

Олександр С. Твердохліб
**ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ПІДХІД ДО РОЗРОБЛЕННЯ
ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ**

У статті досліджено досвід Європейського Союзу з питань формування та реалізації державної інформаційної політики. Особливу увагу відведено проблемам, пов'язаним із забезпеченням права на доступ до інформації про діяльність органів державної влади. Дослідження базуються на вивченні нормативних, аналітичних і звітних документів, спеціальних наукових розвідок з означеної проблематики.

Ключові слова: державна інформаційна політика; Європейський Союз (ЄС); доступ до інформації; інформаційні відносини.

Табл. 1. Літ. 14.

Александр С. Твердохлиб
**ЕВРОПЕЙСКИЙ ПОДХОД К РАЗРАБОТКЕ
ИНФОРМАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА**

В статье исследован опыт Европейского Союза по вопросам формирования и реализации государственной информационной политики. Особое внимание отведено проблемам, связанным с обеспечением права на доступ к информации о деятельности органов государственной власти. Исследование базируется на изучении нормативных, аналитических и отчетных документов, специальных научных работ заявленной проблематике.

Ключевые слова: государственная информационная политика; Европейский Союз (ЕС); доступ к информации; информационные взаимоотношения.

Oleksandr S. Tverdokhlib¹
**EUROPEAN APPROACH TO STATE INFORMATION
POLICY-MAKING**

The article deals with the European Union's experience concerning forming and realization of state information policy. Particular attention is paid to the problems associated with provision of the right on the access to information about public authorities' activity. The paper is based on the analysis of normative, analytical and reporting documents, special research publications on the declared topic.

Keywords: state information policy; European Union (EU); access to information; information relations.

Постановка проблеми. Україна обрала європейський шлях для свого подальшого соціально-економічного розвитку. У своєму прагненні стати повноправним членом Європейського співтовариства українська влада вже зробила кілька послідовних, виважених кроків. Упродовж 2014–2015 рр. органами державної влади України було ухвалено низку законодавчих та підзаконних актів, спрямованих на утвердження та імплементацію в нашій державі загально визнаних світових принципів державного будівництва та управління. Цими основоположними документами закладено засади побудови в Україні суспільства нового формату, відкритої та прозорої державної влади, абсолютно нового рівня взаємодії між органами державної влади та громадськістю. Вони спрямовані на якісну перебудову всіх сфер життєдіяльності та подальший суспільний розвиток. У нашому дослідженні ми робимо акцент саме на інформаційній сфері держави, яка упродовж останніх років виявилася най-

¹ National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine.

більш вразливою і такою, що легко піддається різного роду зовнішнім впливам. З урахуванням зазначеного, дослідження європейських підходів до інформаційної політики держави набуває особливо важливого та першочергового значення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження питань, пов'язаних з суспільним поступом країн ЄС в умовах розвитку інформаційної та комунікаційної сфер, їх впливу на всі сфери життєдіяльності суспільства було започатковано в наукових публікаціях вітчизняних та зарубіжних авторів. Певної уваги заслуговують також наукові розвідки І. Богдановської [6], Н. Белоусової [3], Ж.-К. Бургельмана [11], Є. Макаренко [4; 5], К. Паулелз [11], П. Шаара [13], Л. Юхаз [8].

Мета дослідження полягає у вивченні основних тенденцій, розкритті особливостей та закономірностей формування й реалізації державної інформаційної політики ЄС в сучасних умовах суспільного розвитку на основі ретроспективно-компаративного аналізу для подальшої імплементації кращого зарубіжного досвіду в практичну діяльність органів державної влади України.

Основні результати дослідження. Підписання угоди про утворення ЄС в м. Маастрихт між представниками держав-членів співтовариства супроводжувалося декларуванням важливості покращення доступу до адміністративної інформації. При цьому принцип вільного доступу до інформації повинен був визнаватися всіма державами, які входять до цього об'єднання. Згідно з чинним основним законом ЄС, право на доступ до інформації є одним з гарантованих державою прав людини [14, 41, 50].

