий і детальний рівень розгляду звіту, його парламентського обговорення та оцінки.

Ще один важливий механізм контролю реалізації права громадян на отримання офіційної інформації, що використовується в провідних державах світу разом із щорічними звітами та спеціальними доповідями парламенту за участю незалежного адміністративного наглядового органу, – це періодичний парламентський огляд виконання законодавства про доступ до інформації. Активно втілювати його в практику всіх країн, що імплементують таке законодавство, рекомендують експерти Світового банку. Реалізовані за певними часовими інтервалами, парламентські огляди забезпечують актуальність законодавства про доступ до офіційної інформації, відповідність його міжнародній провідній практиці та поточним світовим стандартам вимог до режимів відкритості роботи бюрократії органів державної влади в галузі реалізації права громадян на отримання інформації. Деякі країни закріпили такий механізм у законодавчому порядку. Так, закон про свободу інформації Ямайки містить вимогу розгляду стану його виконання парламентським комітетом на основі коментарів чиновників, організацій громадського суспільства та громадян-користувачів через перших два роки після введення. У Колумбії огляди законодавства робляться кожні шість років.

Але навіть за відсутності такої норми в законодавстві практика періодичного огляду спеціальним парламентським комітетом стану законодавства з доступу до офіційної інформації та рівня його практичного виконання є стандартною для провідних держав світу. Наприклад, у Австралії Комітет із законодавства Сенату, Комісії правової реформи та омбудсмен один за одним здійснили моніторинг національного Закону про свободу інформації через 20 років після його прийняття й розробили рекомендації для покращення його виконання, включаючи пропозицію впровадження національного інституту спеціального інформаційного уповноваженого. У Канаді федеральний уряд з цією метою створив Експертну групу та за участю Комісара з питань доступу до інформації провів широкі громадські консультації, на підґрунті яких розробив так званий Акт відповідальності, який увів суттєві корективи до законодавства про доступ до публічної інформації (серед них – поширення дії закону додатково ще на близько 70 федеральних органів і закладів влади та більш лояльний до запитувачів інформації режим її отримання).

Як бачимо, діапазон часових інтервалів для проведення регулярних парламентських оглядів стану виконання законодавства про доступ до офіційної інформації у світовому досвіді досить широкий. Але експерти Світового банку рекомендують державам-новачкам у галузі впровадження та реалізації права громадян на отримання урядової інформації активувати цей механізм кожні 2 роки [7, с. 25–27].

Громадський контроль у структурі механізму щорічного звітування державних органів має бути присутній наочно та вагомо. Для цього його треба інституціоналізувати у вигляді практики інтеграції результатів моніторингових та аналітичних досліджень неурядових громадських організацій і центрів, сформованих ними пропозицій та рекомендацій до щорічного парламентського звіту про стан виконання Закону України “Про доступ до публічної інформації” інститутами державного управління.

Висновки. Стандартом усіх провідних країн у галузі забезпечення доступу громадян до інформації є функціонування незалежного контрольно-наглядового органу, який виступає центральним ядром системи контрольних механізмів. Причому домінуючим трендом поточного світового контексту є створення та функціональне зміцнення спеціалізованого контрольно-наглядового органу у вигляді спеціальної урядової комісії з питань інформації. Апеляційний механізм є одним з основних контрольних інструментів, який використовують у світовій практиці для ефективного гарантування реалізації права громадян на отримання інформації.

Широко використовується у світовій практиці як базовий контрольний механізм щорічне та спеціальне звітування державних органів щодо дотримання ними законодавства про доступ до інформації. Воно є найбільш калькульованим та ефективним за результативністю і виглядає, безумовно, необхідним для України.

Щодо перспективи подальших досліджень в цьому напрямі, то інформаційна прозорість сучасного державного управління забезпечується системою практик та механізмів, структурні та функціональні якості яких об’єднані єдиною логікою, теоретично узагальнені та змістовно деталізовані.

У подальших дослідженнях ми плануємо дослідити світову практику формування Стратегії або Концепції створення системи відкритого доступу громадян до інформації, тобто програмування системи відкритого доступу громадян до інформації органів державного управління.

Україна теж має брати за основу світовий досвід. Якщо керуватися останнім, то слід окреслити наступні компоненти, що мають сформувати структуру національної Стратегії в цій галузі.

Список використаних джерел

1. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січ. 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2939-17>
2. Про інформацію : Закон України від 9 трав. 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.
3. Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації : Указ Президента України від 5 трав. 2011 р. № 547 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/13541.html>
4. Питання системи обліку публічної інформації : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 листоп. 2011 р. № 1277 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article%3fshowHidden=1&art_id=244859044&cat_id=244394482
5. *Винников О. Ю.* Законодавчі стандарти інформаційної відкритості державних органів в Україні [Електронний ресурс] / О. Ю. Винников. – Режим доступу : <http://www.ucipr.org.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=4543&mode=thread&order=0&thold=0>
6. *Мендел Т. И.* Свобода информации, сравнительное правовое исследование / Т. И. Мендел. – 2-е изд., исп. и доп.– Париж, 2008. – 176 с.
7. *Implementing Access to Information. A Practical Guide for Operationalising Access to Information Laws / Commonwealth Human Rights Initiative* [Електронний ресурс]. – 2008. – 34 р. – Режим доступу : http://www.humanrightsinitiative.org/publications/rti/implementing_ati.pdf