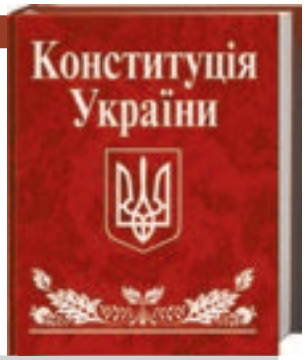
Александр БУХТАТЫЙ, Роксолана СТАДНИК



Доступ к официальной информации в России и Украине

Новейшая история государственной независимости России и Украины ведет свой отсчет с 1991 г., однако избранный путь и результаты развития наших государств существенно различаются. Это прослеживается как в сфере внешнеполитической деятельности, так и с позиции развития гражданского общества, борьбы с коррупцией, прозрачности государственного управления и т. д.

Проблема демократизации государственного управления и укрепления гражданского общества непосредственно связана с урегулированием процедуры доступа к информации, созданной в процессе деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, а также законодательного обеспечения гарантий на ее получение, хранение и распространение.

Анализ последних разработок и публикаций ученых, общественных деятелей и политиков показывает, что проблемы аппроксимации законодательства в сфере информационных отношений к общепризнанным демократическим стандартам, переосмысления роли общественно необходимой информации в налаживании взаимосвязей между властью и общественностью, консолидации общества и сохранения национальной идентичности в процессах государственного строительства остаются недостаточно исследованными.

Очевидно, что вопрос обеспечения доступа к официальной информации в современной науке государственного управления отождествляется с понятием аксиологии в классической философии. Нужно учитывать, что аксиология (от др. греч. ἀξία – ценность), как особый раздел философского знания, возникает тогда, когда понятие бытия расщепляется на два элемента: реальность и ценность как возможность практической реализации. Задача аксиологии в таком случае – показать возможности практического применения в общей структуре общественного развития. Поскольку релевантность информации в современном государстве не вызывает сомнений, то возможность ее получения для последующего применения выступает необходимым звеном в цепи демократического развития.

Вопрос о необходимости законодательного урегулирования информационных отношений впервые был поднят в Украине в 1992 г. с принятием закона Украины «Об информации», который на то время был достаточно прогрессивным и демократичным.

Александр Бухтатый, главный специалист Департамента профессиональной экспертизы Секретариата кабинета министров Украины, кандидат наук государственного управления (Украина) (01008, г. Киев, ул. Грушевского, 12/2). E-mail: mgs@migsu.ru/~Bukhtatyi

Роксолана Стадник, заместитель директора Департамента информации и коммуникаций с общественностью, начальник Управления обеспечения доступа к публичной информации Секретариата кабинета министров Украины (01008, г. Киев, ул. Грушевского, 12/2). E-mail: mgs@migsu.ru/~Stadnyk

Аннотация: В статье рассматривается актуальный вопрос законодательного обеспечения свободного доступа к информации, находящейся в распоряжении органов государственной власти, органов местного самоуправления, а также субъектов экономики, деятельность которых связана с использованием бюджетных средств.

Ключевые слова: общественная информация; распорядители информации; аксиология; информация для служебного пользования.

ACCESS TO OFFICIAL INFORMATION IN RUSSIA AND UKRAINE

Oleksander Bukhtatyi, Chief Specialist, Expertise Department of the Secretariat of the Cabinet of Ministers of Ukraine, Candidate of Public Administration Sciences (Ukraine) (Ukraine, 1008, Kiev, Grushevsky St. 12/2). E-mail: mgs@migsu.ru/~Bukhtatyi

Roksolana Stadnyk, Deputy Head of Information and Public Communications Department of the Secretariat of the Cabinet of Ministers of Ukraine, Head of Access to Public Information Division (Ukraine) (Ukraine, 1008, Kiev, Grushevsky St. 12/2). E-mail: mgs@migsu.ru/~Stadnyk

Summary: The issue of legislative ensuring of free access to information held by state authorities, institutions of local government and also economic entities, which deal with the utilization of budget funds, is of the particularly importance today.

Keywords: public information; information administrators; axiology; restricted information.

Однако с течением времени на повестку дня в европейском законодательстве был поставлен вопрос о необходимости обеспечения беспрепятственного доступа к официальной информации. Право на доступ к информации в широком понимании этой дефиниции закреплено в конституциях большинства современных государств.