На європейському континенті та у відповідних документах Ради Європи й ЄС протягом другої половини ХХ ст. право на інформацію і право на доступ до неї одержали подальший розвиток. Так, нормативними документами ЄС закріплено та регламентовано принцип відкритості й доступу до документів громадян, фізичних та юридичних осіб держав-членів, право на доступ до документів органів державної влади. Окрім того, на початку ХХІ ст. низка країн внесла відповідні конституційні поправки щодо забезпечення реалізації права на інформацію. Національні конституції другої половини ХХ ст. розглядають право на інформацію у тісному взаємозв'язку зі свободою слова й висловлення власної думки [6, 9–10].

Разом з тим, засади сучасної європейської інформаційної політики було закладено ще кілька десятиліть років тому. Вже у 1979 р. на засіданні Європейської Ради було сформовано передумови для покращення доступу до інформації, що було відображено в таких основних положеннях:

- кожна людина має право одержувати інформацію від органів державної влади (за винятком законодавчих та судових органів) відповідно до поданого інформаційного запиту;
- з цією метою застосовуються відповідні дієві засоби і способи;
- доступ до інформації не може бути обмежено через те, що запитувач інформації немає в ній особистого інтересу;
- у процесі забезпечення доступу до інформації діє принцип рівності;
- різного роду обмеження допускаються лише тоді, коли вони необхідні для захисту закріплених законодавством публічних і приватних інтересів у

демократичному суспільстві, зокрема, це стосується питань національної безпеки та громадського порядку, економічного благополуччя країни, забезпечення вчинення правопорушень, перешкоджання розкриттю конфіденційної інформації, захисту приватного життя та інших законних приватних інтересів особи;

- на задоволення інформаційного запиту відводиться визначений термін;

- відмова у задоволенні інформаційного запиту повинна бути обґрунтованими з урахуванням законодавчих норм або практики державного управління;

- відмова на вимогу зацікавлених осіб повинна бути переглянута, з урахуванням чого мають ухвалюватися відповідні управлінські рішення (зокрема, щодо повного або часткового задоволення інформаційного запиту чи остаточної відмови) [13, 26–27].

В основу чинної інформаційної політики ЄС покладено доктрину європейського інформаційного суспільства, що була проголошена 1994 р. в доповіді «Європа та глобальне інформаційне суспільство. Рекомендації Європейській Раді ЄС» (у науковій літературі вона відома як Доповідь Мартіна Бангеманна). Основна її ідея полягає у зміні традиційних підходів – у перенесенні акцентів з геополітики на технополітику (інформатику). Політика у цій сфері реалізується в рамках компетенції міжнародних регіональних організацій, які вирішують весь комплекс політичних, економічних і соціальних проблем європейських країн. Своєю чергою, інформаційне та комунікаційне середовища впливають на структуру європейської спільноти і відповідну систему цінностей, визначають політичні пріоритети європейських країн, європейську інформаційну політику, формують стратегію спільної європейської інформаційної спадщини [5, 46]. Варто зауважити, що згадана доповідь відображала бачення автора щодо перспектив створення основ інформаційного суспільства в ЄС виключно з економічної точки зору, однак стала значним імпульсом у подальшому розвитку цієї сфери.

Інформаційна політика в ЄС, як і будь-яка політика в іншій сфері, формується та реалізується на різних рівнях – місцевому, регіональному, національному та наднаціональному, причому всі рівні управління інтегровані в єдине ціле. Об'єднана Європа створила абсолютно нову, раніше не існуючу організаційну форму – мережеву державу (*network state*), яка намагається відповідати на сучасні виклики процесів глобалізації та регіоналізації. Цілі інформаційної політики ЄС визначені на наднаціональному рівні, однак вони втілюються на нижчих рівнях шляхом реалізації національних інформаційних стратегій, які часто відображаються у регіональних та місцевих (на рівні регіону чи району) програмах розвитку [8, 6]. Формування єдиного інформаційного простору, інформаційна інтеграція європейських держав у межах ЄС здійснюються на основі концепції єдиної загальної інформаційної політики, що втілена в ідеології європейського співробітництва у сфері інформації та комунікацій [3, 46].

Виходячи з цього, була сформована т.зв. «європейська специфічність» політики [11, 60], закладена в організаційній формі самого ЄС як держави

наднаціонального рівня, побудованої на спільності інтересів держав-членів з урахуванням принципу субсидіарності.

