

*in the area of local self-government and the human rights role of the practice of the European Court of Human Rights.*

*In particular, the analysis focuses on the legal confirmation of general principles of the right to judicial and extrajudicial complaint implementation and its subsequent display in regulatory enactments, having determined the main requirements for a complaint form and its contents, the powers of public authorities regarding the examination of complaints. The rights of citizens in the process of reviewing their complaints are detailed, including the practical implementation of the right to be heard.*

*The paper considers powers of administrative courts in a part of inspection of decisions, actions or inactions of the government agencies, in particular the admissibility of their commission from the point of view of the compliance with the rule of law. Warnings as for the particularities of application of such principles as equality, competition, dispositivity, etc. in the process of reviewing administrative cases, are justified.*

*The role of innovation in the powers of the Constitutional Court is analyzed, namely the possibility of filing a complaint concerning the correspondence of the Constitution of Ukraine to the laws of Ukraine (specific provisions) which are applied by the court in its final judgment.*

*The reasons of filing the complaint to the European Court of Human Rights are determined with the impact of its decisions on law-restorative, law-making, and law-enforcement activity of the state.*

**Keywords:** right to appeal, rule of law, administrative justice, constitutional proceedings, practice of the European Court of Human Rights.

*Матеріал надійшов 03.04.2017*

УДК 352.07:340.131

Венгер В. М.

## ПРОЗОРИСТЬ ЯК ПРИНЦИП ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ\*

*У статті здійснено загальний аналіз дотримання принципу прозорості й відкритості у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Подано характеристику основних підходів та вразливих сфер дотримання органами публічної влади законодавчих положень щодо оприлюднення інформації про їхню роботу. Проаналізовано засади організації функціонування офіційних веб-сайтів органів публічної влади, акцентовано увагу на особливостях діяльності органів місцевого самоврядування у цьому напрямі забезпечення дотримання принципу прозорості.*

**Ключові слова:** прозорість, відкритість, гласність, орган публічної влади, офіційний веб-сайт, адміністративні послуги, законність, органи місцевого самоврядування, верховенство права.

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. Встановлення у низці законів та підзакон-

них актів спеціальних положень, що зобов'язують органи державної влади та органи місцевого самоврядування діяти прозоро, відкрито та гласно, сьогодні є актуальною вимогою суспільства та сучасного цивілізаційного етапу розвитку держави загалом та кожної з її інституцій зокрема.

\* Статтю підготовлено за результатами участі у Науково-практичній конференції «Верховенство права та місцеве самоврядування в Україні», що відбулась 16 грудня 2016 р. в НаУКМА за підтримки спільного проекту Центру дослідження верховенства права НаУКМА та Академії Фольке Бернадотта (Королівство Швеція).

Чітке законодавче визначення щодо оприлюднення, опублікування чи будь-якого іншого поширення інформації про діяльність органу публічної влади в теперішніх умовах не забезпечить інтерес суспільства загалом та окремих його членів до діяльності владних інституцій. Виключно нормативна зарегламентованість процедур не зможе забезпечити ефективний результат.

Тому важливим є напрацювання та розвиток комплексних підходів до імплементації принципу прозорості як складової верховенства права. Це передбачає поєднання законодавчого визначення засад прозорості й відкритості діяльності органів публічної влади, правового регулювання за допомогою локальних нормативно-правових актів, а також використання інших непрямих механізмів стимулювання відкритості та прозорості.

Такий підхід базується на конституційному праві людини 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. Зазначене положення передбачає в тому числі позитивне зобов'язання держави забезпечити можливість реалізації відповідних інформаційних прав громадян. Разом з тим, такі права не є абсолютними і повинні мати певні обмеження, які відповідно до конституційних приписів зводяться до: інтересів національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку, запобігання заворушенням чи злочинам, охорони здоров'я населення, захисту репутації або прав інших людей, запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або підтримання авторитету і неупередженості правосуддя [1].

На основі зазначених конституційних положень в адміністративному праві прийнято виділяти два основні принципи забезпечення доступу до інформації про діяльність органів публічної влади: презумпція доступності і відкритості інформації та дотримання обмежень, встановлених законом [2, с. 265]. Власне, презумпція доступності і відкритості інформації лежать в основі принципу прозорості діяльності.