В России конституционное закрепление права на информацию берет свое начало в 1993 г., в Украине – в 1996 г. Сравнительный анализ основных законов показывает определенную схожесть подходов двух стран в этом вопросе. В Конституции Российской Федерации, как и в Конституции Украины, существует прямое упоминание о праве свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом.

Обратим внимание на Решение Конституционного суда Украины от 20 января 2012 г. относительно трактовки этих положений. Установлено, что информация о частной и семейной жизни индивидуума – это любые данные имущественного и неимущественного характера, обстоятельства, события, отношения и т. д., связанные с индивидуумом и членами его семьи. Она является конфиденциальной за исключением предусмотренной законами информации, касающейся осуществления индивидуумом (занимающим должность, связанную с выполнением функций государства или органов местного самоуправления) должностных или служебных полномочий [У справі за конституційним поданням ..., 2012].

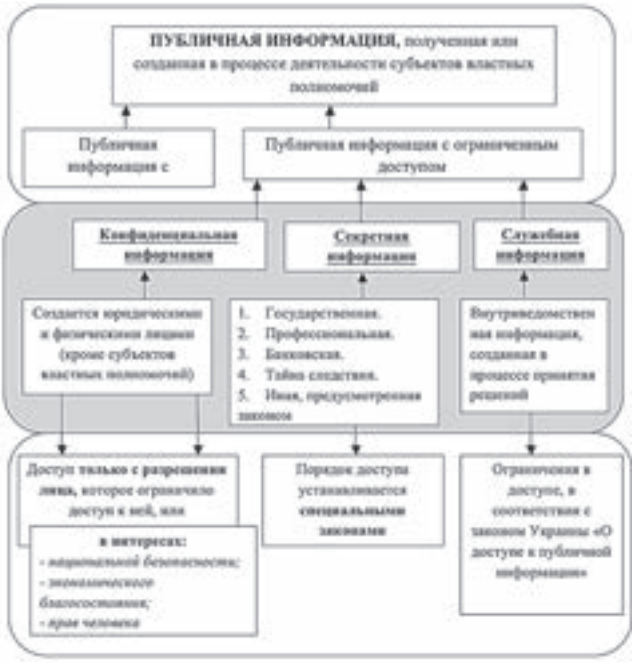
Закон Украины «О доступе к публичной информации», принятый в 2011 г., имеет ряд очевидных редакционных, структурных и правовых недостатков, которые необходимо урегулировать. Федеральный закон № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» был принят 9 февраля 2009 г.

Отметим практическую идентичность предметов правового регулирования в рассматриваемых законах. Так, согласно украинскому документу, «публичная информация» – это отображенная и документированная информация, которая была получена или создана в процессе выполнения субъектами властных полномочий своих обязанностей. В российском законе «информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» – это информация (в том числе документированная), созданная в пределах своих полномочий государственными органами, их территориальными органами, органами местного самоуправления или их подведомственными организациями, либо поступившая в указанные органы и организации. К информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления относятся также законы и иные нормативные правовые акты, а к информации о деятельности органов местного самоуправления – муниципальные правовые акты, устанавливающие структуру, полномочия, порядок формирования и деятельности указанных органов и организаций, иная информация, касающаяся их деятельности.

Следует обратить внимание на то, что по украинскому законодательству к распорядителям информации, помимо субъектов властных полномочий (органы государственной власти, органы местного самоуправления, иные субъекты, решения которых являются обязательными к исполнению), относятся: юридические лица, которые финансируются из бюджета (в части информации об использовании бюджетных средств); лица, которые выполняют делегированные полномочия субъектов властных полномочий (в части информации об этой деятельности), а также субъекты хозяйствования, занимающие доминирующее положение на рынке, являющиеся монополистами (относительно информации о товарах, услугах и ценах на них).

Схематически украинскую специфику формирования всего массива «публичной» информации, ее классификацию и степень открытости можно изобразить следующим образом (**рисунок**).

Рисунок. Схема создания «публичной» информации и условий доступа



Одной из ключевых позиций исследуемых законов являются сроки рассмотрения запросов на информацию. Так, в рекомендациях Совета Европы упоминается о необходимости уменьшения сроков рассмотрения органами власти запросов на общественную информацию.

