

Руденко Л.Д.
канд. юрид. наук, доцент,
Сумський державний університет

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Питання правового забезпечення транспарентності діяльності органів публічного управління пройшло декілька етапів. Сучасний етап розвитку суспільства характеризується інтенсивним розвитком технологій, трансформацією правового регулювання інформаційних відносин. Більшість таких перетворень пов'язана з забезпеченням доступу до інформації про діяльність органів публічного управління. Демократичні перетворення передбачають законодавче забезпечення транспарентності діяльності органів публічної влади, оскільки це є передумовою налагодження комунікації між особою, інституціями громадянського суспільства та державою.

Питання транспарентності діяльності органів публічної влади досліджувалися у працях І.В. Арістової [1], С.С. Єсімової, В.А. Бондаренка [2], Л.В. Кузенка [3], М. Павловської [4], Є. Романенка [5], Г.А. Терещук [6]. Проте виклики воєнного стану, цифровізація вказують на доцільність комплексного аналізу транспарентності діяльності органів публічної влади.

Таким чином, метою дослідження є розробка пропозицій щодо удосконалення правового забезпечення транспарентності діяльності органів публічної влади.

Інформаційні відносини є органічною частиною транспарентності публічного управління. Ці відносини пов'язані не тільки з матеріальними цінностями, а й з духовними потребами громадян.

Закон України «Про інформацію» визначає засади транспарентності діяльності органів публічної влади. Зокрема, це:

- забезпечення доступу громадян до інформації;
- створення національних систем і мереж інформації;
- зміцнення матеріально-технічних, фінансових, організаційних, правових і наукових основ інформаційної діяльності;
- забезпечення ефективного використання інформації;
- сприяння постійному оновленню, збагаченню і збереженню національних інформаційних ресурсів;
- створення загальної системи охорони інформації;
- сприяння міжнародному співробітництву в галузі інформації і гарантування інформаційного суверенітету України (ст. 6) [7].

Цим же законом (ст. 10) держава гарантує право на інформацію і його забезпечення:

1. Органи державної влади, органи місцевого та регіонального самоврядування зобов'язані інформувати про свою діяльність і прийняті рішення.

2. Державні органи включають спеціальні інформаційні служби або системи, які забезпечують доступ до інформації.

3. Суб'єкти інформаційних відносин мають вільний доступ до статистичних даних, архівних, бібліотечних та музейних фондів.

4. Держава здійснює контроль за дотриманням законодавства про інформацію.

5. Держава встановлює відповідальність за порушення законодавства про інформацію [7].

Основи транспарентності діяльності органів публічного управління також забезпечують норми Закону України «Про особливості

надання публічних (електронних публічних) послуг», «Про адміністративні послуги», «Про запобігання корупції», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», «Про доступ до публічної інформації», «Про електронні документи та електронний документообіг».

Транспарентність відображається у трьох формах діяльності людини. Перша форма відображається у тому, що людина безпосередньо бере участь у роботі органів публічного управління, її праця пов'язана з інформацією, а процеси інформатизації суспільства сприяють підвищенню її творчої ролі.

У другій формі діяльності людина звертається до органів публічного управління, управлінських структур, посадових осіб з приводу реалізації своїх прав, їх захисту та охорони. Таким чином людина задовольняє свої потреби, зокрема й інформаційні, що регулюються Законом «Про інформацію».

У третій формі взаємодії людини з системою публічного управління виявляється необхідність захисту особистих прав і свобод (повага до особи, право на недоторканність особистого життя). Особливої уваги вимагає законодавче регулювання відносин, пов'язаних із охороною і захистом інформації, що містить персональні дані про громадян і є доступною в умовах відкритості багатьох автоматизованих інформаційних систем у телекомунікаційних мережах.

Можна визначити наступний зміст правового забезпечення транспарентності публічного управління:

– правове регулювання відносин шляхом прийняття законодавчих актів, рішень органів публічної влади, спрямованих на реалізацію державної політики у цій сфері;

– створення системи центральних та місцевих органів управління інформаційною галуззю, визначення їх структури і компетенції;

– застосування інформаційних та інших заходів щодо вдосконалення їхньої структури

та поліпшення організації, підвищення ефективності роботи;

– розгляд Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України найважливіших питань щодо інформаційних відносин, визначення пріоритетів державної політики в цій сфері в конкретний період розвитку держави шляхом розробки та реалізації цільових комплексних програм;

– достатнє фінансування і матеріально-технічне забезпечення інформаційної сфери; виділення у державному та місцевих бюджетах цільових коштів для цього, залучення матеріальних і фінансових ресурсів підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян, що функціонують в інформаційній сфері;

– створення системи гарантій захисту прав громадян на інформацію;

– створення достатньої мережі державних закладів та установ широкого й різноманітного призначення з урахуванням специфіки того чи іншого регіону (економічної та соціальної структури, традицій, демографічного складу населення, особливостей географічного і кліматичного характеру тощо);

– утворення спеціальних фондів.