Така різноманітність термінологічних характеристик гарантування права людини на доступ до інформації може внести певне сум'яття та неоднозначність сприйняття відповідних понять та явищ. Найпоширенішими елементами принципу прозорості прийнято називати вимоги гласності, відкритості та прозорості як такої. Зазначені поняття мають схоже змістовне навантаження та

сутнісне значення, проте й мають певні особливості.

Так, гласність забезпечує певний рівень публічності щодо функціонування органу державної влади чи місцевого самоврядування. Публічний характер діяльності передбачає не тільки механічне оприлюднення тієї чи іншої важливої інформації про діяльність органу, а й організацію самої діяльності відповідно до певних процедур (проведення публічних засідань, дотримання певних вимог щодо завчасного опублікування порядку денного засідання, проектів актів, які планують розглядати, оприлюднення або й опублікування у друкованих засобах масової інформації прийнятого рішення, встановлення залежності часу набрання чинності рішенням від моменту його опублікування тощо). Тобто, говорячи про гласність, можна виокремити її акцент на публічності та певній навіть церемоніальності у діяльності суб'єкта владних повноважень.

Відкритість як елемент широкого розуміння принципу прозорості передбачає безпосередню можливість будь-якої особи у встановлений спосіб безпосередньо отримати інформацію про діяльність органу державної влади чи органу місцевого самоврядування. Йдеться, насамперед, про фактичну доступність громадянина до відповідної інформації, що розміщується у відкритому доступі, наприклад, на інформаційних стендах, офіційному веб-сайті органу влади, у офіційному друкованому виданні, інших засобах масової інформації тощо. Слід наголосити і на практичному аспекті – безпосередньому отриманні інформації з першоджерела. Тобто, можливість громадян бути присутніми на засіданнях органу влади, нарадах, слуханнях тощо. Тоді вимога відкритості має розглядатись під кутом зору можливості фактичного доступу особи до приміщення органу влади, можливість ознайомлення із стенограмами, протоколами, аудіо- та відеозаписами засідань тощо.

Власне, прозорість (наскрізність) у її вузькому сприйнятті та тлумаченні також може розглядатись як безпосередній елемент ширшого підходу до визначення принципу прозорості. Діяльність органу публічної влади має буквально проглядатись наскрізь. В окремих випадках при організації роботи органів влади такий підхід застосовують справді прямолінійно шляхом фактичного спорудження прозорих офісів (кабінетів) посадових осіб, а інколи й загалом прозорих будівель. Звісно, вимога наскрізності не передбачає застосування саме такого підходу. Адже окрім певних переваг (ефективніший контроль

за діяльністю посадових та службових осіб, відповідальніше ставлення посадових осіб до службових обов'язків тощо) це матиме низку інших загроз порушення прав людини та ефективності функціонування такого органу влади. Отже, прозорість слід сприймати як здатність будь-якої особи за допомогою певних засобів побачити діяльність органу державної влади чи органу місцевого самоврядування наскрізь, тобто розуміючи усі внутрішні процеси, що впливають на спосіб, вид та строки прийняття рішення у кожній конкретній справі.

Поєднання зазначених елементів (вимог) принципу прозорості дає можливість всебічного та повного аналізу рівня імплементації та забезпечення у кожному органі одного з невід'ємних прав людини – права на доступ до інформації. Більше того, дотримання зазначених вимог має запобігти неправомірному засекреченню, приховуванню чи ненаданню суспільно-важливої інформації. Як на законодавчому рівні, так і на рівні локального нормотворення мають бути розроблені та активно використовуватись реальні механізми реалізації права людини на доступ до інформації.

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. Головною метою прийняття цього документа було встановлення певних загальних стандартів щодо загального та широкого доступу до офіційних документів на основі рівноправності та відповідно до чітких правил. При цьому, хоч документ говорить про доступ до документів органів державної влади, проте видається, що його положення можуть і повинні застосовуватись в українських політико-правових реаліях дещо ширше і поширюватись на усі органи публічної влади, тобто, також і на органи місцевого самоврядування, державні органи, їхні територіальні органи тощо.

