

Правовий механізм забезпечення інформаційної прозорості публічного управління

Семчук Ю. І.¹

Опубліковано	Секція	УДК
30.09.2023	Право	342.7

DOI: <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.10077929>

Ліцензовано за умовами Creative Commons BY 4.0 International license

Анотація. Правовий механізм забезпечення інформаційної прозорості базується на законах, нормативних актах та правилах, які визначають, як інформація повинна збиратися, зберігатися, оброблятися та доступ до неї надаватися громадськості та іншим сторонам. Забезпечення інформаційної прозорості в публічному управлінні є важливою складовою демократичного суспільства. Доведено, що однією з основних характеристик демократії є публічність і відкритість урядових дій та процесів, що дозволяє громадянам слідкувати за роботою влади і відстоювати свої інтереси. Громадяни, які мають доступ до інформації і розуміють її, здатні більш ефективно взаємодіяти з урядом і боротися за свої права і інтереси. Тому розвиток інформаційної прозорості є важливим завданням для будь-якої демократичної системи. Метою статті є розглянути концепцію інформаційної прозорості в публічному управлінні, висвітлити роль та важливість правових механізмів у забезпеченні інформаційної прозорості. Громадяни повинні бути інформовані про діяльність владних органів, щоб бути здатними висловлювати свої погляди та впливати на політичні процеси.

Встановлено, що інформаційна прозорість допомагає підвищити довіру громадян до владних органів та є одним із засобів захисту прав людини, зокрема права на інформацію та свободу слова. Вона допомагає уникнути цензури та обмежень на доступ до інформації. Відкритість та доступність інформації дозволить ефективно виявляти та запобігати корупції в державних структурах. Якщо інформація про діяльність державних структур доступна громадянам та ЗМІ, то це створює умови для громадського контролю. Громадськість може відстежувати витрати бюджету, моніторити роботу посадовців та аналізувати діяльність владних органів на предмет корупційних випадків. Посадовці мають більше шансів бути виявленими та покараними за незаконні дії. Знаючи, що їхні рішення та дії підлягають громадському контролю та аналізу, вони можуть бути обережнішими в своїх діях.

Виявлено, що інформаційна прозорість залишається актуальною та важливою для будь-якого сучасного суспільства, яке прагне бути демократичним, відкритим та відповідальним. Механізм забезпечення інформаційної прозорості сприяє більшій відкритості, відповідальності та раціональності в управлінні державними ресурсами та прийнятті важливих рішень. Відкритість та доступність інформації надає можливість для громадян висловлювати свої погляди та впливати на рішення через відкриті консультації та обговорення. Доступ до інформації допомагає приймати більш

¹кандидат юридичних наук, Львівський університет бізнесу та права, <https://orcid.org/0000-0002-2829-0834>

обґрунтовані та раціональні рішення в управлінні ресурсами. Громадськість може аналізувати дані та інформацію, щоб підтримувати дієве управління та вдосконалювати стратегії.

Ключові слова: прозорість, відкритість, гласність, органи публічної влади, громадськість, публічна інформація, інформаційна прозорість, публічне управління, електронне урядування.

Legal mechanism for ensuring informational transparency of public administration

Abstract. The legal mechanism for ensuring information transparency is based on laws, regulations, and rules that define how information should be collected, stored, processed, and made accessible to the public and other parties. Ensuring information transparency in public administration is an essential component of a democratic society. It is established that one of the fundamental characteristics of democracy is the publicity and openness of government actions and processes, enabling citizens to monitor government activities and advocate for their interests. Citizens who have access to and understand information can interact more effectively with the government and defend their rights and interests. Therefore, the development of information transparency is a crucial task for any democratic system.

The purpose of this article is to examine the concept of information transparency in public administration, highlighting the role and importance of legal mechanisms in ensuring information transparency. Citizens must be informed about the activities of government authorities to express their views and influence political processes.

It is established that information transparency helps build trust among citizens in government authorities and serves as a means of protecting human rights, including the right to information and freedom of speech. It helps prevent censorship and restrictions on access to information. Openness and accessibility of information facilitate the effective identification and prevention of corruption within government structures. When information about the activities of government structures is accessible to citizens and the media, it creates conditions for public oversight. The public can monitor budget expenditures, oversee the work of officials, and analyze the activities of government authorities for signs of corruption. Officials are more likely to be identified and punished for illegal actions when they know that their decisions and actions are subject to public scrutiny and analysis.

