

ТРАНСПАРЕНТНІСТЬ ВЛАДИ ЯК ПЕРЕДУМОВА ФОРМУВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА

Чепік-Трегубенко О.С.

(старший викладач кафедри загальноправових дисциплін Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, член Дніпропетровської обласної організації «Асоціація українських правників»)

Анотація. У статті аналізується проблематика права на доступ до публічної інформації в умовах розвитку транспарентності влади та інформаційного суспільства. Визначено сутність, значення та складові категорії «транспарентність». Досліджено нормативно-правові засади права на доступ до публічної інформації, проблемні аспекти його реалізації та шляхи їх подолання.

Ключові слова: відкрите суспільство, правова держава, інститути громадянського суспільства, органи публічної влади, право на доступ до публічної інформації, транспарентність.

Аннотация. В статье анализируется проблематика права на доступ к публичной информации в условиях развития транспарентности власти и информационного общества. Определены сущность, значение и составляющие категории «транспарентность». Исследованы нормативно-правовые основы права на доступ к публичной информации, проблемные аспекты его реализации и пути их преодоления.

Ключевые слова: открытое общество, правовое государство, институты гражданского общества, органы публичной власти, право на доступ к публичной информации, транспарентность.

Chepik-Tregubenko O.S. Transparency of power as a prerequisite for the development of information society

Summary. In this article we analyse the issue of the right of access to public information in terms of government transparency and open society. It is noted that at the present stage the development of the system of mechanisms of securing access to public sector information is in its infancy being characterised by continual dynamics and modernization transformations.

It has been found that in the scientific literature the concept of transparency combines in itself the notions of clarity, openness, publicity and public disclosure, etc. However, most frequently the meaning of transparency is connected with access to information on social, economic, political and other processes. Transparency is the universal principle which ensures effective information exchange and which is able to restore citizens' trust in the capacity of public authorities to manage the country. Closed nature of public power may result in the recognition of its illegitimacy.

It has been proved that the functioning of state and local governments based on the principle of transparency enhances their interaction with civil society through openness to the adoption and implementation of political decisions and mainstreaming of public control over government agencies.

It has been underlined that at the present stage of public, legal and social development the acceptance of a number of laws suggests expanding the legal framework for public access to public information. The improvement of institutional mechanisms of public access to official information held by government agencies is characterised by continual dynamics and modernization transformations. However, we can cite a large number of violations or cases of obstructing the right of access to public information. In this respect we have proposed organizational and legal measures that will improve public access to public information.

Key words: open society, legal state, civil society institutions, government agencies, the right of access to public information, transparency.

В умовах євроінтеграції, глобалізації, становлення відкритого, інформаційного суспільства подальшим вектором розвитку в Україні є створення системи соціального партнерства між органами державної влади, місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства. Важливим аспектом державно-громадських відносин є інформаційно-комунікативний чинник, який особливо проявляється у вільному доступі громадськості до публічної інформації. Для забезпечення зазначеного конституційного права громадян на належному рівні, головним і незмінним стратегічним пріоритетом державної політики України має стати зміцнення принципу транспарентності публічної влади.

Для України, на етапі її становлення як правової, демократичної держави, це питання набуває особливого значення у зв'язку з процесами конституційної модернізації та інтеграції. Інформованість громадськості про діяльність органів публічної влади є запорукою існування демократичних відносин, сприяє становленню та зміцненню системи місцевого самоврядування та громадянського суспільства.

Вказана наукова тематика має як теоретичне, так і практичне значення для розвитку громадянського суспільства та відкритої держави в Україні.

