

люмпенство в третьем мире. Теоретич. доклад межинститутской научной конференции. – М., 1973. – С. 65.

2. Волянський О. Складові професійного здоров'я // Г. Народна армія 21. 09.2011. – С. 6.

3. Гарріфулін Р. Психологічні аспекти пропаганди: [Електронний ресурс]. // Пси-фактор – 2001. – Режим доступу: <http://psyfactor.org/lib/garifullin5.htm>.

4. Долженко Г. Нашестя маргіналів // Урядовий кур'єр. – № 224. – 2006. – С. 11.

5. Дубровін С. Споживчий кошук – що дірка від будлика // Віче. – 2011. – № 19. – С. 4.

6. «Жирные коты» стали врагами всего общества // Комсомольская правда в Украине. -19.10.2011. – С.8.

7. Зятьєв С. Дурман-зілля, що зводить з розуму і вкочує віку // Народна армія. – 18.08.2011. – С. 7.

8. Куролєнко Н. Пальцы в розетке экономики // Киевские ведомости. – 06.03.2009. – С. 19.

9. Литвин В. «На жаль, політики, які пропонують серединну лінію для збереження цілісності країни, у нас запитані» // Голос України. – № 228(5228). – № 12.2011. – С. 3.

10. Лубенський А. Жизнь в «стеклянном мире». Информационный вампиризм питает технологически высокоразвитые общества // Киевские ведомости. – 21.05.2001. – С. 11.

11. Майкл Бінйон, Велика Британія. Чужі з поміж чужих. Ж. «Український тиждень», -08.09.2011. – С. 38.

12. Мичковская Н. Жилье в Украине дешевет. // Комсомольская правда в Украине. – 17.08.2011. – С. 13.

13. Мишутин С. Бедность – не порог // Аргументы и факты в Украине. – №9. – 2007.

14. Мотиль О. П'ята частина населення не працюють – це дуже багато. // Країна. – 28.10.2011. – № 41 (94). – С. 32–33.

15. Ольшевский С. Психологические эпидемии и «солнечные взрывы» // Родина. – № 4. – 1992. – С. 28–33.

16. Павленко Р. 20 років балансування: що далі? «Український тиждень» № 31. 29.07 – 4.08.2011. – С. 22.

17. Парламентські слухання на тему «Стан суспільної моралі в Україні» // Віче. – № 23. – 2011. – С. 54–57.

18. Петриченко В. Стратегічні напрями розвитку сільського господарства України на період до 2020 року. Голос України. – № 56 (53206). – 28.03.2012. – С. 19.

19. Почепцов Г. «Нематеріальне можна і треба конструювати» // Урядовий кур'єр. – №246. – 31.12.2011. – С. 18.

20. Почти все школьники в возрасте от 1 до 16 лет употребляют алкоголь – опрос // Интернет-портал «Единое отечество». Режим доступу: <http://www.otchestvo.org.ua/main/20117/0910.htm>.

21. Ромашкіна О. Аморальність не повинна бути нормою, або куди веде країну пропаганда алкоголю та тютюну. // Голос України. – 9.11.2011. – № 210. – С. 2.

22. Семенюк-Самсоненко В. Криза духу // Голос України. – 25.11.2011. – № 222(5222). – С. 7.

23. Семья с детьми в Украине беднее пенсионеров // Интернет-портал «Репортер», режим доступу: <http://www.reporter.com.ua/news/dcic>.

24. Стариков Е. Маргиналы и маргинальность в советском обществе. // Рабочий класс и современный мир. – № 14. – 1989. – С. 142.

25. У прірві хронічної бідності // За українську Україну. – № 18. – 2008. – С. 8.

26. Узарашвілі О. Країна за колючим дротом // «Високий замок». – 3-9. 12. 2011. – С. 22.

27. Федотов В. Свобода или равенство? // Фил. науки. – № 4. – 1991 – С. 23.

28. Шаповал М. Бідність – проблема планетарного масштабу // Урядовий кур'єр. – № 64. – 2007. – С. 6.

29. Бурлакова В. Над гніздом зозулі. Чому в українських психіатричних лікарнях не надають адекватної допомоги // Український тиждень. – № 10. – С. 20–21.

