

УДК 342.9:351-077(44)

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2022.1.28>**Д. С. Мартиненко**

аспірант

Хмельницького університету управління та права Імені Леоніда Юзькова

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ У СФЕРІ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ НА ПРИКЛАДІ ФРАНЦІЇ

У статті розглянуто особливості становлення транспарентності електронного урядування у Франції. Визначено особливості розвитку інформаційного права Франції: у державі немає спеціального закону про електронну (цифрову) адміністрацію та про регулювання відносин у Інтернет-просторі. Такий підхід обумовлений тим, що як науковці, так і законодавець вважають, що краще не створювати спеціальне ІТ-право, а поєднати державне регулювання з саморегуляцією. Зазначено, що останнім часом спостерігаються тенденції оцінки доцільності прийняття спеціального закону про цифрові технології. Визначено два негативні аспекти цифровізації публічного урядування. Перший – це цифрова нерівність, другий – електронна адміністрація залишається альтернативою паперовій, паперова та електронна адміністрації співіснують. На основі проведеного аналізу зазначено, що завдання електронної адміністрації у Франції вирішуються послідовно, координовано, з урахуванням позитивного та негативного досвіду інших держав, з урахуванням власних правових та культурних традицій. Головним завданням реформ є зручність та доступність публічного управління для людини. Французька електронна адміністрація орієнтована на громадянина, а не бізнес-структури. Позитивним для запозичення Україною є те, що надання електронної публічної послуги не завжди передбачає застосування електронного цифрового підпису. Представляється доцільним також у національній правозастосовній практиці вирішити питання юридичної сили електронного документу без електронного цифрового підпису.

Ключові слова: транспарентність, електронне урядування, цифрові технології, електронні публічні послуги.

Постановка проблеми. Активне впровадження в Україні електронного урядування актуалізувало питання забезпечення транспарентності у зазначеній сфері. Набуття Україною статусу кандидата у члени ЄС вказує на доцільності дослідження досвіду провідних держав-членів ЄС у сфері впровадження відкритості електронного управління. Франція однією з перших у світі врегулювала правові режими інформації Законом про інформатику, картотеки та свободи 1978 року. Розвиток інформаційного суспільства є одним з пріоритетних завдань держави.

Євроінтеграційні прагнення України, належність як України, так і Франції до романо-германської правової сім'ї вказують на доцільність комплексного аналізу французького механізму забезпечення транспарентності у сфері електронного урядування.

Стан наукової розробки теми. Французьке законодавство у цій частині національними правниками досліджено фрагментарно у межах

більш широкого аналізу зарубіжного досвіду впровадження транспарентності у діяльність публічного урядування. Зокрема, це роботи В.М. Пилаєвої [1], Г.А.Терещук [2], Л. Наливайко, М. Романова [3].

Зазначене вказує на доцільність вирішення наступної **мети:** визначення пріоритетних напрямів удосконалення національного механізму транспарентності електронного урядування на основі системного аналізу відповідного законодавства Франції.

Виклад основного матеріалу. З кінця 90-х років у Франції на підзаконному рівні почала формуватися нормативна база електронної адміністрації (l'administration électronique). Першим програмним документом виступила Програма урядової діяльності для інформаційного суспільства (PAGSI, 16 января 1998 року) [4]. Цією програмою було закладено основу створення та уніфікації публічних інтернет-сайтів, електронних адміністративних формулярів. Наступним документом була Урядова програма

RE/SO 2007 «За електронну республіку у інформаційному суспільстві». Основною метою програми було створення до 2007 року для усіх бажаючих умов використання Інтернету, забезпечення коледжів, ліцеїв, підприємств, домогосподарств комп'ютерами. Окрім цього, кожне підприємство повинно було мати доступ до Інтернету, у тому числі для участі у електронній торгівлі [5].

Перед усіма публічними органами Франції було визначено наступні орієнтири: пріоритет запуску електронних проєктів та телепроцедур; подолання розрізненості інформаційно-телекомунікаційних систем різних органів з метою створення спільних служб для багатьох органів.

9 лютого 2004 року було анонсовано проєкт ADELE «Електронна адміністрація 2004/2007 – для спрощення життя» [6]. У ньому зазначалося, що 2003 рік став рекордним щодо розвитку електронної торгівлі та використання Інтернету 43 відсотками французів. Проєкт передбачав переведення до кінця 2006 року більшості адміністративних процедур у дистанційну форму.