Як випливає з Рекомендацій [3], максимального широкого підхід до оприлюднення документів про діяльність органів влади дозволяє будь-якій особі мати адекватне бачення та сформувати власні, в тому числі критичні погляди щодо стану суспільства, суспільних відносин, особливостей функціонування органів публічної влади, їхніх посадових та службових осіб, діяльність яких безпосередньо чи опосередковано впливає на таку особу. Усвідомлення суб'єктами владних повноважень можливості/обов'язку оприлюднення

результатів їхньої діяльності створює додаткову систему стимулів більш відповідального ставлення до службових обов'язків, а отже й більш ефективну роботу органу загалом. На окрему увагу заслуговує той факт, що максимально широке оприлюднення інформації також може розглядатись як окремий запобіжник корупційних проявів чи інших способів зловживання правами, законними інтересами чи повноваженнями. Нарешті, широке оприлюднення інформації запобігає елементам як внутрішньоорганізаційної, так і суспільної недовіри до органів чи посадових осіб, що приймають рішення, посилює довіру громадськості до органів державної влади і як глобальний наслідок – підтверджує легітимність органів публічної влади загалом.

Європейські стандарти прозорості в діяльності органів публічної влади щодо надання публічних (адміністративних послуг) можна досить лаконічно звести до кількох визначальних тез: наявність та доступність необхідної для отримання публічної послуги інформації (про нормативні акти, якими регламентується надання послуг; процедуру надання послуги; документи, необхідні для отримання послуги; зразки їх заповнення; посадових осіб, відповідальних за надання послуг, тощо); оприлюднення органами влади інформації про свої повноваження у сфері надання публічних послуг. Обсяг інформації має бути достатнім для звернення споживачів послуг до відповідного органу без сторонньої допомоги; неприпустимість обмеження суспільно-важливої інформації під приводом її секретності, конфіденційності тощо; обмеження інформації можуть встановлюватись лише законом з чітким визначенням мети та обсягу такого обмеження [2, с. 277].

Відповідно до пункту 2 частини другої статті 6 Закону України «Про адміністративні послуги» суб'єкти надання адміністративних послуг зобов'язані забезпечити створення та функціонування веб-сайтів, на яких розміщується інформація про порядок надання відповідних адміністративних послуг, режим доступу до приміщення, в якому здійснюється прийом суб'єктів звернень, наявність сполучення громадського транспорту, під'їзних шляхів та місць паркування. А відповідно до частини десятої статті 9 цього ж Закону суб'єкт надання адміністративних послуг забезпечує можливість безоплатного одержання суб'єктами звернення у достатній кількості бланків заяв та інших документів, необхідних для звернення щодо надання адміністративної послуги, в тому числі одержання бланків з веб-сайтів суб'єктів надання адміністративних

послуг, у центрах надання адміністративних послуг [4]. Це загальні положення, що стосуються усіх суб'єктів надання адміністративних послуг. Окремі спеціальні закони чи інші нормативно-правові акти можуть передбачати більш розширені вимоги щодо наявності, умов ведення та наповнення офіційних веб-сайтів органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Наприклад, частина третя статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає, що результати поіменного голосування на засіданні місцевої ради (сільської, селищної, міської, районної в місті, районної чи обласної) підлягають обов'язковому оприлюдненню [5]. На офіційному веб-сайті відповідного органу місцевого самоврядування такі результати поіменних голосувань розміщуються в день голосування і зберігаються протягом необмеженого строку. Відповідні положення законодавства є порівняно новими та були внесені окремим Законом України «Про внесення зміни до статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо поіменних голосувань» № 842-VIII від 26 листопада 2015 р.

Результати поіменного голосування також підлягають обов'язковому наданню за запитом відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації». Тут варто зазначити, що загальноприйнятими формами активного доступу громадян до інформації про діяльність суб'єктів владних повноважень є: звернення громадян з інформаційними запитами до органів виконавчої влади про надання інформації; відвідування відкритих засідань, нарад, слухань тощо органів публічної влади та доступ до відкритих джерел зібраної інформації (архівів, канцелярій тощо).

На окрему увагу заслуговує питання взаємодії органів публічної влади із засобами масової інформації, адже їхня роль може бути надзвичайно актуальною та важливою в процесі інформування населення як про засади функціонування органів публічної влади загалом, так і про процедури отримання конкретних адміністративних послуг. Станом на сьогодні зазначені питання головним чином регулюються положеннями Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», який визначає порядок всебічного і об'єктивного висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування засобами масової інформації і за-

хисту їх від монопольного впливу органів тієї чи іншої гілки державної влади або органів місцевого самоврядування, є складовою частиною законодавства України про інформацію [6].

