

А. Л. САДОВСЬКА

ПОСИЛЕННЯ ГАРАНТІЙ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В СИСТЕМІ КОМУНІКАЦІЙ МІЖ ДЕРЖАВОЮ ТА ГРОМАДЯНАМИ

Розглянуто конституційне право на вільний доступ громадян до публічної інформації як фундаментальне право людини та основу демократичних стандартів державного управління. Проаналізовано стан реалізації Закону України “Про доступ до публічної інформації”. Запропоновано механізми щодо посилення гарантій права на доступ у системі комунікацій “влада-громадяни”.

Ключові слова: доступ, публічна інформація, прозорість, відкритість, комунікація.

We consider the constitutional right to free access to public information as a fundamental human right and the foundation of democratic standards of governance. The state of implementation of the Law of Ukraine “On access to public information. The mechanisms to strengthen the guarantees of the right to access communications system “power-citizens”.

Key words: access, public information, transparency, openness, communication.

Свобода отримувати та використовувати інформацію є важливим правом людини, оскільки це гарантія реалізації багатьох інших прав і свобод громадян. Принципи відкритості та прозорості державного управління тісно пов’язані з цим фундаментальним правом, а також з можливістю впливати та притягувати державні органи до відповідальності за їхні дії. Коли в 2001 р. віце-президент Європейської комісії С. Каллас започатковував Європейську ініціативу прозорості, він підкреслив, що “обмін інформацією – це добре випробуваний засіб зміцнення довіри, здатний відновити довіру громадян до спроможності державних органів ефективно і продуктивно керувати своєю країною [13, с. 261].

Доступ до публічної інформації слугує основою налагодження ефективних комунікацій між органами державної влади та населенням. Крім того володіння суспільно значущою інформацією про державну політику дозволяє громадянину бути не пасивним спостерігачем у вирішенні місцевих проблем, обговоренні проєктів нормативно-правових актів, проведенні державних реформ, а стати їх співтворцем і учасником. У результаті це дозволить урахувати інтереси різних соціальних груп при прийнятті важливих суспільно-політичних рішень, підвищити обізнаність громадян про проведення місцевої та державної політики, зменшити соціальну напругу.

Прийняття Закону України “Про доступ до публічної інформації” стало

дієвим інструментом наближення влади до громади, активізації громадянського суспільства. Слід відзначити, що нормативні положення українського документа визнано одними з найпрогресивніших у світовій практиці. Так, за результатами міжнародного рейтингу, який проводили у співпраці іспанська організація Access Info Europe та канадський Centre for Law and Democracy, український Закон посів 8 позицію серед 89 країн світу [12, с. 7]. Крім того Україна приєдналася до Партнерства “Відкритий уряд” (Open Government Partnership). Це багатостороння ініціатива понад 50 держав світу, офіційно запроваджена 20 вересня 2011 р. Вона спрямована на забезпечення прозорості уряду як механізму збільшення відповідальності (підзвітність); відкритості інформації про діяльність і рішення (он-лайн); активної участі громадськості в політиці як спосіб підвищення ефективності роботи органів влади. Тобто належне забезпечення доступу до інформації відіграє ключову роль у реалізації Україною цієї ініціативи [6, с. 17].

Незважаючи на позитивні напрацювання в роботі органів державної влади, сьогодні є необхідність пошуку та запровадження нових дієвих інструментів і механізмів доступу до інформації.

У своїх наукових працях зазначені та суміжні питання розкривають такі науковці – І. Арістова, В. Брижко, М. Демкова, Р. Калюжний, А. Марушак, Г. Поченцов, О. Яременко, Р. Стадник, С. Чукут та ін.

Мета статті – проаналізувати стан реалізації права на доступ до публічної інформації в Україні, міжнародний досвід і запропонувати шляхи вдосконалення взаємодії влади та громади.

Законодавче врегулювання права на доступ до публічної інформації має конституційні засади. Стаття 34 гарантує свободу думки та слова. Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір. Згідно зі ст. 38 Конституції України громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, надсилати індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб [11].

Україна посідає одне з перших місць у СНД за кількістю законів у сфері інформаційної політики. Питання відкритості влади, налагодження комунікації між органами державної влади, засобами масової інформації і громадськістю регулюється значною кількістю нормативно-правових актів. Серед ключових – закони України “Про інформацію” [7], “Про доступ до публічної інформації” [8], “Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації” [9], постанов Кабінету Міністрів України “Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади” [17], “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” [16] тощо.