У 2004 році урядом було схвалено Стратегічний план електронної адміністрації на 4 роки [7]. Основним завданням плану було створення більш глобальної інтернет-служби, яка б дозволяла громадянину отримувати інформацію, призначати зустрічі, здійснювати електронні процедури на лінії тощо. Діяльність реалізовувалася за двома напрямки: пропозиція більшої кількості послуг зі створення умов довіри для усіх та у бідьякий час; участь у модернізації публічних служб у співпраці з європейськими партнерами, розвиток електронної адміністрації.

Більш конкретні пропозиції було сформовано у Доповіді керівника Місії з покращення мереживної адміністрації для пропозиції кращих послуг споживачам П'єра де ля Кост (Pierre de la Coste) від 10 січня 2003 року. Доповідь мала назву «L'Hyper-République: bâtir l'administration en réseau autour du citoyen» (Гіперреспубліка, або побудувати мереживну адміністрацію навколо громадянина). Доповідь містила план діяльності на 5 років [8].

Одним із практичних аспектів зазначеної Доповіді виступила класифікація 4 типів користувачів електронної адміністрації:

- приватні особи (громадяни), щодо яких потрібно дотримуватися двох принципів: рівності всіх перед публічними службами та захист персональних даних;
- професіонали (підприємства), для яких доступ до Інтернету є частиною їх професійної

діяльності; слід зазначити, що незавжди можна відмежувати професійне та приватне життя підприєємців, самозайнятих осіб;

- асоціації, щодо яких інформаційні технології дозволяють забезпечити тотальну прозорість використання отриманих асоціаціями субвенцій;
- місцеві громади (36 тисяч комун у Франції).

У доповіді зазначалося на необхідності створення персональних адміністративних просторів, створенні публічних сайтів, розвитку електронної демократії (теледебати повинні оприлюднюватися у Інтернеті), офіціалізації публічного Інтернету (вся інформація, опублікована в Інтернеті органами публічного адміністрування, отримала офіційний статус).

Серед основних пріоритетів побудови цифрового урядування вказувалося про фінансові стимули електронного адміністрування, доступність електронної адміністрації для усіх, створення регіональних агентств та регіональних порталів електронної адміністрації, хартії якості електронної адміністрації з відповідними індикаторами, впровадження політики простої та ефективної сертифікації (для користувача повинна бути одна реєстрація у мережі при зверненні до будь-якого органу за його вибором), розвиток відносин органів публічного урядування, адміністрування та підприємств через інтернет (зокрема, обов'язкове застосування електронних технологій у публічних закупівлях).

Наступний етап розвитку пов'язаний з виходом на законодавчий рівень регулювання публічного адміністрування. Перший Ордонанс від 8 грудня 2005 року закріпив:

- принцип еквівалентності паперових та електронних документів, що використовуються громадянами та владою;
- якщо орган влади отримав від громадянина звернення у електронній формі та підтвердив отримання, він не може запитувати повторне звернення у паперовій формі;
- органи влади можуть створювати телепроцедури.

Одним із важливих законів є Ордонанс від 12 квітня 2000 року про права громадян у їх відносинах з органами влади [9]. Для французької правової доктрини є характерною орієнтація на додержання прав громадян у адміністративних відносинах. Тому і закони нового покоління мають таку мету: впровадження інформаційних технологій у ту чи іншу сферу здійснюється з метою додержання та збагачення прав громадян. Таку ж мету має Ордонанс від 13 березня 2000 року про адаптацію прав на докази за

допомогою інформаційних технологій та електронного підпису [10].

Одним із важливих є циркуляр від 26 травня 2011 року про створення єдиного порталу публічної (державної) інформації «data.gouv.fr» за допомогою місії «Etalab» та застосування правил використання публічної інформації [11]. Декретом від 1 серпня 2014 року про інформаційно-комунікаційну систему держави було створено єдину інформаційну систему держави [12].

10 квітня 2014 року Франція подала заявку на приєднання до міжнародної ініціативи «Відкритий уряд». У 2014 році Франція стала першою в Європі за рівнем цифрової адміністрації [13].