Слід наголосити, що положення цього Закону не зовсім відображають реалії сьогодення та особливості інформаційної взаємодії в умовах сучасних інформаційно-телекомунікаційних технологій. Разом з тим, він може і повинен стати основою для напрацювання відповідних локальних нормативно-правових актів органів державної влади, а особливо – органів місцевого самоврядування. При прийнятті таких актів, суб'єкти владних повноважень можуть, а в окремих випадках – повинні надавати значно ширший обсяг та перелік інструментів для суспільного, в тому числі журналістського, контролю за їхньою публічною діяльністю. Більше того, розширення відповідного інструментарію шляхом запровадження додаткових способів взаємодії із засобами масової інформації тільки сприятиме підвищенню рівня прозорості та відкритості роботи органу публічної влади.

Щодо індивідуального інструментарію отримання оперативної та актуальної інформації про діяльність суб'єктів владних повноважень, то українським парламентом у січні 2011 р. було прийнято чи не найпрогресивніший для вітчизняного законодавства нормативно-правовий акт у сфері інформаційних прав людини – Закон України «Про доступ до публічної інформації». Метою прийняття цього акту було «...забезпечення прозорості і відкритості суб'єктів владних повноважень та створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації шляхом: визначення режиму доступу до неї, а саме – виключних підстав обмеження доступу до інформації, встановлення відповідальності за відмову чи відстрочку у наданні інформації...» [7].

Загалом, не подаючи тут детального аналізу недоліків, помилок та неточностей цього Закону, мети, що була задекларована суб'єктами права законодавчої ініціативи, загалом досягнуто. Для повноцінної імплементації його положень у щоденну практику застосування за уже понад п'ять років дії цього Закону прийнято кілька десятків підзаконних актів, та й сам первинний текст Закону зазнавав неодноразових змін. Проте суттєвих зрушень щодо більш ефективного застосування вимог принципу прозорості як складової верховенства права не так багато.

Сьогодні значна частина органів публічної влади продовжують послуговуватись принципом дискреційності та секретності роботи. Питання подолання відповідного ставлення та стереотипного мислення є предметом окремої дискусії, разом з тим, наведений приклад гарно ілюструє недостатність суто законодавчого вирішення питання гарантування принципу прозорості чи демократичності публічної адміністрації загалом. Нормативне регулювання на рівні закону України має стати результатом серйозної підготовчої роботи усієї «адміністративної вертикалі» та плодом належної практики функціонування публічних інституцій, а згодом – основою для напрацювання нових, покращених підходів до вдосконалення правових механізмів гарантування прав людини, в тому числі й у інформаційній та публічній сферах.

Сьогодні чи не найефективнішим інструментом забезпечення прозорості та відкритості роботи органу державної влади чи органу місцевого самоврядування має бути офіційний веб-сайт відповідного органу. Чинним законодавством встановлено не так багато вимог щодо обов'язковості наявності веб-сайту, його структури чи змістовного наповнення. Разом з тим, такі нормативні положення все частіше включають не стільки до загальних актів, як до спеціальних, вузькоспеціалізованих нормативно-правових актів.

Загальні засади та принципи функціонування офіційних веб-сайтів органів виконавчої влади сформульовано у Порядку функціонування веб-сайтів органів виконавчої влади, що затверджений Наказом Державного комітету інформаційної політики, телебачення і радіомовлення України, Державного комітету зв'язку та інформатизації України від 25 листопада 2002 р. № 327/225. Зазначений Порядок серед іншого передбачає досить чіткі вимоги щодо структури, внутрішньої ієрархії, змістовного наповнення, взаємних та зовнішніх посилань тощо. Попри необхідність суттєвого вдосконалення більшості його положень (приведення у відповідність до сучасних умов і технічних можливостей інформаційно-комунікаційних систем) окремі норми Порядку не завжди втілені до цього часу на веб-сайтах органів виконавчої влади. Так, пункт 7.1 Порядку передбачає, що «інформація на офіційному веб-сайті органу виконавчої влади має бути доступною для користувачів з вадами зору та слуху...» [8]. До-

тримання навіть цієї вимоги є проблематичним сьогодні для окремих органів виконавчої влади через брак технічних, організаційних чи кадрових ресурсів, але й низка інших вимог теж далеко не завжди є предметом сумлінного дотримання. Ще складнішою, на жаль, є ситуація з веб-сайтами органів місцевого самоврядування. Зважаючи на зазначене, видається доцільним напрацювання механізмів стимулювання усіх органів публічної влади (в окремих випадках їхніх територіальних чи структурних органів) для відкриття, ведення та оперативного оновлення їхніх офіційних веб-сайтів у мережі Інтернет.