30 травня 2001 р. законодавчими органами ЄС було ухвалено Директиву 1049/2001 щодо доступу громадськості до документів органів державної влади – Європейського парламенту, Європейської Ради та Європейської Комісії [11], згідно з якою громадськості гарантувалося право на ознайомлення не лише з документами, що створюються в процесі їхньої діяльності, але й з документами, одержаними ними шляхом виконання службових повноважень.

Загалом, всі документи органів державної влади у будь-якій сфері діяльності повинні бути доступними громадськості для ознайомлення, однак при цьому варто зважати на низку виключень щодо документів, зміст яких загрожує приватним (в першу чергу це стосується персональних даних) чи публічним інтересам (питання національної безпеки, оборони та військової справи, міжнародних відносин, фінансової, монетарної чи економічної політики), порушенню комерційних інтересів фізичних та юридичних осіб (у т.ч. й інтелектуальної власності), розголошенню питань, пов'язаних з судовими засіданнями, перевітками, розслідуваннями та аудитами. При цьому таким правом користуються всі громадяни ЄС, будь-яка фізична чи юридична особа, яка територіально належить до спільноти. Запит на ознайомлення з документом повинен бути зробленим у будь-якій письмовій формі, включаючи електронну, на будь-якій з мов, що визнані офіційними на території ЄС. Важливо, аби запит був максимально точним, щоб орган державної влади міг чітко ідентифікувати необхідний документ; причини подання запиту вказувати не обов'язково. Термін розгляду такого запиту – 15 робочих днів з моменту реєстрації. Упродовж цього періоду органом державної влади або надається запитуваний документ, або ж надається відмова у повному чи частковому задоволенні запиту з обов'язковим вичерпним обґрунтуванням причин відмови.

З метою спрощення доступу громадян до інформації органи державної влади зобов'язані вести відповідні реєстри документів, оприлюднювати їх через телекомунікаційні мережі (зокрема, Інтернет), офіційні видання (наприклад, Офіційний бюлетень Європейського економічного співтовариства). Окрім того, з цією ж метою можуть видаватися відповідні довідники, путівники та покажчики [7; 9].

Цікавим є підхід ЄС до трактування терміна «документ», поданого у вищезгаданій Директиві, згідно з якою ним вважається будь-який контент – зафіксований на папері, записаний в електронному форматі, фонограма, відеоряд чи аудіовізуальний запис – який стосується питань, пов'язаних зі сферою відповідальності органів державної влади у процесі їхньої діяльності, ухвалення управлінських рішень, формування та реалізації державної політики у відповідній сфері [11, 44].

На нашу думку, цей документ можна вважати основоположним у гарантуванні та забезпеченні участі громадськості в діяльності органів державної влади, безпосереднього залучення у процеси ухвалення та реалізації державно-управлінських рішень. У ньому повною мірою втілено основні принципи відкритості та прозорості адміністративних процедур в системі державного управління, побудованій на демократичних засадах.

Упродовж останніх кількох років Директива 1049/2001 стала потужним і дієвим інструментом моніторингу, контролю та оцінювання діяльності органів державної влади ЄС. Щорічно Європейська Комісія публікує звітні документи за результатами моніторингу виконання цього документа за попередній рік.

Так, у серпні 2015 р. було оприлюднено черговий звіт про стан виконання Директиви 1049/2001 у 2014 р. [12]. Загалом, упродовж року доступ до запитуваних документів у повній мірі або частково було забезпечено у 88% випадків у відповідь на первинний інформаційний запит. Окрім того, на етапі розгляду повторних інформаційних запитів додатково було задоволено 43% випадків.

Кількість первинних інформаційних запитів у 2014 р. (6227) була дещо меншою у порівнянні з 2013 р. (6525), так само як і кількість відповідей на виконання Директиви 1049/2001 – 5637 у 2014 р. та 5906 у 2013 році. Протягом цього ж періоду кількість повторних запитів зросла на 27% (з 236 до 300). У 327 випадках було надано остаточну відповідь, що на 30% більше у порівнянні з 2013 р. (252). Географічний розподіл інформаційних запитів громадян демонструє стійку тенденцію упродовж попередніх кількох років. Більшість запитувачів інформації – представники Бельгії (29,3%) та Німеччини (11,9%). Решта країн-членів ЄС за кількістю запитів не подолали 10%-ий рубіж. Наступними за кількістю інформаційних запитів розміщуються Італія, Франція, Сполучене Королівство та Іспанія (табл. 1).

