

О. М. Кормілецький,
аспірант, Академія муніципального управління

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСУ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ГРОМАДЯН НА ІНФОРМАЦІЮ

Робота присвячена дослідженню різних практик та механізмів реалізації права громадян на отримання інформації в системі державного управління в різних країнах світу. На основі отриманих результатів дослідження розроблені науково-прикладні рекомендації.

The scientific article is devoted research different an expert and mechanisms of realization of the right of citizens on information reception in system of the government of the different countries of the world. On the basis of the received results of research natschno-applied recommendations are developed arch natschno-applied recommendations are developed.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ І ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Від якості інформування громадськості про діяльність органів влади залежить, власне, і її ефективність. Звідси випливає, що інформація виступає кінцем демократії, а прозорість влади є невід'ємною ознакою належного державного управління. Інформаційна прозорість органів державної влади закріплена багатьма нормативними актами та законами України. В той же час залишається чимало питань щодо правового, інституціонального та організаційного механізмів забезпечення більшої відкритості органів державної влади, які вимагають свого вирішення на науково обґрунтованій основі.

Метою дослідження є аналіз світових практик та механізмів реалізації права громадян на доступ до суспільно важливої інформації в органах державної влади. Узагальнення сучасних моделей реалізації інформаційної політики в різних країнах дозволить удосконалити механізми реалізації права на інформацію громадян в державних установах та підвищить рівень прозорості в діяльності органів влади в Україні.

Пристаюючи до системного вивчення тих практик та механізмів, що вже втілені у провідних країнах та є *modus vivendi* реалізації адміністративно-державного управління останніх, слід наголосити на тому, що всі вони за власним змістом та характером функціонування об'єднанні однією логікою, пронизані єдиною ідеєю. На сьогоднішній день найбільш повно, детально та систематизовано ідейна конструкція сучасних практик та механізмів державного регулювання процесу реалізації права громадян на отримання інформації відбита у так званих "Принципах статті 19", розробленою міжнародною організацією стандартизації "Article XIX".

Вочевидь, "принципи статті 19" є каркасом будь-якого змістовного та докладного аналізу інституціональних інструментів, за допомогою яких державна адміністрація та органи місцевого самоврядування повинні забезпечувати власну інформаційну прозорість. До того ж, зважаючи на цілі нашого дослідження, до вищенаведеного слід додати той емпіричний та системно-порівняльний контекст, що "принципи статті 19" та провідна світова практика реалізації транспарентності державного управління контурно накладаються один на одного й взаємно перетікають один в одного. Так

практика законотворчості у галузі інституціонального забезпечення доступу громадян до офіційної інформації стратегічно орієнтується на ідейні настанови позначеного документу, а "принципи статті 19", у свою чергу, аналітично інтегрують ті провідні елементи інституціональної системи практичної реалізації права громадян на інформацію, що напрацьовані тими або іншими країнами, теоретично їх узагальнюють та оформлюють у еталонні зразки належної практики у галузі забезпечення транспарентності адміністративно-державного управління [4, с. 33].

Перший з "принципів статті 19", що привертає нашу увагу з точки зору інституціонального компонента, якого він містить, має узагальнену назву "Максимальне оприлюднення". Адміністративно-правовим механізмом реалізації принципу максимального оприлюднення він встановлює презумпцію того, що вся інформація, яка знаходиться у володінні державних органів влади, підлягає оприлюдненню. На державну владу покладається обов'язок оприлюднювати офіційну інформацію у повному обсязі (за виключенням обмеженого та законодавчо зафіксованого масиву таємних даних), для всіх осіб, що перебувають на території країни, незалежно від громадянства та без вимоги обґрунтовувати інтерес з боку останніх до цієї інформації. У випадку обмеження доступу до інформації виключно держава несе обов'язок обґрунтовувати відмову у наданні запитуваних даних та доводити, що вони підпадають під режим виключень.

Питання щодо інституціонального механізму забезпечення повноти інформації, яка має оприлюднюватися державними органами влади, позначений принцип концептуально вирішує через визначення понять "інформація" та "публічні органи". Принцип "максимального оприлюднення" виходить з їх широкого трактування. Термін "інформація" інтегрує всі записи, які знаходяться у публічних (державних) органах влади, всіх форм, у яких інформація зберігається (тобто документи, електронні записи, магнітофонні стрічки тощо), всіх джерел та дат створення. Визначення терміна "публічні органи" акцентується не стільки на формальних ознаках як таких, скільки на типах послуг, які вони надають. Відповідно, до інституцій, що зобов'язані оприлюднювати інформацію, відносяться всі гілки та рівні державного управління, місцевого самоврядування, виборні та судові органи, державні підприємства та квазінеурядові організації — організації та комітети, які працюють незалежно від уряду, але призначаються ним. Крім цього, до групи інформаційних транспарентних структур включаються приватні організації, які виконують публічні функції (експлуатація доріг та залізниць тощо) або зберігають суспільно значущу інформацію (рівень забруднення довкілля, стан здоров'я населення тощо) [3, с. 11—12].