При цьому, більшість посадових осіб навіть і під сумнів не ставлять необхідність дотримання базових вимог прозорості, в тому числі й щодо офіційного веб-сайту. Таке загальне розуміння необхідності демократичного та цивілізаційного розвитку обумовлює небажання/неможливість належного нормативно-правового регулювання базових засад прозорості та відкритості у діяльності, наприклад, органів місцевого самоврядування. Аргументом щодо недоцільності прийняття відповідного локального нормативно-правового акта, що регулював би усі внутрішні процеси і зобов'язував би їх висвітлювати і оприлюднювати, є твердження: ми й так усе оприлюднюємо, показуємо, усіх допускаємо тощо.

Така позиція зумовлює протилежний стан справ, коли у невеликій кількості справді важливих ситуацій, де принцип прозорості та відкритості є вкрай критичним (а таких ситуацій може бути менше ніж 5 % від загальної кількості), відповідні вимоги не виконуються або ігноруються. Отже, брак належного нормативного регулювання навіть з підстав його недоцільності далеко не завжди є надійним аргументом щодо належного гарантування принципу прозорості як складової верховенства права.

У більшості країн із розвиненими традиціями демократичного публічного адміністрування відповідні інструменти забезпечення прозорості та відкритості функціонування органів публічної влади напрацьовуються та реалізуються не тільки, а головне – не стільки на загальнодержавному (законодавчому) рівні, скільки на місцевому або локальному. Це має бути загальнопоширеним прикладом належної адміністративної практики та гарантування дотримання принципу прозорості у діяльності органів публічної влади та публічному управлінні загалом.

## Список літератури

1. Конституція України / Верховна Рада України. – Офіц. вид. – К. : Парлам. вид-во, 2014. – 103 с.
2. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / [В. Б. Авер'янов та ін.] ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова ; НАН України [та ін.]. – Д. : Ліра ЛТД, 2008. – 585 с.
3. Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи N R (2002)2 «Про доступ до офіційних документів» від 21 лютого 2002 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_a33](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a33). – Назва з екрана.
4. Закон України «Про адміністративні послуги» // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 32 (09.08). – С. 1705, ст. 409.
5. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24 (25.06). – Ст. 170.
6. Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 49 (24.12). – Ст. 299.
7. Проект Закону про доступ до публічної інформації (Пояснювальна записка) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=33015](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=33015). – Назва з екрана.
8. Порядок функціонування веб-сайтів органів виконавчої влади, затверджений Наказом Державного комітету інформаційної політики, телебачення і радіомовлення України, Державного комітету зв'язку та інформатизації України 25.11.2002 № 327/225 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 2 (24.01). – С. 160, ст. 49.

V. Venher

### TRANSPARENCY AS A KEY PRINCIPLE OF PUBLIC AUTHORITIES FUNCTIONING

*The article presents a legal analysis of the principle of transparency and openness in the activities of the state and local authorities. The principle of transparency is studied in terms of the constitutional human rights for information. There is a general review of distinctive characteristics of such related concepts as transparency, openness, and publicity. The author notes that the principle of publicity requirements is mainly characterized through the public dimension and even some ceremonial activities of public authorities. Openness as part of a broad understanding of the principle of transparency provides an opportunity for any person to directly obtain information on the activities of the state or local self-government authority. In other words, the requirement for openness should be considered from the perspective of a person's possibility for the actual access to the government facilities, his or her opportunity to review the transcript, records, audio and video recordings of official meetings, etc. Transparency (glassy) in its narrow perception and interpretation should be understood as an ability of any person by using certain tools to view the activities of the state or local authority as in a glass. This is an opportunity to comprehend all the internal processes that could influence the way, type, and terms of taking decisions in each particular case. The article presents the characteristics of the main approaches and vulnerable areas of compliance by public authorities functioning with legislative provisions on disclosure of information about their work. The attention is focused on the presumption of public administration on the accessibility and openness of public information with some restrictions established by law. The article also analyzes the main principles of the organization of public authorities' official websites with a special attention to peculiarities of the local self-government powers in this area, which could be used more effectively to ensure compliance with the principle of transparency. A special attention is paid to the importance and necessity of the local by-law-making and regulation. At this level of legal regulation it is frequently possible to provide even wider and more effective implementation of the principle of transparency than it is provided by the national legislation.*

**Keywords:** transparently, openness, publicity, public authorities, principle of legality, official websites, administrative services, local self-government authorities, rule of law.

Матеріал надійшов 17.05.2017