Ключовим у цьому переліку є Закон України “Про доступ до публічної інформації”, який набув чинності 9 травня 2011 р. Документ значно спростив

і пришвидшив процедури отримання інформації для громадян, які стають учасниками процесу прийняття рішень як соціальні партнери та консультанти влади.

Гарантії забезпечення права регламентовані ст. 3 ЗУ “Про доступ до публічної інформації”. Право на доступ до публічної інформації гарантується:

1) обов’язком розпорядників інформації надавати та оприлюднювати інформацію, крім випадків, передбачених законом;

2) визначенням розпорядником інформації спеціальних структурних підрозділів або посадових осіб, які організують у встановленому порядку доступ до публічної інформації, якою він володіє;

3) максимальним спрощенням процедури подання запиту та отримання інформації;

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

5) здійсненням парламентського, громадського та державного контролю за дотриманням прав на доступ до публічної інформації;

6) юридичною відповідальністю за порушення законодавства про доступ до публічної інформації [8].

Закон дає нове визначення інформації, що змінює можливості в отриманні інформації про діяльність органів влади. Стаття 5 нового Закону чітко розподілила спосіб доступу на активний і пасивний. Доступ до інформації забезпечується шляхом:

– систематичного та оперативного оприлюднення інформації – пасивний спосіб;

– надання інформації за запитом на інформацію – активний спосіб.

З дати набрання чинності Закону до 31 березня 2013 р. органами виконавчої влади опрацьовано 74 936 запитів на інформацію. З них: 35815 надійшло електронною поштою (47,5 %), 29723 надійшло поштою (40 % від загальної кількості), 3067 – факсом (4,1 %), 1104 – телефоном (1,4 %), 5227 – іншими каналами (7 %) (під час особистих прийомів або передавалися особисто працівникам підрозділів, відповідальних за організацію доступу до публічної інформації в органі влади тощо).

Так, за рік найбільша кількість запитів була отримана Міністерством внутрішніх справ (18861), Київською міськдержадміністрацією (5356), Міністерством юстиції (3984) [5].

Переважну більшість запитувачів цікавила правова інформація (5821), інформація довідково-енциклопедичного характеру (5481), інформація про товар, роботу, послугу (5310), статистична інформація (4177), інформація про фізичну особу (3663 запити) [14].

На виконання ст. 14 Закону розпорядники інформації зобов’язані утворити спеціальні структурні підрозділи або визначити відповідальних осіб, які організують доступ до публічної інформації. Станом на квітень 2013 р. в 16 органах виконавчої влади функціонують окремі структурні підрозділи (в одному міністерстві, у семи центральних та у восьми місцевих

органах виконавчої влади), 39 органів виконавчої влади мають структурний підрозділ у складі відділу/управління/департаменту (12 міністерств, 18 центральних 9 місцевих органів виконавчої влади), у 46 органах виконавчої влади визначені відповідальні особи [5].

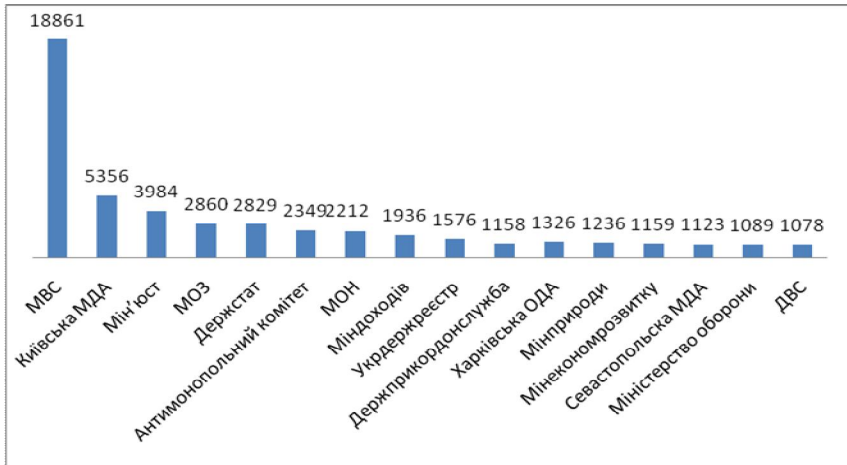


Рисунок. Кількість запитів до органів влади за 2012 р. – три місяці 2013 р.

