

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Терещук Г. А.

У статті здійснено спробу висвітлити низку елементів, що стосуються транспарентності як етичної операційної цінності в практиці органів публічної адміністрації. Автором розроблено теоретичний аналіз транспарентності публічних органів влади як вихідного принципу, що дасть практичний ефект позитивної адміністративної діяльності.

Також з'ясовано правову природу принципу транспарентності в діяльності органів публічної адміністрації. З'ясовано, що він є загальним принципом, однак незакріплений і невизначений на законодавчому рівні. Проведено класифікацію актів, що становлять правову основу його регулювання, вказано на необхідність систематизації законів. Запропоновано напрями вдосконалення законодавства, що регулює реалізацію принципу транспарентності в практичній діяльності органів публічної влади.

Ключові слова: транспарентність, прозорість, відкритість, органи публічної адміністрації, прийняття управлінських рішень, суспільство.

В статті предпринята попытка осветить ряд элементов, касающихся транспарентности как этической операционной ценности в практике органов публичной администрации. Автором разработан теоретический анализ транспарентности публичных органов власти в качестве исходного принципа, что даст практический эффект положительной административной деятельности.

Также установлена правовая природа принципа транспарентности в деятельности органов публичной администрации. Выяснено, что он является общим принципом, однако не закреплён и не определён на законодательном уровне. Проведена классификация актов, составляющих правовую основу его регулирования, указано на необходимость систематизации законов. Предложены направления совершенствования законодательства, регулирующего реализацию принципа транспарентности в практической деятельности органов публичной власти.

Ключевые слова: транспарентность, прозрачность, открытость, органы публичной администрации, принятие управленческих решений, общество.

One of the key, real problems of managing a modern democratic society is the reduction of trust and respect for the authorities on the part of citizens. The condition for success in overcoming this conflict, establishing respect and partnership between the community and the authorities lies in the area of stable relationships, in providing feedback between society and the authorities as regulators of social relations. For the practical implementation of this feedback, the fundamental principles of government management should be its transparency and openness, defined as transparency. The high level of transparency and openness of the functioning of the public administration bodies is considered as one of the important achievements of the reforms that have been taking place in Ukraine in recent years.

The article attempts to highlight a number of elements relating to transparency as an ethical operational value in the practice of public administration bodies. The author developed

a theoretical analysis of the transparency of public authorities as a starting point, which will give a practical effect of positive administrative activity. Transparency contributes to enhancing constitutional values such as the rule of law, equality of opportunity, respect for the honor and dignity of a person in the process of making an administrative decision.

It also clarifies the legal nature of the principle of transparency in the activities of public administration bodies. It is revealed that it is a general principle, but not fixed and not defined at the legislative level. The classification of acts forming the legal basis for its regulation is carried out, it is indicated on the necessity of systematization of the laws. The directions of improvement of the legislation regulating the implementation of the principle of transparency in the practice of public authorities are proposed.

Key words: principle of transparency, bodies of public administration, access to public information, legal regulation, public examination.

Постановка проблеми. Право кожної людини на інформацію, як і право на доступ до публічної інформації державних органів, законодавчо закріплено в конституціях більшості країн і є основою демократичного суспільства, гарантом довірчих взаємин держави і громадян. Тенденції відкритості, прозорості влади зараз усе більше привертають до себе уваги, є актуальними і значущими в усьому світі.

Зокрема, наукова доктрина і результати практичних напрацювань відзначають значення транспарентності, в тому числі в рамках боротьби з корупцією. Разом із тим, попри загальне визнання, деякі питання, пов'язані зі сферами застосування та практичними напрямками реалізації відповідних прав, залишаються дискусійними і невирішеними. У зв'язку з цим видається актуальним аналіз правового забезпечення реалізації принципу транспарентності в органах публічної адміністрації з метою виявлення тенденцій розвитку, проблем і перспективних напрямів в їх вирішенні на законодавчому рівні. У рамках цієї статті метою є огляд теоретичних положень, законодавчих актів України, спрямованих на врегулювання питань, пов'язаних із доступом до публічної інформації.