Украинское законодательство устанавливает пятидневный срок для предоставления запрашиваемой информации (если подготовка ответа требует поиска и изучения большого объема информации, срок может продлеваться до 20 дней).

По законодательству Российской Федерации запрос информации о деятельности российских государственных органов и органов местного самоуправления, составленный в письменной форме, подлежит регистрации в течение трех дней со дня его поступления в государственный орган или орган местного самоуправления. Запрос, составленный в устной форме, подлежит регистрации в день его поступления с указанием даты и времени поступления.

Запрос подлежит рассмотрению в тридцатидневный срок со дня его регистрации, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации. В случае, если предоставление запрашиваемой информации невозможно в указанный срок, в течение семи дней со дня регистрации запроса пользователь такой информации уведомляется об отсрочке ответа на запрос с указанием причины отсрочки и срока предоставления запрашиваемой информации. Отсрочка не может превышать пятнадцати дней свыше установленного Федеральным законом срока для ответа на запрос.

С принятием в Украине закона «О доступе к публичной информации» был урегулирован вопрос о «служебной» информации, которой в соответствии с законом присваивается гриф «ДСК» – для служебного использования (укр. – «для службового користування»). Ранее этот гриф широко использовался в делопроизводстве и не всегда на правовых основаниях.

Нужно упомянуть также, что украинский законодатель не учел вопрос о языке, на котором должен оформляться запрос. Вместе с тем для запроса информации о деятельности российских государственных органов и органов местного самоуправления используется государственный язык Российской Федерации. Вопрос использования при составлении запроса в государственный орган или орган местного самоуправления республики в составе Российской Федерации государственного языка этой республики определяется законодательством данной республики. Возможность использования при составлении запроса в государственный орган субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления других языков народов Российской Федерации определяется законодательством субъекта Российской Федерации. Если же запрос составлен на иностранном языке, он может быть рассмотрен в порядке, установленном соответствующим органом.

Согласно российскому законодательству, информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления не предоставляется в случае, если:

1) содержание запроса не позволяет установить запрашиваемую информацию о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;

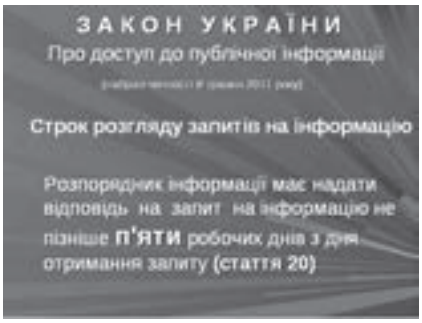
2) в запросе не указан почтовый адрес, адрес электронной почты или номер факса для направления ответа на запрос либо номер телефона, по которому можно связаться с направившим запрос пользователем информацией;

3) запрашиваемая информация не относится к деятельности государственного органа или органа местного самоуправления, в которые поступил запрос;

4) запрашиваемая информация относится к информации ограниченного доступа;

5) запрашиваемая информация ранее уже предоставлялась пользователю;

6) запрашиваются сведения о правовой оценке актов, принятых государственным органом, органом местного самоуправления, проведении анализа деятельности государственного органа, его территориальных органов, органа местного самоуправления либо подведомственных организаций или проведении иной аналитической работы, непосредственно не связанной с защитой прав направившего запрос пользователя информацией.



Отказ в удовлетворении запроса на информацию в Украине возможен в тех случаях, если:

1) распорядитель информации не обладает и не обязан (в соответствии с его компетенцией, предусмотренной законодательством) владеть запрашиваемой информацией;

2) запрашиваемая информация относится к категории информации с ограниченным доступом;

3) лицо, подавшее запрос на информацию, не оплатило предусмотренные законом фактические расходы, связанные с копированием или печатью документов;

4) не соблюдены требования к запросу на информацию, а именно, не указано: имя (наименование) запрашивающего, почтовый адрес или адрес электронной почты, а также номер средства связи, если таковой имеется; отсутствует общее описание информации, вид, название, реквизиты или содержание документа, относительно которого сделан запрос, если запрашивающему это известно; отсутствуют подпись и дата (при условии подачи запроса в письменной форме).

