

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2019.7.17>

Терещук Галина Андріївна,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Тернопільського національного економічного університету
e-mail: hrechserge@ukr.net
<https://orcid.org/0000-0001-8783-956X>

ЗАРУБІЖНА ПРАКТИКА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ ЯК ЕЛЕМЕНТУ ПРИНЦИПУ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

У статті здійснено спробу висвітлення ряду елементів, що стосуються транспарентності, як принципу, явища і вимоги публічно-владної діяльності, а також в практиці органів публічної влади. Автор ставить засаду транспарентності на друге місце за значенням після верховенства права у систему здійснення публічного адміністрування. Адже обидва ці принципи мають розгалужену систему елементів, що разом формують фундамент ефективного публічного управління. Якщо транспарентність визначає підхід правильної побудови публічного управління, верховенство права через свою сфокусованість на захисті природних прав людини перед державним впливом має і негативну конотацію, щодо захисту деяких прав людини перед вимогами принципу прозорості. З позиції наукової критики відзначається, що розширювальне тлумачення ознак та елементів транспарентності (відкритість, прозорість, доступність, підзвітність, публічність, гласність, доступ до публічної інформації та участь громади в управлінні державними справами) через своє часткове взаємне дублювання руйнують адміністративну стрункість концепції транспарентності, що використовується у підходах зарубіжних авторів.

Впровадження принципу транспарентності у діяльності публічної адміністрації займає одне із ключових місць серед сучасних принципів організації та функціонування влади. Опрацювання підходів міжнародних організацій до впровадження принципу транспарентності у публічному управлінні чітко продемонструвало кореляцію цього принципу з підходами доброго врядування та запобігання корупції, а також широкого його тлумачення як такого, що поєднує принципи підзвітності, прозорості та участі громадськості. Це ставить засаду транспарентності на друге місце за значенням після верховенства права у системі здійснення публічного адміністрування.

Ключові слова: транспарентність, добре врядування, прозорість, відкритість, органи публічної адміністрації, громадськість, суспільство.

Tereschuk H. FOREIGN PRACTICE PROVIDING ACCESS TO INFORMATION AS AN ELEMENT OF THE TRANSPARENCY PRINCIPLE IN PUBLIC ADMINISTRATION ACTIVITIES

The article attempts to cover a number of elements related to transparency, as a principle, phenomena and requirements of public authority, as well as in the practice of public authorities. The author places the principle of transparency in the second place after the rule of law in the system of public administration. In fact, both of these principles have an extensive system of elements that together form the foundation for effective public administration. If transparency determines the approach to the proper construction of public administration, the rule of law, due to its focus on protecting natural human rights against state influence, has a negative connotation on protecting certain human rights against the requirements of the principle of transparency. From the standpoint of scientific criticism, it is noted that the broad interpretation of the features and elements of transparency (openness, transparency, accessibility, accountability, publicity, publicity, access to public information and community participation in public affairs), through their partial overlapping, undermines the administrative integrity of the concept, used in the approaches of foreign authors.

The implementation of the principle of transparency in the activities of public administration is one of the key places in the modern principles of organization and functioning of government. The elaboration of international organizations' approaches to the implementation of the principle of transparency in public administration has clearly demonstrated the correlation of this principle with the approaches of good governance and the prevention of corruption, as well as its broad interpretation as one that combines the principles of accountability, transparency and public participation. This places transparency in the second place after the rule of law in the system of public administration.

Key words: transparency, good governance, transparency, openness, public administration bodies, public, society.

Постановка проблеми. Питання впровадження принципу транспарентності у діяльності публічної адміністрації займає одне із ключових місць серед сучасних принципів організації та функціонування влади. Таке значення цьому принципу в сучасній українській практиці публічного адміністрування засноване на глибокій укоріненості принципу транспарентності у розвинутих країнах світу, у його взаємозв'язку із іншими принципами, які визначають основи функціонування органів влади. Саме зміст і взаємозв'язки принципу транспарентності публічної адміністрації зарубіжних країн ми маємо за завдання розкрити у цій статті.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Окремі питання забезпечення принципу

транспарентності державних органів досліджувались такими вченими, як К.Беляков, В.Брижко, В.Гавловський, С.Гришак, Р.Каложний, І.Катеринчук, В.Пилипчук, В.Цимбалюк, В.Шамрай, М.Швец, М.Федотов та ін.