У процесі забезпечення виконання Директиви 1049/2001 важливим є один аспект: «доступ до документів» та «доступ до інформації» – різні поняття. У разі необґрунтованої відмови у задоволенні свого запиту особа має право звернутися до Європейського уповноваженого з прав людини (омбудсмена) чи безпосередньо до органів судової влади [7, 9–16].

Відповідальність за реалізацію інформаційної політики в ЄС завжди розподілялася між різноманітними органами державної влади на найвищому державному рівні. Наприклад, Головна Дирекція з питань комунікації (раніше – Аудіовізуальних медіа, Інформації, Комунікації та Культури) відповідає за надання загальної інформації про ЄС його громадянам, Представництва Європейської Комісії – за інформування громадськості на національних рівнях про стан справ на загальноєвропейському рівні, численні інформаційні мережі – за ознайомлення з офіційними документами окремих цільових аудиторій тощо. Також функціонують 4 великих Європейських Інформаційних Центри – в Берліні, Лісабоні, Парижі та Римі.

На сьогодні нормативними документами ЄС у сфері інформації та комунікацій основними цілями визначено: підвищення інформованості про ЄС, підтримка політики ЄС та її цілей, забезпечення діалогу з громадськістю, подальший розвиток публічної сфери ЄС, поширення публічної дипломатії та комунікацій в інших країнах світу [9, 91].

У зв'язку з вищевикладеним перед українським суспільством виникає комплекс завдань, зумовлених подальшою євроінтеграційною політикою, яка реалізується українською владою. Наша держава поступово включається у поетапну реалізацію ідей прогресивної інформаційної політики та формування загальноєвропейських стратегій інформаційного розвитку. Вже сьогодні в Україні вивчаються, аналізуються і кладуться в основу національної досягнен-

ня європейської інформаційної політики, що реалізуються через стратегії, програми і проекти міжурядових організацій [4, 136–137].

Таблиця 1. Розподіл інформаційних запитів за країнами світу, % [12]

Країна	Рік				
	2010	2011	2012	2013	2014
Австрія	0	0	1,78	1,73	1,48
Бельгія	17,95	21,42	21,85	24,23	29,30
Болгарія	0,69	0,93	0,70	0,54	1,08
Греція	1,22	1,10	1,73	1,67	1,24
Данія	2,02	2,11	1,58	3,12	1,68
Естонія	0,09	0,19	0,17	0,11	0,16
Ірландія	1,49	1,02	1,50	0,84	1,31
Іспанія	6,86	7,16	5,70	6,54	6,24
Італія	8,85	12,37	7,54	5,91	8,02
Кіпр	0,20	0,25	0,08	0,17	0,11
Латвія	0,13	0,15	0,17	0,12	0,36
Литва	0,31	0,42	0,30	0,78	0,34
Люксембург	1,99	2,12	1,79	1,50	1,48
Мальта	0,22	0,12	0,17	0,20	0,26
Нідерланди	4,43	4,18	4,62	3,80	3,61
Німеччина	16,62	12,27	14,04	12,96	11,94
Польща	2,76	2,68	2,79	3,95	2,65
Португалія	1,16	1,15	1,11	0,98	1,40
Румунія	1,11	0,87	0,91	0,67	0,65
Словаччина	0,56	0,56	0,81	0,35	0,65
Словенія	0,52	0,31	0,22	0,29	0,39
Сполучене Королівство	7,24	8,59	10,17	7,64	7,41
Угорщина	0,89	0,96	0,63	0,86	0,63
Фінляндія	0,81	1,57	0,55	0,64	1,10
Франція	9,05	8,90	7,53	7,27	7,97
Хорватія	–	–	–	0,14	0,24
Чеська Республіка	4,23	0,93	2,01	1,39	1,00
Швеція	2,18	1,81	2,16	2,19	1,42
Європейські країни, що не належать до ЄС	0,50	0,40	0,37	1,81	1,81
Австралія та Нова Зеландія	0,09	0,03	0,03	0,02	0
Азія	0,04	0,06	0,05	0,26	0,39
Африка	0,05	0,02	0	0,08	0,24
Південна Америка	0,05	0,02	0,03	0,03	0,03
Північна Америка	0,11	0,23	0,88	0,28	0,94
Країну не вказано	3,49	3,73	6,03	6,96	2,47