It is found that information transparency remains relevant and crucial for any modern society striving to be democratic, open, and accountable. The mechanism for ensuring information transparency promotes greater openness, accountability, and rationality in managing public resources and making important decisions. Openness and accessibility of information provide opportunities for citizens to express their views and influence decisions through open consultations and discussions. Access to information helps make more informed and rational decisions in resource management. The public can analyze data and information to support effective management and improve strategies.

Keywords: transparency, openness, accountability, public authorities, public, public information, information transparency, public administration, e-government.

Вступ

Діяльність органів публічної влади відповідно до спеціально-дозвільного принципу, закріпленого у частині другій статті 19 Конституції України, має здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.[1] Органи державної влади та органи місцевого самоврядування повинні діяти прозоро, відкрито та гласно. Це є ключовими

принципами сучасного демократичного управління та забезпечення відкритості та взаємодії між владою та громадянами. Сьогодні ця вимога є актуальною для суспільства. При здійсненні ефективної політики, влада повинна дотримуватись принципу інформаційної прозорості в публічному управлінні. Під принципом прозорості, на думку вченої І. В. Ткач, варто розуміти не лише процес інформування, а – що значно важливіше – процес перетворення інформації про діяльність органів публічної влади на зрозумілу і легку для сприйняття. Тобто прозорість як принцип комунікації органів публічної влади з населенням, думається, має передбачати забезпечення поінформованості населення про діяльність органів публічної влади та формування розуміння цієї діяльності.[10] У демократичних країнах влада зобов'язана виконувати чіткі та зрозумілі процедури інформування громадян про свою діяльність і використовувати механізми залучення громадськості до формування державної політики та до оцінювання якості її реалізації.[6]

Метою статті є розглянути концепцію інформаційної прозорості в публічному управлінні, висвітлити роль та важливість правових механізмів у забезпеченні інформаційної прозорості

Результати

Інформаційна прозорість передбачає своєчасне розкриття інформації у повній, зрозумілій, достовірній формі для всіх груп стейкхолдерів.[5] Можемо виділити кілька способів, якими органи влади та органи місцевого самоврядування можуть забезпечити достовірну комунікацію з різними стейкхолдерами:

1. Публікація правдивої та відкритої інформації про діяльність органів влади. Це включає в себе звіти, статистику, бюджетну інформацію, рішення та інші документи, які стосуються діяльності.
2. Встановлення системи регулярної звітності перед громадянами і іншими стейкхолдерами. Це може бути річною або кварталною практикою, яка дозволяє відстежувати хід робіт та досягнення.
3. Забезпечення доступності інформації для всіх груп населення, включаючи людей з обмеженими можливостями, мовні меншини та інші вразливі групи.
4. Використання соціальних мереж та інших онлайн-каналів для зв'язку з громадянами і швидкого поширення важливої інформації.
5. Забезпечення захисту прав та безпеки тих, хто висловлює критику.

Основною метою забезпечення інформаційної прозорості в публічному управлінні є створення відкритого, демократичного та відповідального середовища для діяльності органів влади та установ, які здійснюють публічні функції. Основні стандарти реалізації принципу прозорості та вимоги щодо відкритості даних, що є у розпорядженні органів державної влади, досить комплексно викладено у Рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи N R (2002)2 «Про доступ до офіційних документів» від 21 лютого 2002 р. Держави-члени повинні гарантувати кожній особі, після здійснення нею запиту, право доступу до офіційних документів, які є в розпорядженні органів державної влади. Цей принцип має застосовуватися без жодної дискримінації, у тому числі й за ознакою державної належності [2], що є важливо для забезпечення рівних прав і можливостей для всіх громадян, незалежно від їхньої національності або державної належності. Запобігання дискримінації за ознакою державної належності означає, що інформація повинна бути доступною для всіх, незалежно від того, до якої країни вони належать. Це особливо важливо в сучасному світі, коли глобалізація та міжнародна співпраця стають все більш важливими.

Громадянам повинне гарантуватися право на отримання інформації, що стосується діяльності державних органів та органів влади. Це право включено в концепцію

інформаційної прозорості і є однією з основних складових права на свободу інформації. Стаття 34 Основного Закону України кожному гарантує право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір.[1]

Закон України “Про інформацію” регулює між суб’єктами (фізичними та юридичними особами, об’єднаннями громадян і суб’єктами владних повноважень) відносини щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони та захисту інформації як об’єкта інформаційних відносин. У ст. 3 зазначається, що інформаційні відносини у державі базуються на принципах її відкритості, доступності, достовірності, повноти, правомірності одержання, використання, поширення, зберігання тощо. [3] Кожен громадянин має право на отримання повноцінної та достовірної інформації про діяльність органів публічної влади, а останні зобов’язані вчасно й у повній мірі її висвітлювати.