Мета статті – вивчення зарубіжного досвіду забезпечення принципу транспарентності в діяльності публічної адміністрації.

Виклад основного матеріалу дослідження. Тенденція прийняття спеціального законодавства в сфері забезпечення права доступу до публічної інформації та принципів прозорості, відкритості, гласності державної влади набула загального поширення в Європі у 1970-1980 рр. минулого століття. Закони, направлені на забезпечення прозорості дій та рішень органів державної влади, забезпечили право доступу до офіційних документів та встановили принцип відсутності у запитувача обов'язку обґрунтовувати власну зацікавленість в отриманні публічної інформації (за виключенням законодавства Італії, яке зобов'язує запитувача вказати юридичний інтерес відносно запитаної інформації [1, с. 67]). У 1970 р. у Норвегії був прийнятий Закон про свободу інформації (The Freedom of Information Act of 1970), що надав будь-якій людині широке право доступу до публічної інформації. У 1978 р. відповідні норми були прийняті у Франції (Law on Access to Administrative Documents) та Нідерландах (The Government Information (Public Access) Act (WOB) [2, с. 147]).

Отже, первинним елементом положень про транспарентність публічної влади є право на доступ до інформації, що складає суспільний інтерес. Це право є одним із найпоширеніших у світі: мало які з країн світу не мають таких положень закріплених законодавчо.

Дослідження Світового банку зазначає такий перелік країн, які мають відповідні положення у власному законодавстві: Албанія, Австралія, Австрія, Бельгія, Боснія, Болгарія, Велика Британія, Грузія, Греція, Данія, Естонія, Ізраїль, Ісландія, Ірландія, Іспанія, Італія, Зімбабве, Латвія, Литва, Канада, Колумбія, Мексика, Молдова, Нідерланди, Нова Зеландія, Норвегія, Південна Корея, Південна Африка, Польща, Португалія, Румунія, Словаччина, США, Таїланд, Угорщина, Узбекистан, Чехія, Швеція, Філіппіни, Фінляндія, Франція, Японія [3].

Альтернативне дослідження професора Ф.Дюрана станом на 2006 рік називає цифру у 68 національних спеціальних актів законодавства щодо прозорості публічної інформації, зокрема 3 у країнах Африки, 12 – у країнах Азії, 14 – у країнах Північної та Південної Америки, 37 – у країнах Європи [4].

Серед причин значної уваги держав світу до права на публічність урядової інформації дослідник Д. Банісар зазначає:

крах авторитаризму та поява нових демократій з 1980-х років породили потужний імпульс до прийняття нових конституцій із правом на публічну інформацію та прийняттям нових законів про доступ до інформації;

старі демократії, такі як Великобританія, США, скандинавські країни подовжили розвивати свої законодавчі основи відповідного регулювання;

в свою чергу рекомендації діяти більш підзвітно та прозоро, зокрема в доступі до публічної інформації навели ряд міжнародних інституцій, такі як Європейський Союз, Рада Європи та Організація американських держав, Світовий банк, Міжнародний валютний фонд. Вони розробили керівні принципи чи зразки законодавства для сприяння свободі інформації та наполягають на тому, щоб країни прийняли закони про доступ до інформації як частину зусиль для підвищення прозорості уряду та зменшення корупції;

ця потреба обґрунтована з боку медійних спілок та груп громадянського суспільства, як внутрішніх, так і міжнародних, за більш широкий доступ до інформації, що утримується урядом, та для більшої участі в управлінні [3, с. 2].

Зрештою, специфічні особливості впровадження свободи доступу до публічної інформації були відображені у законодавстві: як наприклад, дозвіл особам отримувати власні дані, що зберігаються урядовими установами та приватними організаціями; оприлюднення повної інформації щодо стану здоров'я та довкілля тощо.

Дослідник В. Гурковський проводить приклад, що цікавий для нас на прикладі 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. Закон набув чинності у 2006 році і 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. Керівникам адміністративних органів надані широкі права у вирішенні питання, яка інформація підлягає, а яка не підлягає розголошенню [5, с. 93].

Цікаво проілюструвати доступ до інформації як частину принципу транспарентності публічного управління на прикладі такої країни як Канада. Стале законодавство було прийняте на початку 1980-х років [6]. На зламі тисячоліть воно було суттєво оновлене, зокрема було утворено посаду Урядового омбудсмана (The Office of the Information Commissioner of Canada) [7]. Причиною його появи було досить байдуже і неухвально ставлення федеральних органів до інформаційних запитів: з досліджених 20 тис. запитів лише

37,5% було задоволено повністю, 35% – частково, більше 20% було залишено без уваги або спробовано приховати чи перекрутити запитувану інформацію.