Законом спрощено процедури подання запитів і терміни. Постановою Уряду затверджена форма та порядок, яким передбачено максимально спрощену процедуру подання запиту поштою, електронною поштою, телефоном чи факсом [15].

Так, в Україні запитувач має отримати відповідь на запит не пізніше п'яти днів. Розпорядник інформації може продовжити строк розгляду запиту до 20 робочих днів з обґрунтуванням та повідомленням такого продовження запитувача письмово, не пізніше п'яти робочих днів з моменту надходження запиту. Для порівняння, відповідь запитувачам у Бельгії та Швейцарії надаються протягом 30 днів, Болгарії – 14 днів (в окремих випадках 24 дні), Сербії – 15 днів (в окремих випадках 40 днів) [18, с. 58]. У Канаді робоче навантаження в адміністрації Комісара з питань з доступу до публічної інформації дозволяє мати справу з 94 % цих скарг протягом 30 днів. У середньому розгляд кожної скарги займає 16 днів [19].

Тобто наразі в Україні фактично сформовано алгоритм максимально спрощеної системи доступу до публічної інформації та механізм її роботи запущено. Але у процесі його реалізації на практиці виникає чимало труднощів: організаційно-правових, матеріальних, кадрових тощо.

За результатами моніторингу впровадження Закону експерти Центру політичних студій і аналітики виділяють ключові перешкоди: ненадання

відповіді органами влади на інформаційний запит, невчасно надана відповідь, відповідь на інформаційний запит надана не по суті або не в повному обсязі; органи влади не забезпечують повною мірою пасивний доступ до інформації (не створені реєстри публічної інформації, на сайтах не вивішують проекти рішень тощо).

Крім того аналітики визначили п'ять закритих тем на регіональному рівні: місцеві бюджети, державні закупівлі, рішення, що стосуються управління комунальною власністю та землями громад, озеленення територій і генеральні плани міст [1, с. 5].

Наведені аспекти свідчать про неготовність представників влади до переходу на процедури публічної політики, побудови своєї діяльності на принципах відкритості та прозорості. Тому актуальними залишаються питання формування інформаційної та медіакультури серед державних службовців. Доцільним є навчання та підвищення кваліфікації з цієї тематики різних категорій державних службовців, а не лише працівників відповідних підрозділів, що займаються доступом до інформації та зв'язками з громадськістю. Тому забезпечення проведення інформаційно-роз'яснювальних кампаній, тренінгів, семінарів з питань доступу до інформації не лише для службовців, але й громадян має стати системою. Оскільки продовжує спостерігатися тенденція щодо отримання великої кількості запитів, які надходять на адресу розпорядників у порядку Закону, але по суті є скаргами, заявами, пропозиціями чи клопотаннями про надання роз'яснень. Так, із загальної кількості отриманої органами виконавчої влади кореспонденції, у якій автори посилалися на Закон, зверненнями за змістом були 10738 документів, що становить 14 % [5].

У цьому контексті органам державного управління доцільно використовувати потенціал експертно-аналітичного та громадського сектора, які є партнерами влади в цьому напрямі. Серед провідних організацій варто відзначити Інститут медіаправа, Центр політичних студій і аналітики, Програму сприяння Парламенту України (ПСП II), Арктикль 19, Харківську правозахисну групу, Інститут масової інформації та інші.

В Україні працює громадська ініціатива Партнерство “Новий громадянин, до складу якої увійшли понад 50 провідних громадських організацій. Одним із напрямів діяльності Партнерства є популяризація та роз'яснення новел Закону України “Про доступ до публічної інформації”, видання буклетів, брошур, відеороликів, робота з державними службовцями та громадянами, проведення семінарів, тренінгів тощо. Матеріали представлені на сайті: <http://newcitizen.org.ua/>.