Проблеми транспарентності влади досліджували такі науковці, як: В. Авер'янов, Е. Афоній, Г. Бистрик, О. Бабінова, С. Вобленко, З. Гладун, Н. Гудима, М. Демкова, Ю. Довгопола, В. Долечек, Ю. Дяков, Т. Кагановська, М. Кармазіна, В. Комаровський, О. Мазурчак, В. Мельниченко, Г. Почепцов, А. Погорелова, О. Пасхавер, Е. Сичакова, В. Слепцов, А. Санченко, О. Соснін, Г. Сіверський, М. Свірін, В. Стретович, О. Скляренко, М. Логунова, І. Ібрагімова, І. Федів, О. Щербанюк та ін.

Виклад основного матеріалу. За останні 20 років більше ніж 90 країн світу прийняли спеціалізовані закони, що закріплюють свободу інформації і право доступу громадян до публічної інформації. Наступним кроком у формуванні комунікативної політики провід-

них країн світу стало визнання принципу прозорості як основоположного принципу діяльності органів державної влади та його закріплення на рівні спеціального закону або навіть Конституції [1, с. 23].

Натепер реалізації принципу прозорості приділяють увагу не лише законотворці, а й чималу цікавість проявляють інститути громадянського суспільства: громадські організації, формування, громадські активісти тощо. Так, ГО «Трансперенсі Інтернешнл Україна» протягом 2017 року провела соціологічне дослідження міст України щодо прозорості органів місцевої влади і визначила індекс відкритості кожного з них. Протягом дослідження представники громадської організації за участю кваліфікованих фасилітаторів, коуч-тренерів організували тренінги з представниками громадськості у кожному з міст, дали чіткі рекомендації представникам органу місцевого самоврядування щодо підвищення індексу прозорості в їхній роботі [2].

Визнаючи позитивною практикою активізацію громадськості, маємо дослідити законодавче закріплення принципу прозорості органів публічної адміністрації як одного з основних в їхній діяльності.

Так, варто одразу наголосити на тому, що поняття «прозорість» у вітчизняному законодавстві відсутнє. Безумовно, першим нормативно-правовим актом, який закріпив право громадян на доступ до інформації, був ЗУ «Про інформацію» від 02.10.1992 року та Конституція України від 28.06.1996 року.

Тоді це було революційним проривом після комуністичного режиму. Закон закріпив основні положення права громадян на створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорону та захист інформації. Закон закріпив правове регулювання інформаційних відносин та засади державної інформаційної політики.

Наступним спеціальним законодавчим актом став ЗУ «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 року. Зокрема, Закон передбачив гарантії громадян на доступ до публічної інформації [3]: 1) обов'язком розпорядників інформації є надання та оприлюднення інформації, крім випадків, передбачених законом; 2) визначення розпорядником інформації спеціальних структурних підрозділів або посадових осіб, які організують у встановленому порядку доступ до публічної інформації, якою він володіє; 3) максимальне спрощення процедури подання запиту та отримання інформації; 4) доступ до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень, крім випадків, передбачених законодавством; 5) здійснення парламентського, громадського та державного контролю за дотриманням прав на доступ до публічної інформації; 6) юридична відповідальність за порушення законодавства про доступ до публічної інформації.

Проблемою українського законодавства є відсутність у багатьох нормативних актах механізму практичної реалізації правових норм та відповідальності за їх невиконання. Так, наприклад, згідно із ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» апарат ради мусить у 10-денний термін до проведення сесії висвітлювати питання порядку денного на офіційному сайті міської ради. Однак, якщо провести дослідження чи перевірку, можна побачити, що більшість посадових осіб цієї норми закону не дотримуються або виконують з порушеннями. І якщо звернутися до виконаних заходів

про застосування адміністративної відповідальності за такі правопорушення, то це питання також не матиме свого логічного завершення. Звідси випливає, що принцип прозорості органів публічної адміністрації нині потребує удосконалення саме через законодавче врегулювання.

Що стосується Основного Закону, то ст. 40 Конституції України говорить: «Усі громадяни мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк» [4]. На виконання цього положення орган публічної адміністрації неухильно має надавати у визначені терміни відповідь на звернення громадян із обґрунтуванням своєї позиції в рамках законодавства.