Окремі аспекти транспарентності діяльності органів державної влади у контексті демократичного розвитку сучасних країн світу, зокрема й України, досліджували такі вітчизняні та зарубіжні фахівці, як: С. Авакьян, Ю. Баулін, Дж. Бохман, В. Бринцев, С. Вдовіченко, Р. Даль, А. Джагарян, Г. Гаджиев, Н. Гудима, М. Гультай, Б. Ебзеев, М. Запорожець, В. Зорькін, С. Зубарева, В. Кабишев, О. Касмінін, Дж. Кін, О. Козлова, В. Комарова, І. Конюхова, О. Кутафін, О. Литвинов, В. Лучін, П. Манченко, М. Мельник, Л. Наливайко, О. Пасенюк, О. Петришин, Є. Романенко, С. Сас, О. Сергейчук, І. Сліденко, П. Стецюк, Ю. Тихомиров, О. Тупицький, Д. Хамфрі, Н. Шаптала, С. Шевчук, В. Шишкін та ін. Право на доступ до публічної інформації в аспекті реалізації принципу транспарентності влади та формування відкритого суспільства вивчали: О. Андрійко, В. Андрушко, О. Бандурка, Ю. Барабаш, А. Буханевич, С. Вітвіцький, В. Гаращук, С. Денисюк, С. Ківалов, О. Нестеренко, О. Новікова, О. Олійник, В. Паламарчук, О. Помазуєв, М. Смокович, Т. Тімербаєв, І. Фурман, Л. Хочь, В. Чубарук, Т. Шевченко та ін. Ці вчені зробили вагомий внесок у дослідження зазначеної проблематики, проте сучасний стан її наукової розробки характеризується певною концептуальною невпорядкованістю. Тому, існує потреба у поглибленому дослідженні проблематики права на доступ до публічної інформації.

Виникнення транспарентності у суспільно-політичному житті вчені пов'язують з появою потреби підданих і громадян західноєвропейських держав у повноцінній участі у політичному житті суспільства, діяльності його політичних і суспільних інститутів в епоху боротьби за політичні права [1, с. 8]. Обов'язковою умовою такої участі була інформаційна взаємодія з владою.

Сьогодні науковці та практики у сфері державного будівництва й місцевого самоврядування як в Україні, так і поза її межами активно оперують поняттям «транспарентність». Категорія транспарентності як ознака комунікації між публічною владою та населенням була розроблена в англо-американській соціальній науці. Нині проблематика транспарентності діяльності органів влади інтенсивно досліджується у межах філософської, соціологічної, політичної, управлінської, юридичної та інших наук.

Нині істотною властивістю відкритого суспільства має бути достатній рівень у ньому транспарентності публічної влади. Інформаційна відкритість органів публічної влади дозволяє громадянам отримати адекватне уявлення та сформуванню критичне судження про стан суспільства та органи публічної влади, укріплює дієвість та ефективність громадського контролю за діяльністю останніх [2, с. 12]. На сучасному етапі еволюції формування системи механізмів забезпечення доступу громадян до інформації в органах публічної влади перебуває на стадії становлення, характеризується постійною динамікою і модернізаційними перетвореннями.

У контексті цього, надзвичайно важливим є питання щодо забезпечення належного рівня комунікації між державою та її громадянами [3, с. 97]. Необхідною умовою подальшого формування в Україні громадянського суспільства є удосконалення функціонування органів публічної влади, забезпечення діяльності останніх на засадах принципу транспарентності.

У науковій літературі поняття «транспарентність» змістовно поєднало у собі дефініції «прозорість», «відкритість», «гласність», «публічність» тощо. Так, С. Романюк розглядає транспарентність політичної влади як комплексну конструкцію, яка включає у себе поняття «гласність», «відкритість влади», «доступ до інформації» [4, с. 6]. Атрибутивними елементами транспарентності визначає гласність, прозорість і відкритість Г. Пизіна [5, с. 12]. Проте найчастіше значення поняття транспарентності пов'язується з доступом до інформації щодо соціальних, економічних, політичних та інших процесів.

У контексті зазначеного варто навести позицію Л. Валітової, яка вважає, що жоден із термінів – «відкритість», «гласність» «публічність» – не може розкрити поняття

«транспарентність» повністю. Вони, переважно, виступають в якості елементів досліджуваного поняття [6, с. 344]. Головною складовою транспарентності, на її думку, є «доступність». Відкритість, гласність і публічність виступають засобами, що забезпечують доступність тієї чи іншої інформації.

Зміст інформаційного аспекту транспарентності розкривається також у зарубіжній науковій літературі. Так, Дж. Балкін вказує, що інформаційна складова позначає відкритість і доступність інформації про політичних діячів, чиновників та інших, а також про прийняті органами державного управління рішення. Дослідник вважає, що інформаційна транспарентність може мати й інший бік, припускаючи необхідність отримання чиновниками інформації про суспільство [7, с. 394]. У цьому випадку налагоджується зворотній зв'язок і з'ясовується думка громадськості щодо доцільності тієї чи іншої дії або розкриття інформації з певного питання, яким володіють органи публічної влади.