Центр політичних студій і аналітики здійснює Всеукраїнську моніторингову кампанію “Знаги, щоб діяти серед місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування щодо виконання ними норм законодавства. Окрім того з ініціативи Центру розроблено інформаційний портал “Прозора Бюрократія” (<http://access-info.org.ua/>). Він створений з метою сприяння встановленню діалогу між владою та громадськістю;

підвищення обізнаності державних службовців та суспільства з їхнім правом на доступ до публічної інформації забезпечення прозорості та відкритості органів державної влади.

Для посилення гарантій забезпечення доступу до інформації важливим є вивчення кращого міжнародного досвіду процедур комунікативної політики. Цікавим з цієї точки зору є досвід Канади. Початком формування канадської системи відкритості є 1982 р. Тоді було прийнято Закон “Про доступ до інформації” та Закон “Про недоторканність приватного життя”. Відповідно до законодавства, документи зобов’язують публікувати “Вказівник доступу до інформації”. Він поділяється на окремі глави відповідно до основних державних установ, у кожній з яких подається детальний опис всіх облікових документів, що знаходяться під контролем даної установи. Примірники згаданого видання можна знайти в більшості бібліотек і поштових відділень Канади [3, с. 108–110; 10].

Інституційну систему забезпечення широкого доступу до офіційної інформації в Канаді відрізняє наявність налагодженої інфраструктури. Для контролю за виконанням законодавства введено посаду Комісара з питань доступу до інформації, який є посадовою особою Парламенту. Це незалежний від влади орган. Закон наділяє його повноваженнями розгляду скарг від громадян щодо порушень їхнього права на інформацію. Комісар готує щорічні та спеціальні Звіти про результативність програми доступу до інформації (з 1 квітня до 31 березня). Термін перебування на посаді Комісара – 7 років, однак Закон дозволяє Генерал-губернатору Канади відсторонити Комісара з посади в будь-який час за розпорядженням обох палат: Сенату або Палати громад [2, с. 46]. Інформація про діяльність Комісара міститься на сайті <http://www.ico.gov.uk>.

Частина держав створює універсальні єдині бази офіційної інформації, що є суспільно значущою. Наприклад, у Грузії сформовано реєстр публічної інформації (www.opendata.ge).

Актуальним для України є досвід Уряду Великобританії у створенні он-лайн платформи, яка служить для громадян єдиним пунктом доступу до інформації та послуг державного сектора. Портал використовується як центр надання інформації, он-лайн послуг і опитування громадської думки з питань, винесених урядом на широке обговорення. П’ять секцій порталу надають додаткову інформацію, призначену для окремих груп населення – молоді, британців, які проживають за кордоном, батьків, осіб з обмеженими можливостями та осіб, які за кимось доглядають [13, с. 336].

В Австрії з 2001 р. одним із головних каналів інформаційного обміну між австрійськими органами влади та громадянами є веб-портал “HELP”. HELP надає інформацію з майже двохсот різних тем, пов’язаних з офіційними процедурами, в тому числі про необхідні документи, розміри державного мита за різні послуги, терміни подання документів, онлайн-форми та шаблони. Портальна технологія забезпечує цілодобовий інтерфейс між державними органами та громадянами [18, с. 57].

Отже, доступ до інформації є фундаментом демократичного розвитку, інструментом забезпечення відкритості та підконтрольності влади, засобом підвищення активності громадян, їхньої свідомості та політичної культури, формою реалізації права громадян на отримання повної та об'єктивної інформації. Вона забезпечує той оптимальний зворотній зв'язок, який дозволяє ефективно управляти. Влада має бути зацікавлена у своїй відкритості, адже без цього немає довіри до тих заходів і реформ, що вона ініціює та проводить.

На шляху до забезпечення відкритості державного управління досягнуто позитивних напрацювань. Зокрема, прийнято Закон України "Про доступ до публічної інформації", низка підзаконних нормативно-правових актів для його реалізації. Проте, як свідчить практика, застосування Закону в органах державної влади та органах місцевого самоврядування існує чимало проблем. Тому варто шукати додаткові механізми та важелі його застосування та активізації громадської участі з метою забезпечення відкритості органів влади та місцевого самоврядування.

Але навіть створення якнайкращого законодавства не дозволить забезпечити відкритості, поки не відбудеться певних змін у масовій свідомості державних службовців і суспільства в цілому.