УДК 35.077:001

Олексій Кормілецький

ОРГАНІЗАЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ ГРОМАДЯН ДО ОФІЦІЙНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

У статті розглянуто організаційні механізми забезпечення доступу громадян до інформації в органах державної влади. Зокрема, аналізуються процеси організаційного характеру, які дадуть змогу впровадити державні механізми доступу громадян до суспільно важливої інформації в органах влади. На основі отриманих результатів дослідження розроблені науково-прикладні рекомендації.

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

✦ **Перебудова системи державного управління є складовою загальною процесу оновлення нашого суспільства. Удосконалення організаційних механізмів забезпечення реалізації права громадян на отримання офіційної інформації 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 і навіть деструктивністю окремих складових. Вона не виконує покладені на неї функції й тому викликає недовіру та невдоволення громадськості, які транслюються на всю структуру адміністративно-державного управління у цілому.**

Інакше кажучи, у тому вигляді, який на поточному етапі існування в Україні має інституціональна організація реалізації права громадян на отримання інформації, вона є очевидно дисфункційною та деструктивною, тому вимагає кардинального вдосконалення.

✦ Під час дослідження використовувалися праці, присвячені механізмам забезпечення доступу громадян до офіційної інформації в органах державної влади, зокрема О. В. Афанасєва, О. Ю. Винникова, Т. І. Мендел та інших.

✦ Питання формування системи механізмів забезпечення доступу громадян до інформації в органах державної влади перебуває на стадії становлення і позбавлена ознак системності, а має хаотичний або точковий характер. Необхідність проведення дослі-

Постановка проблеми

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

дження 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. За умов принципово відкритого світу та глобальної інформаційного суспільства, які трансформують громадян у вимогливих користувачів державних адміністративно-управлінських послуг, інформаційна відкритість функціонування органів державної влади стає основним фактором приведення у відповідність потребам та запитам суспільства, посилення до неї довіри громадськості, фактично перетворюється на ядро, осьову опору легітимісної платформи чинної системи державного управління.

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

Вектор удосконалення інституціонального забезпечення права громадян на отримання інформації, який у нормативно-правовій площині був закладений свіжоприйнятим законодавством про доступ до інформації, однозначно спрямований на систему інститутів та організаційних механізмів, яка створена та функціонує у розвинутих країнах Європи та Америки. Концептуально вона оформлена у «Принципах статті 19». Тому й ідейна складова, і модельні інститути, що транслюються «Принципами статті 19», мають скласти каркас тієї інституціональної системи доступу громадян до офіційної інформації, що конструюватиметься поточною політикою України з удосконалення цієї галузі.

Звичайно, запозичення Україною провідних організаційних структур та механізмів має супроводжуватися врахуванням існуючого в ній адміністративно-управлінського контексту, що впливатиме на процес їх адаптації та чітку мету синтезувати їх до єдиної, структурно та функціонально узгодженої інституціонально-організаційної системи, яка результативно забезпечуватиме транспарентність адміністративно-державного управління та реалізацію права громадян на отримання інформації про діяльність органів державної влади.

Безумовно, поставлене системне завдання перед адміністративно-державним управлінням не доведеться вирішувати з нульової позиції. Досить вагома інституціональна компонента, що складе концептуальний каркас процесу впровадження модернізованої інституціонально-організаційної системи реалізації права громадян на доступ до офіційної інформації, вже нормативно сконструйована та легалізована чинним Законом «Про доступ до публічної інформації». Мова йде, по-перше, про інституціоналізацію нормативу максимального оприлюднення через розповсюдження дії законодавства про доступ до інформації на широкий перелік державних органів та інших інституцій, що виконують суспільно важливі функції й володіють суспільно важливою інформацією; по-друге, про інституціоналізацію принципу обов'язкового оприлюднювання офіційної інформації через встановлення механізму проактивного надання інформації та визначення переліку категорій інформації, яку державні органи зобов'язуються регулярно публікувати [5, с. 20].

Інституціоналізація механізму проактивного оприлюднення є базовим кроком у політиці формуванні

сучасної системи організаційного забезпечення права громадян на доступ до інформації і має бути продовжена впровадженням заходів, що розширять його дію. Перспективним з цієї точки зору, враховуючи український контекст, має вигляд розміщення офіційної інформації у Інтернет-мережі, яка у сучасній Україні має широке покриття та демонструє високі темпи зростання. Слід також створювати центри публічної інформації та документації на базі існуючих громадських бібліотек, мережа яких в Україні досить розвинена та матеріально обладнана.