Дж. Броз вважає, що транспарентність діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування означає відкритість процесу прийняття ними державно-владних рішень [8]. Р. Мітчелл наголосив, що «транспарентність» є принциповою характеристикою у цілому політичній системі сучасної демократичної держави, яке включає у себе відкритість діяльності органів публічної влади і процедури прийняття ними рішень [9]. З іншого боку, він пропонує розглядати транспарентність лише як деякий обсяг доступної інформації щодо функціонування та колізій у діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

Важливо зазначити, що транспарентність потрібно відрізнити від свободи інформації. Свобода інформації у сучасних демократичних державах виражається через конституційне право кожного вільно збирати, одержувати, передавати, виробляти і поширювати інформацію будь-яким законним способом. Транспарентність є лише частиною механізму забезпечення свободи інформації, що стосується доступу до неї [10, с. 25]. Транспарентність – універсальний принцип, що забезпечує ефективний обмін інформацією.

Обмін інформацією між владою і громадськістю є важливим показником прозорості та відкритості діяльності влади, її демократизації, поштовхом для розвитку та зміцнення громадянського суспільства [11, с. 24]. Обмін інформацією здатний відновити довіру громадян до спроможності державних органів ефективно керувати країною [12, с. 261]. Закритий характер публічної влади може привести до визнання її не легітимності [13, с. 458]. Таким чином, транспарентність є невід'ємною рисою сучасної публічної влади.

Л. Наливайко справедливо відзначає, що лише демократична держава може забезпечити необхідні умови для існування громадянського суспільства, і лише громадянське суспільство здатне підтримати демократичну державу [14, с. 116]. Функціонування державної влади та місцевого самоврядування на засадах принципу транспарентності розширює можливості їх взаємодії з громадянським суспільством через відкритість прийняття і реалізації політичних рішень та активізації громадського контролю за діяльністю органів публічної влади.

Доступ до публічної інформації може сприяти відкритому і прозорому обговоренню всіх існуючих проблем через діалог між владою й громадянським суспільством [15, с. 28]. Відповідно, інформація, створена державними органами у всіх сферах, має бути доступною для населення, а будь-які офіційні заборони на такий доступ повинні особливим чином обґрунтовуватися та стосуватися якомога меншої частини цієї інформації [16, с. 5].

Зважаючи на вагому роль інформації у сучасному суспільстві, правовий механізм доступу громадян до публічної інформації є досить важливим елементом у реалізації конституційних прав і свобод [17]. Закритість влади від громадськості суттєво сповільнює

демократичні перетворення. Оскільки, інформаційна закритість публічної влади порушує або перешкоджає реалізації права громадян на доступ до публічної інформації.

Для ефективного розвитку громадянського суспільства неможливо обійтися без правового забезпечення відкритого доступу до інформації. Так, право на доступ до публічної інформації є конституційним правом кожного громадянина, передбаченим і гарантованим ст. 34 Конституції України [18]. До того ж, Основний Закон містить значну кількість норм, які можна розглядати як окремі аспекти правового регулювання досліджуваного права, зокрема, ст.ст. 17, 31, 32, 34, 50, 92.

Нормативно-правова сфера забезпечує правове регулювання відносин з приводу доступу до інформації як невід'ємного права громадянина. Так, ще у 1992 р. прийняті Закони України «Про інформацію» від 2 жовтня [19] та «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» від 16 листопада [20], згодом прийнято Закони України «Про науково-технічну інформацію» від 25 червня 1993 р. [21], «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів» від 23 вересня 1997 р. [22], «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. [23] тощо. До того ж, розвиток вітчизняного законодавства у вказаній сфері постійно удосконалюється підзаконними нормативно-правовими актами [24; 25 та ін.].

Фундаментом для регулювання питання відкритості органів публічної влади є міжнародні договори, ратифіковані Україною: Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. [26], Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р. [27], Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04 листопада 1950 р. [28] та ряд інших міжнародних документів, що є основою для удосконалення вітчизняного законодавства у досліджуваній сфері.

Отже, на сучасному етапі державно-правового та суспільного розвитку прийняття низки законодавчих актів дозволяє говорити про розширення правового поля для доступу громадськості до публічної інформації.