Додаткові виклики реалізації права на інформацію у Канаді були викликані обмеженнями доступу до публічної інформації в силу Федерального закону про запобігання тероризму, згідно з яким будь-яке звернення з персональним запитом може бути залишене без надання інформації з причин захисту міжнародних відносин чи національної оборони або безпеки [8]. Відповідне рішення отримав повноваження захищати Генеральний прокурор Канади, що спричинило значні протести серед громадянського суспільства та професійної правничої спільноти. Підсумковий аналіз цього питання був оприлюднений федеральним урядом за участю інформаційного омбудсмена у 2002 році [9] Наразі спеціальне законодавство з доступу до інформації будується на групі принципів, що поєднують доступ до публічної інформації та потребу захисту національних безпекових інтересів та захисту від терористичних загроз.

Отже, характеризуючи зазначені джерела виділяємо право на доступ до публічної інформації як важливий аспект принципу транспарентності публічної влади і його зміст сукупно засновується на таких засадах як надання доступу до персональної інформації, що зберігається урядовими структурами на запит належної особи; загального принципу відкритості та прозорості у діяльності органів публічної влади; уважного і повного розгляду звернень осіб до урядових структур; захисту прав вільної преси у доступі до урядових джерел та інформаційних розслідуваннях; додаткових гарантій для антикорупційних розслідувань та обмеження цього права винятково із потреб національної безпеки та обороноздатності із наділенням одночасно двох органів взаємозваженими конкуруючими повноваженнями захисту конфіденційної державної інформації та ревізії цих обмежень. Якщо питання органу із захисту державної таємниці на наш погляд може бути визначене на розсуд держави, то органом захисту відкритості інформації має бути національний або спеціалізований омбудсман).

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Transparency and Silence. A survey of access to Information Laws and Practices in Fourteen Countries. New York 2006, Open Society Institute. URL: https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/transparency_20060928.pdf (дата звернення: 10.09.2019).
2. Пилаєва В.М. Адміністративно-правові засади забезпечення транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні: дис... к.ю.н. 12.00.07. Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна. Харків, 2017. 245 с.
3. Banisar D. Freedom of Information and Access to Government Records Around the World. World Bank Group, the Open Society Institute. 2002. 45 p.
4. Durrant F. Openness, access to government information and Caribbean governance // *First Monday*, volume 11, number 6 (June 2006) URL: http://firstmonday.org/issues/issue11_6/durrant/index.html (дата звернення: 10.09.2019).
5. Гурковський В. І. Шляхи адаптації світового досвіду розвитку транспарентності публічного адміністрування до українських реалій. *Інвестиції: практика та досвід*. № 15, 2010. С. 91-94.
6. Access to information in the federal government URL: <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/access-information-privacy.html> (дата звернення: 10.09.2019).
7. Information Commissioner of Canada URL: <http://www.infocom.gc.ca/> (дата звернення: 10.09.2019).
8. Regulations Implementing the United Nations Resolution on the Suppression of Terrorism. 2001 URL: <http://www.legislationline.org/documents/id/22001> (дата звернення: 10.09.2019).
9. Access to information: making it work for Canadians : report of the Access to Information Review Task Force / Issued by the Access to Information Review Task Force URL: <http://publications.gc.ca/site/eng/111252/publication.html> (дата звернення: 10.09.2019).

REFERENCES:

1. Transparency and Silence. A survey of access to Information Laws and Practices in Fourteen Countries. New York 2006, Open Society Institute. Retrieved from https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/transparency_20060928.pdf [in Ukrainian].
2. Pilaeva, V. (2017). Administratyvno-pravovi zasady zabezpechennya transparentnosti v diyal'nosti orhaniv vykonavchoyi vlady v Ukraini [Administrative and legal principles of transparency in the activity of the executive authorities in Ukraine] (*Candidate's thesis*). Kharkiv [in Ukrainian].
3. Banisar D. Freedom of Information and Access to Government Records Around the World. World Bank Group, the Open Society Institute. 2002. 45 p. [in Ukrainian].
4. Durrant F. Openness, access to government information and Caribbean governance // *First Monday*, volume 11, number 6 (June 2006) Retrieved from http://firstmonday.org/issues/issue11_6/durrant/index.html [in Ukrainian].
5. Gurkovsky, V. (2010). Shlyakhy adaptatsiyi svitovoho dosvidu rozvytku transparentnosti publicznego administruvannya do ukrayins'kykh realiy. *Investytsiyi: praktyka ta dosvid – nvestment: practice and experience*, 15,91-94 [in Ukrainian].