Закон «Про доступ до публічної інформації» передбачає інституціональне впровадження довідникового механізму. Він є стрижневим компонентом будь-якої сучасної системи організаційного забезпечення права громадян на отримання інформації. В Україні його інституціоналізація внормована у вигляді системи обліку інформації, яка створюється кожним державним органом як розпорядником інформації.

Моніторинг сайтів державних органів, проведений нами у межах дисертаційного дослідження, показав, що система обліку документів, яка мала бути створена в межах імплементаційних заходів, зокрема за Указом Президента України від 5 травня 2011 р. № 547 «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації» та Постановою Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2011 р. № 1277 «Питання системи обліку публічної інформації», у лівій більшості вищих та центральних державних органів або взагалі відсутня, або перебуває у явно початковому стані.

За результатом проведеного нами моніторингу офіційних веб-сайтів вищих та центральних державних органів станом на середину січня 2013 року системи обліку інформації, що відповідає за змістом вимогам Закону України «Про доступ до публічної інформації» не мало жодне з досліджених офіційних Інтернет-представництв. І це при тому, що статтею 15 Закону «Про доступ до публічної інформації» встановлена обов'язковість оприлюднення державними органами їхньої системи обліку інформації, а статтею 18 – її детальний зміст.

Між тим, ігнорування норми щодо створення та оприлюднення системи обліку публічної інформації або електронної бази даних про документи, які перебувають у суб'єкта владних повноважень, як вона визначена Постановою Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2011 р. № 1277 «Питання системи обліку публічної інформації» [4, с. 5], ґрунтовно підриває право громадян на отримання офіційної інформації державних органів, адже лише їх довідкових даних щодо назви та місцезнаходження потрібних документів. Таким чином, фактично дезорієнтуючи громадян та підриваючи їхню спроможність на отримання офіційної інформації

Зважаючи на те, що передбачена Законом «Про доступ до публічної інформації» [1, с. 7] перереєстрація всіх документів, якими володіє державний орган як розпорядник, досить витратна за ресурсами та за часом розробниками спеціального посібнику «Методичні рекомендації щодо практичного впровадження Закону України «Про доступ до публічної інформації», підготовленого та виданого Українським незалежним центром політичних досліджень (УНЦПД) за підтримки Європейського Союзу і Ради Європи, був запропонований компромісний варіант. За цим варіантом державні органи мали б наповнити систему обліку публічної інформації даними про документи з інших вже існуючих у них внутрішньовідомчих реєстрів й у тих обсягах, в яких реєстрація документів здійснювалася до вступу в дію Закону «Про доступ до інформації» [8, с. 58]. Звичайно,

зазначене компромісне рішення деякою мірою розходилося б із буквою діючого Закону, але навіть у такому вигляді система обліку документів цілком би виконувала головну свою функцію – довідникову. Але станом на середину січня 2013 року, за дуже невеликим виключенням, державними органами й цей «полегшений» варіант не був реалізований.

У цьому ракурсі цілком логічним та корисним кроком політики удосконалення організаційних механізмів забезпечення реалізації права громадян на доступ до офіційної інформації в Україні здається створення централізованої електронної системи обліку публічної інформації, як це, зокрема, пропонує один з провідних вітчизняних експертів у цій галузі Олександр Винников. Разом із вже створеним та функціонуючим Єдиним державним реєстром нормативно-правових актів, який адмініструється Міністерством юстиції України, вона складе єдину, уніфіковану та автоматизовану систему інформаційно-довідникового забезпечення доступу громадян до офіційної інформації.

Наступний блок політики вдосконалення інституціонального забезпечення права громадян на отримання інформації, який ми маємо розглянути, – це формування комплексу важелів, стимулюючих збільшення відкритості державних органів. Раніше вже було зазначено, що для таких випадків експерти рекомендують у якості ядра стимулюючих заходів, що їх ініціює та координує створити спеціальний вповноважений наглядовий орган [7, с. 36–37]. Закон України «Про доступ до публічної інформації» такого інституту не передбачає. Тим не менш, його створення та функціонування не протирічить чинному законодавству й цілком можливе у структурі Кабінету міністрів у вигляді Омбудсмана з питань доступу до інформації або Комісії з інформаційних питань – як головного центра з розробки, координації, оцінки та відповідальності у сфері запровадження та реалізації норм законодавства про доступ до інформації, що особливо актуально на стадії імплементації останнього.