Ця інформація може стосуватися різних аспектів діяльності влади, включаючи прийняття рішень, витрати бюджетних коштів, стан навколишнього середовища, правопорушення тощо. Державні органи та органи влади повинні активно розголошувати публічно доступну інформацію, яка має загальне суспільне значення. Це може включати публікацію звітів, статистики, законопроектів, рішень та інших документів. Зручний доступ до цієї інформації сприяє більшій прозорості. Важливі рішення та політичні питання можуть бути обговорені відкрито з громадськістю, включаючи публічні обговорення, консультації та відкриті дебати. Це надає громадянам можливість висловлювати свої погляди та впливати на прийняття рішень. Що стосується конфіденційної інформації, то вона повинна бути захищена згідно з встановленими нормами закону. Доступ до публічної інформації відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» здійснюється на принципах:

- 1) прозорості та відкритості діяльності суб’єктів владних повноважень;
- 2) вільного отримання та поширення інформації;
- 3) рівноправності незалежно від ознак раси, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак. [4]

Прозорість публічної влади можна трактувати кількома способами: як засіб підзвітності влади, як регулятивний захід, як засіб підвищення ефективності. Щодо характеристики прозорості як засобу підзвітності влади, то цей принцип проявляється у звітності державних органів, посадових осіб, залученості до прийняття публічних рішень. [7]

Органи влади можуть створювати веб-платформи або портали, де громадяни можуть подавати свої пропозиції, запити та скарги щодо прийнятих рішень. Це сприяє взаємодії між владою та громадськістю. Законодавство повинно гарантувати громадянам право на доступ до інформації, яке охоплює не лише документи власне державних органів, але й інформацію, що знаходиться в розпорядженні інших організацій, які виконують публічні функції. У даному контексті доречно навести приклад Фінляндії, де на сьогоднішній день майже всі органи державної влади мають власні веб-сайти та пропонують ряд он-лайн послуг: громадяни можуть шукати та отримувати інформацію, надсилати запити, брати участь у голосуванні, подавати заяви та більше взаємодіяти з посадовими особами. В свою чергу, політика відкритості та можливість електронного доступу до інформації є не тільки чинником ефективності комунікації в публічному управлінні Фінляндії, але й основною причиною низької корупції у країні, факти корупційних діянь трапляються скоріше як винятки, ніж як закономірність. Положення, які стосуються прозорості (Конституція і Закон “Про

відкритість діяльності уряду"), використовуються на всіх рівнях державної управління рації. Ними проголошується право доступу до всіх державних документів як основне право громадянина, у свою чергу, органи державної влади зобов'язуються превентивно забезпечувати інформацією громадськість. [8] Надзвичайно цікавим є досвід Японії, яка ще у 2001 р. стала 14-ою державою світу, де принцип транспарентності (прозорості) адміністративно-державного управління, відкритості його для широкого контролю з боку суспільства закріплений в якості правової норми Законом про оприлюднення інформації, що належить адміністративним органам. Він набув чинності з 1 квітня 2006 р. Тобто Японія увійшла до числа країн, що приймають заходи щодо розвитку механізму громадського контролю за органами виконавчої влади. Одночасно визнавши право будь-якої людини на отримання відомостей, що стосуються адміністративно-державного управління, японське законодавство водночас залишає керівникам адміністративних органів широкі можливості для контролю за поширенням управлінської інформації та її приховуванням. [9] Станом на сьогодні, важливо створити механізми для моніторингу і контролю за виконанням прийнятих рішень та політичних обіцянок. Громадськість, ЗМІ і незалежні організації можуть грати важливу роль у цьому процесі. Важливі рішення та законопроекти повинні обговорюватися з громадськістю та експертами. Можна організувати публічні слухання та консультації, де громадяни та ЗМІ можуть висловлювати свої погляди та рекомендації. Для відстеження та оцінки діяльності владних органів можна створити незалежні аудиторські, контрольні або дослідницькі організації, які будуть виконувати аналіз та представляти результати громадськості та ЗМІ. ЗМІ повинні мати вільний доступ до інформації та подій, пов'язаних з роботою владних органів. Заборона обмежувати доступ ЗМІ до інформації може бути обмежена лише в обґрунтованих випадках. Владні органи можуть впровадити системи електронного звітування, які дозволять громадськості та ЗМІ відстежувати витрати бюджету, викиди, видатки та інші параметри діяльності.