6. Access to information in the federal government Retrieved from <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/access-information-privacy.html> [in English].
7. Information Commissioner of Canada Retrieved from <http://www.infocom.gc.ca> [in English].
8. Regulations Implementing the United Nations Resolution on the Suppression of Terrorism. 2001 Retrieved from <http://www.legislationline.org/documents/id/22001> [in English].
9. Access to information: making it work for Canadians : report of the Access to Information Review Task Force / Issued by the Access to Information Review Task Force Retrieved from <http://publications.gc.ca/site/eng/111252/publication.html> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 18.09.2019

УДК 342.51 – 027.236

DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2019.7.18>

Юрах Віталій Михайлович,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри державно-правових дисциплін
та адміністративного права
Центральноукраїнського державного педагогічного університету
імені Володимира Винниченка
e-mail: yuraxandko@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0003-1705-389X>

ПИТАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Стаття присвячена проблемам ефективного функціонування системи органів виконавчої влади на сучасному етапі розвитку держави. У ході дослідження проблем функціонування органів виконавчої влади обґрунтовано, що ефективне функціонування системи органів виконавчої влади сприяє виконанню всіх функцій державної влади та забезпечення реалізації всіх прав та свобод людини як індивіда та суспільства в цілому. Науковцями доведено значиму роль участі громадськості у функціонуванні органів виконавчої влади. Дослідження участі громадськості у процесі підвищення ефективності органів виконавчої влади повинно розпочинатися саме із визначення стану означеної ефективності, оскільки, по-перше, маємо встановити чи дійсно функціонування органів виконавчої влади потребує підвищення ефективності, по-друге, доцільно визначити яка роль та яке місце може відводитися громадськості в забезпеченні ефективного функціонування цих органів. Отже, метою дослідження є з'ясування стану визначення ефективності функціонування органів виконавчої влади на сьогоднішній день задля того, щоб довести необхідність залучення громадськості до процесу підвищення ефективності їх функціонування. Автором систематизовано та викладено різні підходи вчених до визначення ефективності державного управління. Відмічено, що складність цієї проблеми полягає у відсутності в державному секторі єдиного показника результату діяльності його структур. Доведено, що висока ефективність функціонування державної виконавчої влади можливо за участі громадськості або під її системним контролем. Розкрито критерії визначення ефективності державного управління та органів державної влади та запропоновано застосовувати комплекс показників, які у свою чергу дозволяють здійснити класифікацію видів ефективності. У ході наукового пошуку запропоновано власну класифікацію видів ефективності. В результаті представлено комплекс видів ефективності на підставі відповідних їх показників.

Ключові слова: органи виконавчої влади, державне управління, громадськість, ефективність, функціонування, класифікація.

Yurakh V. QUESTION OF EFFICIENCY OF FUNCTIONING OF ORGANS OF EXECUTIVE POWER

The article is devoted the problems of the effective functioning of the system of organs of executive power on the modern stage of development of the state. During research of problems of functioning of organs of executive power grounded, that the effective functioning of the system of organs of executive power is instrumental in implementation of all functions of state power and providing of realization of all rights and freedoms of man as an individual and society on the whole. The meaningful role of participation of public is well-proven research workers in functioning of organs of executive power. Research of participation of public in the process of increase of efficiency of organs of executive power must begin exactly from the decision of the state of the noted efficiency, as, at first, must set actually the increase of efficiency needs in functioning of organs of executive power, secondly, it is expedient to define what role and what place can be taken public in providing effective. Consequently, a research purpose will be, in particular: finding out of the state of decision of efficiency of functioning of organs of executive power is for today for the sake of that, to take the necessity of bringing in of public to the process of increase of efficiency of their functioning. The different going of scientists is systematized an author and expounded near the decision of efficiency of state administration. It is marked, that complication of this problem consists in absence in the state sector of the unique index of result of activity of his structures. It is well-proven that high efficiency of functioning of state executive power possibly at participation of public or under its system control. The criteria of decision of efficiency of state administration and public authorities are