Особливістю розвитку інформаційного права Франції є те, що у державі немає спеціального закону про електронну (цифрову) адміністрацію та про регулювання відносин у Інтернет-просторі. Такий підхід обумовлений тим, що як науковці, так і законодавець вважають, що краще не створювати спеціальне ІТ-право, а поєднати державне регулювання з саморегуляцією [14]. Проте останнім часом спостерігаються тенденції оцінки доцільності прийняття спеціального закону про цифрові технології [15].

Забезпечення відкритості влади у роботі з адміністративною інформацією здійснюється за наступними напрямками: створення, збір, обробка, зберігання, розповсюдження адміністративної інформації.

Французька електронна адміністрація заснована на трьох складових: демократизація доступу до права та адміністративних документів, адміністративний інтернет, телепроцедури (електронні процедури) [16].

Юридично значима офіційна інформація повинна розповсюджуватися вільно, оскільки державні документи – це публічне майно. Окрім доступності документів, діє принцип мінімальної інтервенції держави (ініціатива держави обмежена його основною місією та забезпечує справедливу оцінку приватних ініціатив опублікування текстів). Політика вільного розповсюдження включає чотири елементи: ліберальна політика репродукції державної юридичної документації; електронний форма текстів; безкоштовний доступ до текстів; незначна вартість реалізації [16].

Національна комісія з інформатики та свобод забезпечує право доступу до інформації з автоматичною обробкою. Державна Рада включила право на доступ до адміністративних документів до фундаментальних гарантій, передбачених ст. 34 Конституції [17]. Електронний

етап адміністративної транспарентності пов'язаний з електронним доступом до законодавства, створенням сайтів www.legifrance.gouv.fr у 1998 році та www.etalab.gouv.fr у 2011 році; доступом громадян до адміністративних документів. При цьому, акцент адміністративних відносин змінюється: не просто громадянин запитує документ, але й адміністрація демонструє власну волю до відкритості інформації.

Телепроцедури передбачають нематеріалізований обмін формальностями між органами публічної влади та їх партнерами, користувачами. Такі електронні процедури кожен орган розвиває самостійно. З 2001 року у Франції впроваджено 20 видів електронних процедур для приватних осіб та підприємств, асоціацій.

І електронні процедури, і розповсюдження інформації в тому чи іншому ступені пов'язані з розвитком адміністративного інтернету. Виокремлюється п'ять ключових місій публічного інтернет-сайту:

1. Інформувати (вимоги до змісту сайту) – можна зрозуміти побудову адміністрації, новини, закони та регламенти, доповіді та звіти.

2. Логіка використання – зрозуміла мова, вхід за категоріями користувачів, персональний простір, зовнішні зв'язки, мультілінгвізм.

3. Доступ до даних (надання інформації) – наявність ієрархії даних, пошукової системи, плану сайту, тезаурусів.

4. Телепроцедури – надання формулярів, телепроцедури, можливість відстеження запиту, звернення за допомогою.

Циркуляром від 7 жовтня 1999 року про інтернет-сайти публічних служб та установ держави визначено принципи змістовного наповнення публічних інтернет-сайтів: надійність, доступність, інтерактивність; наявність зв'язку з основними сайтами публічної адміністрації; розміщення адміністративних формулярів; електронна бібліотека доповідей [18].

Ліберальні тенденції разом з електронізацією зробили класичну модель адміністрації більш відкритою та інтерактивною.

Проте цифровізація публічного урядування має і два негативних аспекти. Перший – це цифрова нерівність (формуляри не враховують нетипові випадки тощо). Другий – електронна адміністрація залишається альтернативою паперовій, паперова та електронна адміністрації співіснують.

Висновки. Проведений аналіз вказує, що завдання електронної адміністрації у Франції вирішуються послідовно, координовано, з ура-

хуванням позитивного та негативного досвіду інших держав, з урахуванням власних правових та культурних традицій. Головним завданням реформ є зручність та доступність публічного управління для людини. Французька електронна адміністрація орієнтована на громадянина, а не бізнес-структури. Позитивним для запозичення Україною є те, що надання електронної публічної послуги не завжди передбачає застосування електронного цифрового підпису. Представляється доцільним також у національній правозастосовній практиці вирішити питання юридичної сили електронного документу без електронного цифрового підпису.