Ще одним нормативно-правовим актом у сфері забезпечення прозорості є ЗУ «Про звернення громадян» від 02.10.1996 року, ст. 1 якого визначає право кожного громадянина на звернення до органів державної влади, посадових осіб відповідно до їхніх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їхньої статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення [5]. Тут також є деякі практичні недопрацювання органів публічної адміністрації. Так, згідно з ч. 2 ст. 14 ЗУ «Про бухгалтерський облік і фінансову звітність в Україні», фінансова звітність підприємств не становить комерційної таємниці, крім випадків, передбачених законодавством [6]. Звідси випливає, що комунальні підприємства не мають жодного обмеження щодо оприлюднення квартальної, піврічної та річної фінансової звітності. Більше того, як структурний підрозділ органу місцевого самоврядування мають оприлюднювати всі дані фінансової звітності, плани закупівель на рік, тендерні закупівлі, а також надавати статутні документи у вільний доступ користувачам.

Важливо розуміти, що право на звернення до органу публічної адміністрації не є тотожним із правом на доступ до публічної інформації за інформаційним запитом, який регулюється ЗУ «Про доступ до публічної інформації» та забезпечує реалізацію права доступу до публічної інформації [1, с. 25]. Так, звернення – це письмовий документ (заява), який потребує від органу управління вчинення певних дій: роз'яснення, заохочення або відмову. Запит же – це пропозиція (прохання) органу публічної адміністрації надати публічну інформацію у вільному доступі, яка становить громадський інтерес.

Відповідно, звернення до державного органу виступає як принцип підзвітності, оскільки за напрямом процедури особі надається можливість реалізації функції громадського контролю за діяльністю органу публічної адміністрації.

Велике значення на формування громадської думки та діяльність владних структур, на визначення сучасних пріоритетів і розвиток публічної політики мають засоби масової інформації (ЗМІ). Тому органи влади через ЗМІ мають пропагувати, аргументувати та роз'яснювати прийняті рішення для усвідомлення їх суспільством, а також викривати негативні аспекти діяльності

органів влади, бути своєрідним центром збору та обробки пропозицій громадян. Щоб мати суспільну підтримку, органи публічної влади мають бути зацікавленими в ефективній взаємодії зі ЗМІ для формування позитивного іміджу владних органів [6, с. 3].

Проте варто пам'ятати, що нині ЗМІ можуть грати по дві сторони «правди». Так, великою проблемою розвитку демократичного суспільства в Україні і світі є інформаційна війна, і ЗМІ часто стають її прямими співучасниками. Інформація, яка подається громаді, дуже часто є замовною, проплаченою і сфальсифікованою. Не винятком є і центральні канали телебачення. Їхні сюжети, інтерв'ю часто є замовним матеріалом для вирішення бізнесових питань окремих осіб.

Це суперечить усім принципам верховенства права, демократичного суспільства, і за таких обставин про транспарентність в органах публічної адміністрації говорити, безумовно, складно.

Отже, публічну інформацію про діяльність органів публічної адміністрації може отримувати ЗМІ власне від цих органів, а також через їхні відділи інформаційного забезпечення. Так, ст. 2, ч. 1 ЗУ «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» стверджує, що ЗМІ можуть проводити власні дослідження й аналіз діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб, давати їй оцінку, коментувати [7]. Проте ст. 1, ст. 6, ч. 1 указанного Закону дає перелік основних функцій інформаційних служб органів державної влади та органів місцевого самоврядування, вказуючи на те, що вони: виконують інформаційно-аналітичні функції та забезпечують зв'язки із засобами масової інформації; збирають, аналізують, обробляють та оперативно надають інформацію про діяльність цих органів у повному обсязі засобам масової інформації, крім випадків, передбачених Законом України «Про державну таємницю» [7].

Ст. 6 ЗУ «Про Національну програму інформатизації» встановлює функції державних органів у реалізації Національної програми інформатизації: забезпечення доступу громадян та їх об'єднань до інформації державних органів та органів місцевого самоврядування, а також до інших джерел інформації [8].

Разом із тим органи публічної адміністрації мають можливість обмежитися у відповіді на запит особи відправкою на офіційні джерела Internet або на ЗМІ, де була опублікована публічна інформація, що запитується. Такий спосіб відповіді спрощує і прискорює процес взаємодії держави і представників громади. Однак, на нашу думку, така форма взаємодії, як запит, є одним із найважливіших способів отримання публічної інформації про діяльність органів влади. Офіційні веб-портали державних установ – це, звичайно, офіційне джерело, однак розміщення важливої інформації для громадян у мережі не має перешкоджати особі отримати її за офіційним запитом (для роз'яснення, уточнення тих чи інших фактів). Крім того, варто пам'ятати про ті категорії осіб, доступ до мережі Internet яких обмежено (через вікові особливості, територіальну віддаленість сіл, малозабезпечені верстви населення тощо).