Центральним постає питання про обмеження, зокрема про захист таємної інформації та режими встановлення доступу до інформації. Цей режим, як атрибут влади, є показником рівня політичного розвитку суспільства та демократизації його соціальних інститутів. Чим сильніші адміністративні бюрократичні структури, тим більшої ваги набуває система захисту таємності, яка породжує відчуження влади від суспільства у політиці, економіці, соціальній сфері.

Виходячи з аналізу існуючої системи органів публічної влади, необхідно зауважити про необхідність комплексного, узгодженого підходу до забезпечення транспарентності їх діяльності.

Державні органи, що здійснюють загальне керівництво інформаційною сферою, повинні мати єдину програму впровадження транспарентності. Згідно з Конституцією та чинним

законодавством управління інформаційним простором здійснюється компетентними органами влади. Ключовими тут є Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України та органи управління інформаційним простором: Міністерство цифрової трансформації України, Міністерство культури та інформаційної політики України, Національне антикорупційне бюро України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України.

Відповідно до Конституції України (ст. 85) засади внутрішньої і зовнішньої політики України визначаються Верховною Радою України. Парламент відіграє визначальну роль у керівництві інформаційною сферою:

- визначає засади зовнішньої та внутрішньої державної політики, здійснює контроль за реалізацією державної програми;
- визначає законодавчі основи реалізації державної політики щодо телебачення і радіомовлення, гарантії соціального та правового захисту працівників цієї галузі.

У складі Верховної Ради України працює Комітет з питань свободи слова. Він користується правом законодавчої ініціативи. При Комітеті створено Громадську раду з питань свободи слова та інформації, представники якої працюють у регіонах, здійснюють моніторинг засобів масової інформації, моніторинг порушень свободи слова.

Уповноважений Верховної Ради з прав людини забезпечує здійснення парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина, а також сприяє правовій інформованості населення та захист конфіденційної інформації про особу.

Загальне керівництво даною сферою забезпечує Кабінет Міністрів. Кабінет Міністрів та підвідомчі йому органи державного управління:

- забезпечують реалізацію політики держави у сфері інформаційних відносин;

- забезпечують підготовку кадрів, створення необхідної мережі державних навчальних закладів, науково-дослідних установ, стимулюють розвиток наукових досліджень з даних проблем.

Кабінет Міністрів України затвердив положення про міністерства і відомства, які здійснюють управління конкретною галуззю з правом:

- вносити пропозиції щодо формування державної політики в інформаційній та видавничій сферах, забезпечувати їх реалізацію, здійснювати управління у цих сферах;
- узагальнювати практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляти пропозиції щодо вдосконалення законодавства.

Основні завдання визначаються:

- участь у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики в інформаційній та видавничій сферах;
 - аналіз і прогнозування розвитку інформаційного простору України, ринку друкованої, теле- і радіопродукції;
 - координація діяльності державних ЗМІ. Основними напрямками діяльності є:
 - організація і здійснення заходів, спрямованих на забезпечення захисту інформаційного простору України;
 - сприяння розповсюдженню інформації про діяльність органів виконавчої влади;
 - здійснення заходів щодо розвитку ринкових відносин в інформаційній та видавничій сферах;
 - забезпечення в межах своєї компетенції реалізацію державної політики стосовно державної таємниці, контроль за її збереженням.
- Головними проблемами забезпечення транспарентності діяльності органів публічної влади є:
- відсутність комплексної програми забезпечення транспарентності діяльності органів публічної влади;
 - цифрова нерівність;
 - відсутність кодифікованого акту у сфері інформаційних відносин.

Проведений аналіз вказує на основну проблему законодавчого забезпечення транспарентності діяльності органів публічного управління: ситуаційний підхід до формування інформаційного законодавства України. Слід констатувати відсутність легальної, чіткої, ієрархічної єдності законів, що викликає суперечливе тлумачення для застосування норм на практиці. У зв'язку з тим, що різні закони та підзаконні акти, які регулюють суспільні відносини, об'єктом котрих є доступ до інформації про діяльність органів публічної влади, приймалися у різні часи без узгодження понятійного апарату, вони мають ряд термінів, які недостатньо коректні, не викликають відповідну інформаційну рефлексію або взагалі не мають чіткого визначення змісту. Термінологічні неточності, різне тлумачення однакових за назвою та формою понять і категорій призводить до їх неоднозначного розуміння і застосування на практиці. Немає єдиної термінології щодо таких категорій, як «таємна інформація», «таємниця», «документ», «документована інформація», «автоматизована система», «система інформаційних відносин» тощо. Велика кількість законів і підзаконних норма-

тивних актів у сфері інформаційних відносин ускладнює їх пошук, аналіз та узгодження для практичного застосування. Має місце розбіжність щодо розуміння структури і складу системи законодавства у сфері інформаційних відносин та підходів до їх формування. Нерідко в окремих законах передбачається застосування норм, виражених в підзаконних актах. Це створює в практиці правозастосування деякими учасниками суспільних відносин колізію норм, ігнорування норм закону на користь норм підзаконного акта. Нові нормативно-правові акти у сфері суспільних інформаційних відносин часто не узгоджені концептуально з раніше прийнятими, що призводить до правового хаосу.