У 2014 р. Верховною Радою України було ратифіковано Угоду про асоціацію між Україною та ЄС [1], якою, серед іншого, передбачено співробітництво щодо імплементації національних стратегій інформаційного суспільства, розвиток всеохоплюючої нормативно-правової бази для електронних комунікацій та розширення участі України у дослідній діяльності у сфері інформаційно-комунікаційних технологій.

На початку 2015 р. Президентом України схвалено Стратегію сталого розвитку «Україна–2020» [2], що визначає мету, вектори руху, дорожню карту,

першочергові пріоритети та індикатори належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення та розвитку нашої держави. Вектором гордості передбачено реалізацію таких реформ та програм розвитку держави, як: програми популяризації України у світі та просування інтересів України у світовому інформаційному просторі, програми створення бренду «Україна», програми розвитку інновацій, інформаційного суспільства та медіа тощо.

Висновки. Вже сьогодні в українському суспільстві сформувалося чітке усвідомлення і розуміння необхідності інтегрування власного інформаційного простору у загальноєвропейський. У зв'язку з цим важливим є перегляд основних підходів до державотворення та державного управління, зміна принципів управління державою, розроблення та реалізації державної політики. На своєму шляху до об'єднаної Європи Україна повинна досконало вивчити увесь попередній досвід провідних країн світу з метою уникнення помилок у майбутньому, імплементувавши в подальшому кращі здобутки та напрацювання у сфері формування й реалізації державної політики, це стосується і питань, пов'язаних з інформаційною сферою держави.

1. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16.09.2014 № 1678-VII // zakon.rada.gov.ua.
2. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 // zakon.rada.gov.ua.
3. Белоусова Н.Б., Квартенко Д. Особливості реалізації стратегії інформаційного суспільства в Європейському Союзі // Проблеми міжнародних відносин: Збірник наук. праць.– 2013.– Вип. 6. – С. 45–54.
4. Макаренко Є., Рыжков М. Тенденції інформаційної політики України у сучасній перспективі // *Togunskie Studia Miedzynarodowe: Miedzynarodowe stosunki polityczne w XX wieku.*– 2009.– №1(2). – С. 133–145.
5. Макаренко Є.А. Європейська інформаційна політика: Монографія. – К.: Наша культура і наука, 2000. – 368 с.
6. Право на доступ к информации. Доступ к открытой информации: Кол. монография / Отв. ред. И.Ю. Богдановская; Гос. ун-т – Высш. шк. экономики. – М.: Юстицинформ, 2009. – 344 с.
7. Access to European Parliament, Council and Commission documents: a user's guide. European Union. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2002. 37 p.
8. Juhasz, L. (2007). The information strategy of the European Union. Budapest. 20 p.
9. Overy, P. (2010). European information: a guide to official sources. 4th ed. European Information Association. Mold. 102 p.
10. Pauwels, C., Burgelman, J.-C. (2003). Policy challenges to the creation of a European Information Society: A critical analysis. In: *The European Information Society. A Reality Check* (pp. 59–85). Ed. by J. Servaes. Bristol; Portland: Intellect.
11. Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents. Official Journal of the European Communities L 145, 2001, May: 43–48.
12. Report from the Commission on the application in 2014 of Regulation (EC) No 1049/2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents (COM (2015) 391 final). European Commission. Brussels, 2015. 19 p.
13. Schaar, P. (1996). Das Recht auf freien Zugang zu Informationen öffentlicher Stellen. *Bürgerrechte & Polizei/CILIP*, 54(2): 20–28.
14. Vertrag über eine Verfassung für Europa von 29. Okt. 2004. Europäische Union. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 2005. 482 s.

Стаття надійшла до редакції 30.09.2015.