Актуальність зазначеного механізму за українських умов доводиться, зокрема, вже наведеними нами результатами моніторингу веб-сайтів державних органів та опитування держслужбовців, які наочно демонструють, що державні органи виконують лише ту частину законодавства про доступ до інформації, реалізація якої була детально розроблена, розпорядницьки ініційована та організаційно скоординована вищестоящими інстанціями.

Інший стимулюючий захід – призначення у структурі кожного державного органу спеціального підрозділу або особи, відповідальних за організацію доступу громадян до інформації розпорядника – закріплений законодавчо й знаходиться у процесі організаційно-функціонального становлення. Але навіть поверхневий аналіз діяльності цих структур приводить до висновку, що рівень їхньої готовності до виконання покладених на них відповідно до законодавства посадових обов'язків залишається наднизьким [6, с. 42].

Певного уточнення потребує і таке питання, як структура та чисельність спеціального підрозділу державного органу з організації доступу громадян до офіційної інформації. Виходячи з покладеного на нього законодавством функціонального навантаження, експерти стверджують, що його штат має включати не менш чотирьох службовців з відповідною прив'язкою структури до наступних виокремлених напрямків роботи:

1) керівництво підрозділом, організація його роботи та співпраці із іншими підрозділами державного органу в межах завдань зі збору, систематизації, узагальнення

та підготовки матеріалів, необхідних для задоволення інформаційних запитів та проактивного оприлюднення;

2) наповнення офіційного веб-сайту державного органу, регулярне та своєчасне поновлення інформації на ньому;

3) прийом та опрацювання телефонних запитів на інформацію;

4) організація прийому та задоволення письмових запитів на інформацію [8, с. 34–35].

Наведена структура здається нам функціонально збалансованою та доречною. Отож, у будь-якому разі штат спеціального підрозділу державного органу з організації доступу громадян до офіційної не має бути обмежений до менш, ніж чотирьох працівників, за кожним з яких буде закріплений чітко визначений напрям роботи з реалізації права громадян на отримання офіційної інформації.

Ще один стимулюючий інституціональний механізм, гостро необхідний українській системі організації транспарентності державних органів, який ми не можемо пропустити – це публічна освіта населення щодо змісту та шляхів реалізації права громадян на доступ до публічної інформації. Як повноцінний обов'язок системи адміністративно-державного управління публічна освіта у цій галузі не встановлюється чинними Законами «Про доступ до публічної інформації» та «Про інформацію», і це явна прогалина та невідповідність міжнародним стандартам. Деякою мірою така ситуація коректується Указом Президента України від 5 травня 2011 р. № 547 «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації», який зобов'язує Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, обласні, міські та районні державні адміністрації у межах забезпечення безумовного виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» організувати інформування населення про права громадян, передбачені Законом України «Про доступ до публічної інформації» [3, с. 2]. Звичайно, наведене положення не може претендувати на системність та забезпечити повноцінну публічну освіту населення у зазначеній галузі, воно лише накреслює обов'язковий для органів адміністративно-державного управління напрям роботи.

Безумовно, актуальним у ракурсі вдосконалення організаційних механізмів забезпечення інформаційної транспарентності державних органів є також впровадження механізмів контролю на базі електронно-інформаційних засобів. У цьому секторі найбільш перспективним вважається засвоєння британського досвіду із зростаючого використання державними органами інтерактивних інструментів надання інформаційних послуг. Ці механізми цілком можуть бути впроваджені до української системи адміністративно-державного управління, починаючи із оснащення сайтів державних органів опцією оцінки його якості громадянами-користувачами і закінчуючи створенням автоматизованої електронної системи доступу до урядових баз даних, яка фіксує інформацію про кожний поданий інформаційний запит та стан його виконання, оперує тестовим голосуванням громадян-користувачів щодо рівня важливості тієї або іншої інформації, а також оперативно та прозоро акумулює новонадходжену офіційну інформацію.

✎ Із прийняттям нового законодавства – Закону «Про доступ до публічної інформації» – та нової редакції закону «Про інформацію» у нормативно-правовій площині Україна значно наблизилася до світових стандартів відкритості діяльності органів влади. Закладені у законодавстві провідні норми відкривають широку

перспективу якісного покращення доступу громадян до офіційної інформації. Разом з тим, виявлені нечисленні, але вагомі прогалини нормативно-правового забезпечення, виходячи з існуючих українських реалій, мають достатній потенціал для деструктивного впливу та нівелювання процесу прогресуючого просування України до розвинутих країн.