Разом із тим, випадків порушення або перешкоджання реалізації права на доступ до публічної інформації можна навести безліч. Зокрема, незаконне застосування грифів обмеження доступу до інформації; неправомірна відмова органів влади у наданні інформації через її віднесення до інформації з обмеженим доступом; перешкоди в отриманні громадянами локальних нормативних правових актів органів влади на місцях тощо. Проте, однією із найбільш розповсюджених проблем у практиці доступу до публічної інформації є ненадання її щодо бюджетних коштів та державного майна. Тобто, відповідними органами публічної влади відбувається пряме порушення законодавства, зокрема, ч. 5 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Це є доволі розповсюдженим явищем.

Таким чином, сьогодні у соціально-політичному просторі України триває процес трансформації державно-громадських відносин. Ефективність взаємодії суспільства та публічної влади багато у чому залежить від ступеня транспарентності останньої. Розгляд транспарентності як невід'ємної властивості державної влади та місцевого самоврядування є необхідною умовою формування демократичної держави та відкритого суспільства. Транспарентність дозволяє формувати такі відносини, при яких громадяни повноцінно реалізують своє конституційне право отримати інформацію про діяльність органів публічної влади, про вироблення ними публічно-владних рішень, здійснювати контроль за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування. Транспарентність – фундаментальна ознака публічної влади, якісна сукупність таких її характеристик як гласність, відкритість, підконтрольність, підзвітність тощо. Проте основним її елементом є доступність. Вказані елементи є ефективними та дієвими лише у їх взаємозв'язку та взаємодії.

Транспарентність як інформаційний процес є сукупністю відносин, які виникають навколо доступу, передачі та поширення інформації, відповідно правотворчі органи створюють норми, спрямовані на врегулювання цих відносин. На сучасному етапі

державно-правового розвитку прийняття низки законодавчих актів дозволяє говорити про розширення правового поля у сфері доступу громадськості до публічної інформації. Удосконалення організаційних механізмів забезпечення доступу громадян до офіційної інформації в органах публічної влади характеризується постійною динамікою та модернізаційними перетвореннями. Разом із тим, випадків порушення або перешкоджання реалізації конституційного права на доступ до публічної інформації не зменшується. Для того, щоб положень нормативно-правових актів у досліджуваній сфері не мали суто декларативний характер, необхідно забезпечити їх реальну дію. Цьому мають сприяти такі організаційно-правові заходи удосконалення доступу громадян до публічної інформації, як: опублікування проектів нормативних актів державних органів; розвиток системи електронного урядування; створення спеціального структурного підрозділу для забезпечення доступу громадськості до інформації; створення спеціальних центрів надання інформаційних послуг; розвиток публічних бібліотек з організації доступу користувачів до інформації органів державної та місцевої влади України тощо.

Для перспективи розвитку транспарентності публічної влади у контексті доступу громадян до публічної інформації та удосконалення механізму реалізації цього процесу, в умовах становлення правової держави та громадянського суспільства, необхідними є подальші комплексні та всебічні дослідження цієї проблематики з урахуванням зарубіжного досвіду.

Список використаних джерел

1. Гунин Д. И. Транспарентность и тайна информации: теоретико-правовой аспект : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история правовых учений» / Д. И. Гунин. – Екатеринбург, 2008. – 29 с.
2. Hood Ch. Transparency in historical perspective / Ch. Hood // *Transparency: The Key to Better Governance* / Ch. Hood, D. Heald. – Oxford : Oxford University Press, 2006. – P. 3-23.
3. Смокович М. Доступ до публічної інформації: окремі аспекти теорії та судової практики / М. Смокович // *Право України*. – 2014. – № 3. – С. 97-109.
4. Романюк С. В. Особенности демократизации политического управления в условиях глобализации: дис. ... канд. полит. наук : 23.00.04 / Романюк Сергей Васильевич. – М., 2005. – 181 с.
5. Пызина Г. В. Транспарентность исполнительной власти: сущность и механизмы реализации в современной России: дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02 / Пызина Галина Владимировна. – М., 2006. – 200 с.
6. Валитова Л. И. К вопросу о сущности конституционного права на информацию о деятельности органов публичной власти / Л. И. Валитова // *Вестник Башкирского университета*. – 2014. – Т. 19. – № 1. – С. 343-347.
7. Balkin J. M. How Mass Media Simulate Political Transparency / J. M. Balkin // *Cultural Values*. – 1999. – Vol. 3. – № 4. – P. 393-413.
8. Broz J. L. Political System Transparency and Monetary Commitment Regimes [Електронний ресурс] / J. L. Broz // *International Organization*, 2002. – Режим доступу : http://pages.ucsd.edu/~jlbroz/pdf_folder/Broz_transp_IO.pdf
9. Mitchell R. B. Sources of Transparency: Information Systems in International Regimes [Електронний ресурс] // *International Studies Quarterly*, 1998. – № 42. – Режим доступу : http://rmitchel.uoregon.edu/sites/rmitchel2.uoregon.edu/files/resume/articles_refereed/1998-ISQ.pdf
10. Манченко П. А. Конституционно-правовой принцип транспарентности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации и зарубежных государствах: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Манченко Павел Анатольевич. – М., 2012. – 183 с.
11. Бабінова О. О. Взаємодія органів державного управління і місцевого самоврядування з громадськістю: теоретико-методологічний аспект: дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Бабінова Олена Олегівна. – К., 2006. – 232 с.
12. Національні та міжнародні механізми фінансування громадянського суспільства. Міжнародні заходи зміцнення довіри між державою та громадянським суспільством. – К. : Фенікс, 2011. – 336 с.
13. Конюхова И. А. Конституционное право Российской Федерации. Общая часть : курс лекций / И. А. Конюхова. – М. : Городец, 2006. – 592 с.
14. Наливайко Л. Р. Державний лад України: теоретико-правова модель : монографія / Л. Р. Наливайко. – Х. : Право, 2009. – 600 с.
15. Вітвіцький С. С. Право на доступ до публічної інформації в контексті контролю громадян за діяльністю держави / С. С. Вітвіцький // *Право і суспільство*. – 2014. – № 5. – С. 28-33.