Важливо забезпечити захист журналістів та громадських активістів, які займаються відстеженням корупції та неієвості. Національні та міжнародні механізми можуть служити для виявлення порушень прав людини та свободи слова. Забезпечення відкритості та доступності інформації, а також підтримка моніторингу та оцінки діяльності владних органів громадськістю та ЗМІ є важливими кроками у зміцненні відповідальності та боротьбі з корупцією у владі.

Закон України "Про інформаційну відкритість органів державної влади та вищих посадових осіб України" визначає умови та порядок забезпечення інформаційної відкритості в питаннях діяльності органів державної влади та вищих посадових осіб України. Цей Закон поширюється на відносини, пов'язані з наданням органами державної влади відомостей про себе та свою діяльність громадянам України та юридичним особам і регулює питання щодо обов'язкового оприлюднення інформації про органи державної влади та про вищих посадових осіб України. Необхідним складовим елементом прозорості влади є її відкритість, яка в першу чергу характеризує зрозумілість її цілей та функцій для громадян, а відповідно до цього її функціональну можливість – реалізацію інтересів громадян та їх вплив на неї. Відкритість тут в першу чергу має розглядатись як певна форма доступу до інформації про діяльність влади, про процедури прийняття та виконання державно-управлінських рішень, а також і можливість впливу на діяльність органів державної влади – можливість використовувати та змінювати те до чого вже є доступ. [11]

Для підвищення рівня інформаційної прозорості потрібно розробити стратегію, яка буде включати в себе низку кроків та заходів, які можна впровадити на різних рівнях урядової та громадської діяльності:

1. Розробити та удосконалити законодавство щодо доступу до інформації, включаючи Закони про відкритий доступ до публічної інформації та захист персональних даних.
2. Забезпечити створення незалежного органу або комісії, яка відповідає за вирішення спорів щодо доступу до інформації та впровадження законодавства.
3. Забезпечити, щоб уряд та публічні установи розміщували відкриту інформацію на своїх веб-сайтах, включаючи бюджети, звіти, рішення та інші документи.
4. Забезпечувати регулярну актуалізацію інформації та перевірку її актуальності.
5. Організовувати громадські обговорення та консультації щодо ключових рішень та програм.
6. Запровадити навчальні програми та інформаційні кампанії щодо прав громадян на доступ до інформації та важливості інформаційної прозорості.
7. Проводити сучасні технологічні засоби для підвищення доступності та зручності отримання інформації (наприклад, створення додатків для мобільних пристроїв).
8. Розвивати електронні платформи для подання запитів на інформацію та отримання відповідей.
9. Забезпечити систему моніторингу та оцінки рівня інформаційної прозорості та відкритості урядових структур.
10. Проводити аудити доступу до інформації та публічних документів.
11. Забезпечити систему моніторингу та оцінки рівня інформаційної прозорості та відкритості урядових структур.
12. Проводити аудити доступу до інформації та публічних документів.
13. Забезпечити систему моніторингу та оцінки рівня інформаційної прозорості та відкритості урядових структур.
14. Проводити аудити доступу до інформації та публічних документів.

Для виконання стратегії з підвищення рівня інформаційної прозорості потрібні різноманітні ресурси. До основних можемо віднести : інформаційні (доступ до актуальних та достовірних даних і інформації, доступ до баз даних і джерел інформації для аналізу); технологічні (комп'ютери, сервери, програмне забезпечення для обробки, аналізу та представлення інформації, інтернет-з'єднання та засоби для онлайн-комунікації та публікації); людські (команда фахівців з інформаційної безпеки, аналізу даних та звітності, комунікаційні та PR-спеціалісти для публікації та поширення інформації); фінансові (фінансування для розробки та впровадження стратегії, бюджет для реклами та публікації інформації); партнерські (співпраця з іншими організаціями, урядовими органами та громадськими групами для обміну інформацією та ресурсами); правові (закони та нормативні акти, які регулюють розповсюдження інформації, юридична підтримка для дотримання законодавства); медійні (контакти з журналістами та засобами масової інформації для поширення інформації та комунікації з громадськістю); часові (час для розробки та впровадження стратегії, час для моніторингу та оцінки результатів).

Запровадження даної стратегії сприятиме створенню більш відкритого, ефективного та демократичного суспільства.