Тому всі виокремлені проблемні моменти мають бути подолані на рівні подальшого нормативно-правового вдосконалення інформаційної транспарентності адміністративно-державного управління та у площині вибудовування апробованих світовим досвідом інституцій та механізмів, що гарантовано забезпечуватимуть практичну реалізацію права громадян на доступ до інформації.

Аналіз останніх, їх змісту та результативності, є безпосередньою та актуальною складовою виокремлення та дослідження можливих напрямів модернізації функціонування інститутів адміністративно-державного управління у галузі реалізації права громадян на отримання інформації.

Формування модернізаційних напрямів покращення діяльності державних органів у галузі реалізації права громадян на отримання офіційної інформації неможливо без наповнення їх провідними організаційними структурами та механізмами, що створюють, до того ж, єдину, внутрішньо несуперечну та функціонально узгоджену інституціональну систему, яка забезпечуватиме транспарентність адміністративно-державного управління.

Щодо перспективи подальших досліджень в цьому напрямі, то у світовому досвіді імплементація законодавства про доступ до інформації, як правило, відбувається у межах програмної стратегії та детально розробленого плану дій з конкретизованими завданнями та термінами виконання кожного з них. До процесу програмування залучаються всі зацікавлені сторони та суб'єкти, передусім організації неурядового сектору та ЗМІ, звичайно за провідною роллю уряду, що представлений відповідним міністерством або спеціальним органом Кабінету міністрів. 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 у цій галузі

Література.

1. Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 року / [Електроний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2939-17>.
2. Закон України «Про інформацію» від 09.05.2011 року / [Електроний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.
3. Указ Президента України від 5 травня 2011 р. № 547 «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації» / [Електроний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/13541.html>.
4. Постанова Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2011 р. № 1277 «Питання системи обліку публічної інформації» / [Електроний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/>

article%3fshowHidden=1&art_id=244859044&cat_id=244394482.

5. Афанасьєва О. В., Афанасьєв М. Н. Наш доступ к информации, которой владеет государство / М. Н. Афанасьєва // – М.: Фонд «Либеральная миссия», 2010. – 192 с.

6. Винников О. Ю. Законодавчі стандарти інформаційної відкритості державних органів в Україні / О. Ю. Винников / [Електроний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ucipr.org.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=4543&mode=thread&order=0&thold=0>.

7. Мендел Т. І. Свобода информации, сравнительное правовое исследование / Второе изд., исп. и доп. / Т. І. Мендел // – Париж, 2008. – 176 с.

8. Методичні рекомендації щодо практичного впровадження Закону України «Про доступ до публічної інформації» / Спільний проект Європейського Союзу і Ради Європи «Сприяння європейським стандартам в українському медіальному середовищі» / [Електроний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mns.gov.ua/files/2011/10/14/metodrekom.pdf>.

УДК 34(477)-021.161

Орест Красівський, Андріана Олійник **ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА ДОТРИМАННЯ ПРИНЦИПУ ДОСТУПНОСТІ ПРАВОСУДДЯ В УКРАЇНІ**

У статті висвітлено основні проблеми, які виникають при реалізації права на доступ до суду в Україні. Здійснено аналіз національного та міжнародного законодавства, та практики Європейського суду з прав людини, що регулюють цю сферу правозастосування. Було досліджено сучасний стан дотримання та забезпечення Україною європейських стандартів доступності правосуддя та кроки щодо усунення недоліків судової реформи.

Ключові слова: доступність правосуддя, європейські стандарти, судова реформа України, Європейський суд з прав людини, правова допомога.

Україна проголосила всебічне забезпечення прав і свобод людини найвищою соціальною цінністю, що закріплено в її Конституції. З моменту прийняття України 9 листопада 1995 року до країн-членів Ради Європи та ратифікації Європейської конвенції про захист прав і основних свобод людини та протоколів до неї наше суспільство активно включилось в процес міжнародного співробітництва у сфері забезпечення прав людини.

Основним способом захисту прав, свобод і законних інтересів учасників суспільних правовідносин, а також необхідною та найефективнішою гарантією забезпечення дотримання прав є інститут судового захисту. У цьому сенсі забезпечення доступу до суду, що відповідає вимогам незалежності, безсторонності та справедливості, відіграє визначальну роль в утвердженні верхов-

© Красівський О.Я., Олійник А.Р., 2013.