Список використаної літератури:

1. Пилаєва В.М. Адміністративно-правові засади забезпечення транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Х. : Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна, 2017, 19 с.
2. Терещук Г. Зарубіжна практика забезпечення принципу транспарентності в діяльності публічної адміністрації. Actual problems of law. Том 1. Випуск 3. 2019. С. 65-70.
3. Наливайко Л., Романов М. Поняття та ознаки транспарентності в контексті євроінтеграції. Jurnalul juridic național: teorie și practică. Национальный юридический журнал: теория и практика. National law journal: theory and practice. № 5 (21). 2016. С. 27-29.
4. PAGSI. URL : http://www.ant.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/1998-01-16_-_CISI_16_janvier_1998_-_Extraits_cle58d338.pdf
5. Programme gouvernemental RE/SO 2007 Pour une république électronique dans la société de l'information. URL : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000246535&fastPos=1&fastReqId=1504671689&categorieLien=id&oldAction=rechTexte>
6. Administration Electronique 2004 – 2007: projet ADELE: pour se simplifier la vie». URL : <http://www.senat.fr/rap/r03-402/r03-4022.html>.
7. le Plan Stratégique de l'administration électronique pour 4 ans a été approuvé. URL : http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/IMG/pdf/projet_ADELE.pdf.
8. L'Hyper-République: bâtir l'administration en réseau autour du citoyen. URL : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/034000010/index.shtml>.
9. Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. URL : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000215117&fastPos=2&fastReqId=988788943&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte>
10. Loi n° 2000-230 du 13 mars 2000 portant adaptation du droit de la preuve aux technologies de l'information et relative à la signature électronique. URL : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000399095&fastPos=1&fastReqId=1449505294&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte>
11. Circulaire du 26 mai 2011 relative à la création du portail unique des informations publiques de l'Etat « data.gouv.fr » par la mission « Etalab » et l'application des dispositions régissant le droit de réutilisation des informations publiques. URL : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000024072788&fastPos=1&fastReqId=794994886&categorieLien=id&oldAction=rechTexte>
12. Décret n° 2014-879 du 1er août 2014 relatif au système d'information et de communication de l'Etat. URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000029337021>.
13. Le numérique : instrument de la transformation de l'État. URL : <http://www.gouvernement.fr/action/le-numerique-instrument-de-la-transformation-de-l-etat>
14. Internet et les réseaux numériques. Etude adoptée par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat le 2 juillet 1998, Paris: La Documentation française, 1998. P.241.
15. Maisl H. L'administration et son information // À propos de l'administration française / sous la dir. de F.Gallouédec-Genuys. Paris : La Documentation Française, 1998. P.109-110.
16. Chatillon G. Administration électronique et services publics. AJDA. 2001. № 7-8. P.617.
17. Langenieux-Villard P. L'administration en questions. Rapport au Premier ministre. Paris: La Documentation française, 1995. P.42.
18. Alcaud D., Lakel A. Les nouveaux «visages» de l'administration sur Internet: pour une évaluation des sites publics de l'Etat // Revue française d'administration publique. 2004. № 110. P. 313.

Martynenko D. S. Legal provision of transparency in the field of e-government on the example of France

The article examines the peculiarities of the development of transparency of e-government in France. The peculiarities of the development of French information law are identified: the state does not have a special law on electronic (digital) administration and on the regulation of relations in the Internet space. This approach is due to the fact that both scientists and legislators believe that it is better not to create a special IT law, but to combine state regulation with self-regulation. It is noted

that recently trends have been observed to assess the expediency of adopting a special law on digital technologies. Two negative aspects of digitalization of public governance are identified. The first is digital inequality, the second is that electronic administration remains an alternative to paper, paper and electronic administration coexist. On the basis of the conducted analysis, it is stated that the tasks of electronic administration in France are solved consistently, in a coordinated manner, taking into account the positive and negative experience of other states, taking into account their own legal and cultural traditions. The main task of the reforms is the convenience and accessibility of public administration for people. French e-government is citizen-oriented, not business-oriented. It is positive for Ukraine's borrowing that the provision of an electronic public service does not always involve the use of an electronic digital signature. It is considered expedient also in the national law enforcement practice to resolve the issue of the legal force of an electronic document without an electronic digital signature.

Key words: *transparency, electronic governance, digital technologies, electronic public services.*