Висновки

Правовий механізм забезпечення інформаційної прозорості публічного управління базується на законах, нормативних актах та правилах, які визначають, як інформація повинна збиратися, зберігатися, оброблятися та доступ до неї надаватися громадськості та іншим сторонам. Забезпечення інформаційної прозорості в публічному управлінні є важливою складовою демократичного і гармонійного суспільства.

Досліджуючи законодавство України та думки вчених у сфері забезпечення інформаційної прозорості, можемо зробити висновок, що було б доцільно закріпити цей інститут законодавчо, так як він вже впроваджений в низці розвинутих країнах світу. Так як головним завданням органів державної влади має стати інтеграція в побудований на засадах відкритості і прозорості європейський адміністративний простір.[6]

Державні органи та органи влади мають активно та регулярно розголошувати публічно доступну інформацію, яка має загальне суспільне значення. Це є однією з ключових вимог для забезпечення інформаційної прозорості та демократичного управління. Загальний доступ до цієї інформації є важливим для забезпечення відкритості влади, громадянського контролю, участі громадян у прийнятті рішень та підвищення довіри до органів влади. Це також сприяє боротьбі з корупцією та створює умови для розвитку ефективного та справедливого суспільства.

Отже, активне розголошення публічно доступної інформації є важливою практикою для будь-якої демократичної країни, і воно підтримує прозорість та відкритість в управлінні та прийнятті рішень. Дотримання принципу інформаційної прозорості в публічному управлінні є ключовим елементом демократичного суспільства, де громадяни мають право на доступ до інформації, що стосується діяльності влади та прийняття рішень, ідею, яка сприяє зміцненню демократії та відкритості в управлінні.

Запровадження стратегії для підвищення рівня інформаційної прозорості сприятиме підвищенню рівня інформаційної прозорості урядових структур, публічних організацій та інших установ, що відповідають за прийняття та реалізацію важливих рішень. Ресурси, що потрібні для стратегії, мають бути добре забезпеченими і координованими, щоб забезпечити успішне виконання стратегії з підвищення рівня інформаційної прозорості.

Список використаних джерел

1. Конституція України
https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%86%D1%96%D1%8F_%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8
2. Рекомендації Ради Європи N R (2002)2 "Про доступ до офіційних документів" від 21 лютого 2002 року https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a33#Text
3. Закон України «Про інформацію» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>
4. Закон України Про доступ до публічної інформації <https://ips.ligazakon.net/document/JF24R00V?an=3>
5. Noncharenko Y. V. (2019). ДОСЛІДЖЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПРОЗОРОСТІ ЯК ЕКОНОМІЧНОЇ КАТЕГОРІЇ З МЕТОЮ ОПТИМІЗАЦІЇ ЇЇ РІВНЯ. Aktual'ni Problemy Ekonomiky= Actual Problems in Economics, (221), 34-42. https://economics.net/archive/2019/APE-11-2019/11.19_topic_Noncharenko%20Y.V.pdf
6. Інформаційна відкритість органів державної влади України, 1–74 м. Київ, 2005 рік. Інформаційна відкритість органів державної влади України. / За загальною редакцією М. Лациби. — К.: Український незалежний центр політичних досліджень, 2005. — 156 с. http://za.inf.ua/bo/inform_vidkr_vlady.pdf
7. Tymofieiev S. (2021). General principles for ensuring the openness and transparency of public authorities in Ukraine. Public Administration and Regional Development, (11), 251-279. <https://doi.org/10.34132/pard2021.11.12>
8. Величко К. І. "Інформаційна відкритість та демократизація державної служби як умова підвищення ефективності комунікації в публічному управлінні." ВІСНИК

(2016).

http://www.library.univ.kiev.ua/ukr/host/10.23.10.100/db/ftp/visnyk/derzh_uprav_6_2016.pdf#page=9

9. Гурковський, В. І. "Шляхи адаптації світового досвіду розвитку транспарентності публічного адміністрування до українських реалій." Інвестиції: практика та досвід 15 (2010): 91-94. http://www.investplan.com.ua/pdf/15_2010/23.pdf
10. Г. А. Терещук Концептуальні засади адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу транспарентності в діяльності органів публічної адміністрації України. Diss. 2021. <http://dspace.wunu.edu.ua/handle/316497/41763>
11. Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток» включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Категорія «Б», Наказ Міністерства освіти і науки України від 28.12.2019 №1643), № 3, 2010. А. І. Буханевич. Забезпечення принципів відкритості та прозорості при налагодження діалогу між владою та громадськістю. <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=133>