На нашу думку, шляхами підвищення гарантій на доступ до публічної інформації та активізації комунікації між владою та громадянами має бути:

- посилення використання сучасних інформаційно-телекомунікаційних технологій, веб-порталів, оновлення вимог щодо переліку інформації для розміщення на офіційних сайтах органів влади та контроль за оприлюдненням інформації тощо;

- використання новітніх медіа-платформ, у тому числі, соціальних мереж: Facebook; блогів: LiveJournal; мікроблогів: Twitter тощо;

- забезпечення підготовки фахівців у галузі зв'язків з громадськістю для органів влади;

- визначення єдиного органу влади, що має адмініструвати, координувати та контролювати комунікативну політику й доступ до публічної інформації. На думку автора, ним може стати Державний комітет телебачення та радіомовлення України. На користь цієї стратегії свідчить і міжнародний досвід: у Великобританії відбулося об'єднання п'яти установ в Управління комунікаціями. Показовим у цьому є досвід Канади;

- поширення позитивного досвіду та кращих практик відкритості органів влади України, вивчення міжнародного досвіду тощо.

Предметом подальших наукових досліджень має стати дослідження виконання Закону на практиці, виявлення суперечливих питань і вироблення рекомендацій для органів влади щодо посилення гарантій для реалізації законодавства про доступ до публічної інформації.

Література:

1. Абетка з доступу до публічної інформації: навчально-методичний посібник / за ред. Д. М. Слизьконіс, В. В. Тарана ; авт.-уклад. Р. В. Балабан та ін. – К. : Центр Політичних Студій та Аналітики, 2012. – 88 с.
2. *Афанасьєва О.* Інститут Комиссара по вопросам доступа к информации: Канадский опыт для России // Вестник Поволжской академии государственной службы. – 2009. – № 4 (21). – С. 44–52.
3. *Афанасьєва О.* Прозрачность и подотчетность власти. Канадский урок / О. Афанасьєва // Мировая экономика и международные отношения. – 2010. – № 10. – С. 108–118.
4. Забезпечення доступу до публічної інформації в контексті впровадження європейських стандартів відкритості та прозорості : матеріали круглого столу в режимі відео-конференц-зв'язку, Київ – Дніпропетровськ – Львів – Одеса – Харків, 08.02.2012 р. ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2012. – 80 с.
5. Забезпечення вашого права на інформацію – наша робота [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=246339195&cat_id=245633708
6. Забезпечення доступу до публічної інформації як стратегічний пріоритет державної політики України : аналіт. доп. / О. А. Корнієвський, П. Ф. Вознюк, Д. М. Горелов [та ін.] ; за ред. О. А. Корнієвського, В. М. Яблонського. – К. : НІСД, 2012. – 72 с.
7. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 р. із змінами № 2657 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
8. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 р. № 2939 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2939-17.
9. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації : Закон України від 23.09.1997 р. № 539 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
10. Інститути транспарентности государственного управления: Канадский опыт для России / под. ред. О. В. Афанасьевой и С. В. Кабышева. – М. : Формула права, 2006. – 205 с.
11. Конституція України від 28.06. 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
12. Методичні рекомендації щодо практичного впровадження Закону України “Про доступ до публічної інформації” / [М. В. Лациба, О. С. Хмара, В. В. Андрусів [та ін.]] ; Укр. незалеж. центр політ. дослідж., 2-е вид. допов. – К. : Агенство “Україна”, 2012. – 164 с.
13. Національні та міжнародні механізми фінансування громадянського суспільства. Міжнародні заходи зміцнення довіри між державою та громадянським суспільством. – К. : Фенікс, 2011. – 336 с.
14. Підсумки роботи в 2012 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу

: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id.

15. Питання виконання Закону України “Про доступ до публічної інформації : постанова Кабінету Міністрів України в Секретаріаті Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органах виконавчої влади” від 25.05.2011 р. № 583 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/583-2011-%D0%BF>.

16. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

17. Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 04.01.2002 р. № 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

18. *Стадник Р.* Відкритість органів влади в контексті законодавства про доступ до публічної інформації / Р. Стадник // Публічне управління: теорія та практика. – 2012. № 2 (10) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2012-2/doc/2/02.pdf.

19. Information Commissioner’s Annual Report Summary 2011/ 2012 in the Rights Space at the right time [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ico.org.uk>.

Надійшла до редколегії 21.06.2013 р.