Принятие закона Украины «О доступе к публичной информации» вызывало опасение, что возможен паралич деятельности органов государственной власти из-за большого числа запросов на информацию. Однако, как показал прошедший год, этого не случилось. Например, органами исполнительной власти Украины в 2012 г. было обработано 62 660 запросов на информацию. В течение последних четырех месяцев прошлого года изменился ключевой канал поступления таких запросов. Так, если в январе-августе самым распространенным каналом была обычная почта (22 123 за-

просов), а по электронной почте было получено только 18 107 запросов, то по итогам года в целом по электронной почте поступило 30 608 запросов, а обычной почте – 24 206 запросов. Таким образом, в сентябре-декабре 2012 года пользователи направили в органы исполнительной власти по электронной почте 12 501 запрос, а по обычной почте – только 2 083 запроса [Підсумки роботи у 2012 році].

Итак, создание законодательных гарантий на доступ к официальной информации и обеспечение их реализации позитивно влияет не только на динамику развития гражданского общества, но и на снижение уровня коррупции в органах власти, прозрачность государственного управления и т. д.

Перспектива дальнейших исследований в этой сфере зависит от выполнения условий успешной имплементации законодательства о доступе к информации. Речь идет о четком определении правил процедуры доступа к информации; создании распорядителями информации реестров документов; опубликовании актуальной информации, прежде всего в Интернете; организации реестра запросов на информацию; защите права на доступ к информации в суде.

Литература

Підсумки роботи у 2012 році: Результати анкетування органів виконавчої влади та моніторингу офіційних веб-сайтів. http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=246005890&cat_id=245633708





У справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 32, частин другої, третьої статті 34 Конституції України. Рішення Конституційного суду України від 20 січня 2012 р. № 2-рп // Юридичний вісник України. 2012. 02. № 6.

References

Pidsumky roboty u 2012 roci: Rezul'taty anketuvannja organiv vykonavchoi' vlady ta monitoryngu oficijnyh veb-sajtiv [Results of the work for 2012: Results of the survey of executive authorities and monitoring official websites]. http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=246005890&cat_id=245633708

U spravi za konstytucijnym podannjam Zhashkivs'koi' rajonnoi' rady Cherkas'koi' oblasti shhodo oficijnogo tlumachennja polozhen' chastyn pershoi', drugoi' statti 32, chastyn drugoi', tret'oi' statti 34 Konstytucii' Ukrai'ny [The decision of the Constitutional Court of Ukraine in the case of constitutional representation Zhashkiv District Council Cherkask region on the official interpretation of the provisions of the first, second paragraph of Article 32, parts of the second, third, Article 34 of the Constitution: The Constitutional Court] Rishennja Konstytucijnogo sudu Ukrai'ny vid 20 sichnja 2012 r. no 2-rp [The decision of 20.01.2012 no 2-rp]. *Jurydychnyj visnyk Ukrai'ny,* 2012, no 6.

Дополнительная литература

Гіденс Ентоні. Соціологія / Ентоні Гіденс; [пер. В. Шовкун, А. Олійник]. К. : Основи, 1999. 726 с.

Гонцяж Я., Гнидюк Н. Свобода інформації та виконавча гілка влади: Правові норми. Інституції. Процедури. К.: Міленіум, 2002. 240 с.

Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. Конвенція від 4 листопада 1950 р. // Вісник Верховного Суду України. 1997. № 3.

Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // ВВР України. 1996. № 30. Ст. 141.

Методичні рекомендації щодо практичного впровадження Закону України «Про доступ до публічної інформації» / М.В. Лациба, О.С. Хмара, В.В. Андрусів [та ін..]; Укр. незалежний центр політ. дослідж., 2-ге вид. допов. К.: Агентство «Україна», 2012. 164 с.

Про внесення змін до Закону України «Про інформацію». Закон України від 13 січня 2011 р. № 2938-VI // Відомості Верховної Ради України. 2011. № 32. Ст. 313.

Про доступ до публічної інформації. Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. 2011. № 32. Ст. 314.

Янссен К. Использование информации публичного сектора в Европейском Союзе / пер. Н.А. Данилов // Право. 2011. № 2. С. 108–121. URL: http://ecsocman.hse.ru/data/2012/01/06/1270397251/2-2011-12.pdf

Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ // Российская газета – федеральный выпуск. № 4849.