Зрозуміло, за об'єктивних причин визначення "інформації", особливо на етапі інституціонального закріплення діяльності державної влади у галузі надання офіційної інформації, є більш дискретним. Не дивно, що й практика провідних країн у цій частині є однорідною: вона фактично дублює зафіксоване у "принципах статті 19" та вищезрозглянуте поняття "інформації". Всі інші

варіанти, як-то звужування поняття інформації, що надається у відкритому режимі, до інформації, яка зберігається у державному органі для офіційних цілей або у зв'язку із його функціями (Японія, Мексика, Ямайка), однозначно ідентифікуються як відсталі, архаїчні, несучасні [4, с. 160].

Що стосується розповсюдження інформаційної відкритості на інші публічні органи, то у цьому питанні провідні країни демонструють різноманітність навіть у межах охоплення нею основних структурних компонентів державної влади, а саме трьох її гілок — виконавчої, законодавчої та судової. Так, у США, Японії, Іспанії та Панамі сфера дії закону про доступ до офіційної інформації обмежена лише виконавчою владою. Інші країни (Бельгія, Ямайка, Пакистан) закріпили інформаційну транспарентність судової влади. Однак, фіксуючи ці приклади, слід акцентувати, що левова частка провідних країн застосовують вимогу інформаційної відкритості до всіх органів державної влади — адміністративних, судових та законодавчих (Австрія, Угорщина, Норвегія, Швеція, Португалія, Мексика тощо).

У питанні визначення інформаційне прозорих інституцій у цілому найбільш розповсюдженою практикою провідного світового досвіду є своєрідний серединний варіант, коли до них відносяться органи державної влади, місцевого самоврядування, органи державної влади, а також організації, які належать державі або фінансуються за державний кошт та здійснюють будь-які державні функції.

Й, звичайно, розглядаючи це питання, не можна обійти увагою практику деяких країн, яку можна позначити як "провідну серед провідних". Мова йде про досвід, коли зобов'язання надати вільний доступ до інформації розповсюджується у тому числі й на приватні організації, які виконують державні контракти у різних галузях (включаючи охорону здоров'я, культуру) освіту й отримують на це бюджетне фінансування (Індія, Азербайджан, Південно-Африканська республіка). Окрім того, у Азербайджані під дію цього закону підпадають юридичні особи, які займають монопольне або переважне положення на ринку, а у ПАР — приватні організації, що володіють інформацією, необхідною для реалізації або захисту будь-якого права [1, с. 160—162].

На підґрунті вивчення світового досвіду можна виокремити декілька основних механізмів, що використовуються органами влади для проактивного розповсюдження офіційної інформації серед громадськості. Звичайно, найбільш традиційний та широко вживаний з них — це опублікування інформації у державному друкованому органі. Його необхідність та доцільність безперечна, але з точки зору виходу на широку аудиторію урядова газета, за зауваженням Т. Мендела, не є кращим варіантом. Другий метод, що отримує у сучасному світі зростаюче розповсюдження — це розміщення інформації у Інтернет-мережі. У країнах з порівняно невеликим охопленням населення Інтернетом та одночасно з розвинутою мережею громадських бібліотек (це в основному пострадянські держави) саме ці заклади законодавчо та програмно закріплені як механізми

проактивного масового обнародування офіційної інформації. Як найбільш показові приклади активного використання громадських бібліотек у якості такого механізму можна навести Азербайджан та Російську федерацію [4, с. 166].

Безумовно, особливу увагу у питанні механізмів проактивного розповсюдження інформації слід звернути на досвід поки що окремих країн з використання специфічних механізмів регулярного забезпечення громадськості інформацією про діяльність органів публічної влади. Мова йде про створення та функціонування реєстрів офіційних документів, бюлетенів публічної інформації та відповідних довідників.