Тому ми вважаємо за необхідне чітко прописати на законодавчому рівні порядок надання відповідей органів публічної адміністрації на запити і звернення

громадян, аби публічна інформація надходила до населення у повному й об'єктивному вимірі.

Розвиваючи питання правового забезпечення принципу транспарентності, спробуємо систематизувати акти національного законодавства щодо прав громадян на доступ до публічної інформації за сферами компетенції:

I. Закони України: Конституція України; «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про звернення громадян», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», «Про державну таємницю», «Про запобігання корупції», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про засади державної мовної політики», «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про державну службу».

II. Укази Президента України: «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади», «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації», «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності», «Про першочергові заходи щодо забезпечення доступу до публічної інформації в допоміжних органах, створених Президентом України», «Про організацію роботи із забезпечення Адміністрацією Президента України доступу до публічної інформації», «Про затвердження Переліку відомостей, що становлять службову інформацію в Адміністрації Президента України», «Про систему обліку публічної інформації в Адміністрації Президента України».

III. Акти Уряду: «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», «Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади», «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України», Програма «Відкритість, дієвість, результативність», «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні», «Про затвердження Типової інструкції з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади, Кабінеті Міністрів України»;

IV. Відомчі нормативно-правові акти: ЗУ «Про Національну поліцію України», «Про Державну фіскальну службу України», Роз'яснення Міністерства юстиції України «Право на доступ до інформації як елемент правового статусу особи» та інші.

V. Судова практика.

Загалом, проаналізовані зміни в національному законодавстві щодо визнання принципу транспарентності як основи діяльності органів публічної адміністрації викликають позитивне зрушення.

Це стало суттєвим кроком не лише на шляху до відкритості органів публічної адміністрації, а й одним з дієвих напрямів боротьби з таким негативним соціальним явищем, як корупція. Впевнені, що від рівня транспарентності органів публічної влади прямо залежить ймовірність корупційних проявів, оскільки висока інформованість населення про діяльність органів публічної влади знижує можливість подібних негативних явищ.

Отже, аналізуючи правове забезпечення реалізації принципу транспарентності в діяльності органів публічної адміністрації України, можна дійти висновку про доцільність розробки комплексної програми дій та заходів, яка б передбачала:

– удосконалення правового забезпечення в контексті інформування населення щодо роботи органів публічної адміністрації з чітким визначенням порядку надання відкритої інформації;

– формування і закріплення практичного механізму юридичної відповідальності посадових осіб за невиконання або неякісне виконання своїх обов'язків, пов'язаних із відкритістю та прозорістю діяльності;

– закріплення принципу транспарентності на законодавчому рівні, давши йому чітке поняття;

– забезпечення і приведення у відповідність внутрішніх актів національного законодавства до норм і стандартів міжнародного права та законодавства Європейського Союзу.

Саме відкритість органів влади є необхідною умовою для розвитку і зміцнення демократії, що сприятиме підвищенню взаєморозуміння і взаємодії влади і громадянства, забезпеченню прав і свобод людини і громадянина, розвитку суспільства і держави, інтеграції України до світового інформаційного простору.

Література

1. Пилаєва В.М. Реалізація принципу транспарентності діяльності органів виконавчої влади: європейський досвід. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Випуск 6-1. Том 3. 2014. С. 23-29.

2. Офіційний сайт “Transparency International Ukraine”. URL: <https://ti-ukraine.org>. (дата звернення: 01.03.2018 р.).

3. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 року зі змінами і доповненнями від 01.05.2015 року. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-17> (дата звернення: 08.03.2018 р.).

4. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 07.03.2018).

5. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 року №393/96-к зі змінами і доповненнями від 05.10.2016 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр>

6. Мінаєва І.М. Відкритість і прозорість діяльності органів публічної влади. *Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку. Теорія та практика державного управління*. Вип. 4 (23). 2008. С. 1-7.

7. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації : Закон України від 23 вересня 1997 р. № 539/97. *Офіційний вісник України*. 1997. № 3. (дата звернення 10.03.2018).

8. Про Національну програму інформатизації : Закон України від 04.02.1998 № 74/98-ВР. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/74/98-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 20.02.2018).

*Терещук Г. А.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Тернопільського національного
економічного університету*