Таким чином, проведений аналіз вказує на доцільність удосконалення правового забезпечення транспарентності діяльності органів публічного управління шляхом прийняття кодифікованого нормативно-правового акту у сфері інформаційних відносин. Інкорпорація чинних норм у Інформаційний кодекс забезпечить міжгалузевий механізм забезпечення транспарентності діяльності органів публічного управління.

Анотація

У статті розроблено пропозиції щодо удосконалення правового забезпечення транспарентності у сфері публічного управління. Визначено зміст правового забезпечення транспарентності публічного управління: правове регулювання відносин шляхом прийняття законодавчих актів, рішень органів публічної влади, спрямованих на реалізацію державної політики у цій сфері; створення системи центральних та місцевих органів управління інформаційною галуззю, визначення їх структури і компетенції; застосування інформаційних та інших заходів щодо вдосконалення їхньої структури та поліпшення організації, підвищення ефективності роботи; розгляд Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України найважливіших питань щодо інформаційних відносин, визначення пріоритетів державної політики в цій сфері в конкретний період розвитку держави шляхом розробки та реалізації цільових комплексних програм; достатнє фінансування і матеріально-технічне забезпечення інформаційної сфери; виділення у державному та місцевих бюджетах цільових коштів для цього, залучення матеріальних і фінансових ресурсів підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян, що функціонують в інформаційній сфері; створення системи гарантій захисту прав громадян на інформацію; створення достатньої мережі державних закладів та установ широкого й різноманітного призначення з урахуванням специфіки того чи іншого регіону (економічної та соціальної структури, традицій, демографічного складу населення, особливостей географічного і кліматичного характеру тощо); утворення спеціальних фондів. Аргументовано

доцільність прийняття кодифікованого нормативно-правового акту у сфері інформаційних відносин. Інкорпорація чинних норм у Інформаційний кодекс забезпечить міжгалузевий механізм забезпечення транспарентності діяльності органів публічного управління.

Ключові слова: транспарентність, публічне управління, інформація, інформаційні відносини, кодифікований нормативно-правовий акт.

Rudenko L.D. Individual aspects of legal maintenance of transparency in public administration

The article develops proposals for improving the legal provision of transparency in the field of public administration. The content of the legal provision of transparency of public administration is determined: legal regulation of relations through the adoption of legislative acts, decisions of public authorities aimed at the implementation of state policy in this area; creation of a system of central and local management bodies in the information industry, determination of their structure and competence; application of informational and other measures to improve their structure and organization, increase work efficiency; consideration by the Verkhovna Rada of Ukraine, the President of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine of the most important issues regarding information relations, determination of state policy priorities in this area in a specific period of state development through the development and implementation of target complex programs; sufficient funding and material and technical support of the information sphere; allocation of targeted funds for this purpose in the state and local budgets, attraction of material and financial resources of enterprises, institutions and organizations, associations of citizens operating in the information sphere; creation of a system of guarantees for the protection of citizens' rights to information; creation of a sufficient network of public institutions and institutions of a wide and diverse purpose, taking into account the specifics of one or another region (economic and social structure, traditions, demographic composition of the population, geographical and climatic features, etc.); formation of special funds. The expediency of adopting a codified legal act in the field of information relations is argued. Incorporation of current norms into the Information Code will provide an interdisciplinary mechanism for ensuring the transparency of the activities of public administration bodies.

Key words: transparency, public administration, information, information relations, codified legal act.

Список використаних джерел:

1. Арістова І.В. Державна інформаційна політика: організаційноправові аспекти. За загальною редакцією д-ра юрид. наук, проф. Бандурки О.М.: монографія. Харків: Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. 368 с.
2. Кузенко Л.В. Правове регулювання права громадян на інформацію в сфері державного управління. Автореф. дис. канд. юрид. наук. 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право. – Національний університет внутрішніх справ, Україна, Харків, 2003. 20 с.
3. Пашковська М. Поняття транспарентності в сучасній науці «Державне управління». Ефективність державного управління. 2013. Вип. 34. С. 135–143.
4. Єсімов С.С., Бондаренко В.А. Транспарентність як принцип діяльності органів публічного управління в умовах використання інформаційних технологій. Соціально-правові студії. 2018. Випуск 1. С. 42-49.
5. Романенко Є. Відкритість та прозорість як структурні рівні транспарентності державного управління та їх комунікативні функції. Теоретичні та прикладні питання державотворення. 2014. Вип. 14. С. 17–31
6. Терещук Г.А. Поняття принципу транспарентності органів публічної адміністрації. Актуальні проблеми правознавства. 2017. №1. Т.2. С. 38-48.
7. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 року №2657-ХІІ. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>