Найбільш ґрунтовно це питання вирішено законодавством США, Канади та Польщі. Так, у Польщі всі установи, що фінансуються з державного бюджету, зобов'язані законом розміщувати відомості щодо власної діяльності у уніфікованій інформаційній мережі, яка називається "Бюлетень публічної інформації". Нагляд за її наповненням та функціонуванням входить до прерогативи Міністерства внутрішніх справ й на першій сторінці бюлетеня подано перелік інститутів та організацій, інформація яких підлягає оприлюдненню.

Досвід Канади у цьому аспекті цікавий передусім використанням довідникового механізму ознайомлення громадян з офіційною інформацією. Відповідно до закону з 1983 року держава щорічно друкує "Вказівник доступу до інформації", який розсилається по бібліотеках та поштових відділеннях. Кожна з глав довідника присвячена одному органу або організації й містить детальний опис всіх облікових документів, що знаходяться у розпорядженні кожної з цих інституцій [6, с. 24].

У США основним засобом проактивного розповсюдження інформації є так званий "Федеральний реєстр", що публікується з 1936 року. Відповідно до закону у ньому органи влади зобов'язані надавати опис власної структури, повноважень та правил діяльності, прийнятих рішень та розпоряджень. З 1993 року на федеральні агенції покладений обов'язок розміщувати ці відомості також на власних сторінках у Інтернеті. З 1996 року на сторінках федеральних інституцій у розділі "електронні читальні зали" діє законодавчо закріплене розміщення ще кількох визначених груп документів:

- документи, які тричі надавалися громадянам за запитом;
- посібники та інструкції для чиновників, присвячені вивченню та реалізації інтересів громадськості;
- річний звіт агенції щодо виконання Федерального Закону про свободу доступу до інформації [2, с. 203—205].

Досить часто проактивне розповсюдження інформації включає законодавчо закріплену норму про негайне обнародування відомостей, що пов'язані із загрозою життю, здоров'ю, екології, безпеці та іншим важливим громадським інтересам (Болгарія, Азербайджан) [4, с. 166].

Слід також звернути увагу на такий інституціоналізований норматив проактивного надання офіційної

інформації, як регулярне, як правило, щорічне поновлення інформації (Індія, Перу). Досвід Перу у цьому плані взагалі можливо вважати інноваційним, тому що певна фінансова інформація підлягає оперативному щоквартальному опублікуванню, притому кожного разу вкупі із аналогічною інформацією за попередні два квартали з метою надання можливості порівняння [4, с. 166].

ВИСНОВКИ

Таким чином, державне регулювання процесами побудови інформаційного суспільства в умовах сучасного розвитку передбачає: забезпечення права і технічних можливостей на доступ до інформації й інформаційних ресурсів для всього населення; дотримання свободи слова; захист інтересів громадян в інформаційній сфері; забезпечення інформаційної безпеки; контроль за використанням інформаційних технологій у державних установах. Транспарентність, тобто прозорість адміністративно-державного управління, є фундаментальною засадою будь-якої сучасної системи державних органів влади. На інституціональному рівні вона забезпечується цілісним комплексом механізмів та нормованих практик. Відповідно рівень та якість оснащення системи адміністративно-державного управління сучасними механізмами, що регулюють процес реалізації права громадян на отримання урядової інформації, виступає одним з найважливіших маркерів наближення тієї або іншої держави до світових та європейських стандартів транспарентності державної адміністрації.

Література:

1. Банисар Д. Свобода информации в мире. 2006 год. Общий обзор законодательства по доступу к правительственной информации в мире [Електроний ресурс]. — Режим доступу: www.privacyinternational.org/foi/foisurvey2006rus.pdf.
 2. Дюма Г. Сравнительный анализ Акта (Закона) США "О свободе информации" и российского Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления" [Електроний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.svobodainfo.org/info/page/rus?tid=633200007&nd=458203306>.
 3. Каменовська Л. Процедури і механізми забезпечення доступу до офіційної інформації [Електроний ресурс]. — Режим доступу: www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Apdu_o/2009.../Kamenovska.pdf.
 4. Мендел Т. Свобода информации, сравнительное правовое исследование / Второе изд., исп. и доп. — Париж, 2008. — 176 с.
 5. Міжнародні стандарти забезпечення свободи вираження поглядів. Збірник публікацій Артикль 19 / За ред. Т. Шевченка, Т. Олексіюк. — К.: Фенікс, 2008. — 224 с.
 6. Інформаційна відкритість української влади. Аналітична доповідь. — К.: НІСД, 2002. — 59 с.
- Стаття надійшла до редакції 17.10.2011 р.*