16. Тимербаев Т. А. Конституционное право граждан Российской Федерации на доступ к информации (региональный аспект): дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Тимербаев Тимурбек Афтахович. – Уфа, 2006. – 219 с.
17. Фурман І. Г. Види та особливості оприлюднення публічної інформації СБУ [Електронний ресурс] / І. Г. Фурман // Форум права. – 2013. – № 3. Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_3_115.pdf
18. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141 (зі змінами внесеними Законом України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 р. // Офіційний вісник України. – 2014. – № 19. – Ст. 583).
19. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 року (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
20. Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні : Закон України від 16 листопада 1992 року (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 1. – Ст. 1.
21. Про науково-технічну інформацію : Закон України від 25 червня 1993 року (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 33. – Ст. 345.
22. Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів : Закон України від 23 вересня 1997 року (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 50. – Ст. 302.
23. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 року (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.
24. Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 04 січня 2002 року // Офіційний вісник України. – 2002. – № 2. – С. 234. – Ст. 57.
25. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 року // Офіційний вісник України. – 2010. – № 84. – С. 36. – Ст. 2945.
26. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 року // Офіційний вісник України. – 2008. – № 93. – Ст. 3103.
27. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_043
28. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04 листопада 1950 року // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 215.

ІНСТИТУЦІЙНА ОСНОВА НОРМОТВОРЧОСТІ В СУЧАСНОМУ МІЖНАРОДНОМУ ПРАВІ НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА Чернявський А.Л.

(кандидат юридичних наук, професор кафедри правознавства Черкаського навчально-наукового інституту ДВНЗ «Університет банківської справи»)

Анотація. У статті досліджується вплив інституційної основи на особливості нормотворчості у сфері міжнародного права навколишнього середовища. Автором зроблено висновок, що необхідною основою прогресивного розвитку міжнародного права навколишнього середовища є реформування Програми ООН з навколишнього середовища та надання їй статусу міжнародної організації.

Ключові слова: міжнародне право навколишнього середовища, Програма ООН з навколишнього середовища, міжнародний екологічний спір, Міжнародний суд ООН, Постійна палата третейського суду.

Summary. The impact of the institutional foundations to the characteristics of the creation of norms in the field of international environmental law is discovered in the article. The author concluded the necessary basis for the progressive development of international environmental law is the reform of the UN Environment Program and giving to it the status of the international organization.

Keywords: international environmental law, United Nations Environment Program, international environmental dispute, International Court of Justice, Permanent Court of Arbitration.

Аннотация. Статья посвящена исследованию влияния институциональных основ на особенности нормотворчества в области международного права окружающей среды. Автор доказывает, что необходимой основой для прогрессивного развития международного права окружающей среды является реформирование Программы ООН по окружающей среде и придание ей статуса международной организации.

Ключевые слова: международное право окружающей среды, Программа ООН по окружающей среде, экологические международные споры, Международный суд ООН, Постоянная палата третейского суда.