

## Поняття, ознаки та значення транспарентності в контексті євроінтеграції

### *The concept, characteristics and importance of transparency in the context of European integration*

Лариса Наливайко, Максим Романов

#### Ключові слова:

*транспарентність, поняття, ознаки, прозорість, відкритість, гласність, влада, значення, підзвітність.*

#### Key words:

*transparency, definition, features, transparency, openness, publicity, power, value, accountability.*

**Постановка проблеми.** Державно-правові реформи, що адаптують Україну для входження у європейське співтовариство, ставлять перед національною наукою ряд важливих завдань.

Принцип транспарентності є одним із невід'ємних складових існування правової державності, утвердження конституціоналізму та функціонування верховенства права на європейському просторі. З огляду на вищезазначене перед українською юриспруденцією постало питання про необхідність створення наукового підґрунтя для подальшої імплементації у національне законодавство категорії «транспарентність».

Одним із наріжних каменів юридичної науки сьогодення є проблема транспарентності, що постала зовсім нещодавно. Саме тому перед вченими постає питання, що потребує українського шляху вирішення з урахуванням міжнародного досвіду.

Саме тому дослідження відповідної категорії шляхом аналізу підходів до розуміння понять, виокремлення ряду ознак та з'ясування її значення з метою імплемувати все віднайдене в національне законодавство є першочерговим питанням.

**Стан дослідження проблеми.** Відповідна категорія неодноразово ставала предметом наукових розвідок як вітчизняних, так і зарубіжних правників, серед яких слід назвати таких, як, зокрема, Д. Гунін, О. Кошова, О. Кудіна, П. Манченко, Л. Наливайко, М. Пашковська, Г. Пизіна, С. Романюк, Д. Співак, О. Чепік-Трегубенко, В. Ярошенко.

Стаття виконана в рамках теми науково-дослідної роботи Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ «Актуальні проблеми державотворення, правотворення та правозастосування» (номер державної реєстрації: 0112U003550).

**Метою статті** є спроба тлумачення підходів до розуміння категорії транспарентності як конституційного принципу, її ознак та значення в контексті перспективної імплементації віднайдених положень у національне законодавство. Поставлена мета зумовила необхідність розв'язання ряду дослідницьких завдань, серед яких слід назвати, зокрема, аналіз підходів до розуміння категорії транспарентності, узагальнення випрацьованої наукової тенденції до тлумачення відповідного поняття, спробу презентувати власний погляд щодо розуміння поняття транспарентності та його складових, дослідження наукових поглядів на питання ознак транспарентності, спробу тлумачення віднайдених ознак та спробу віднайти авторські, з'ясування значення транспарентності для сучасної України.

**Виклад основного матеріалу.** Термін «транспарентність», що є широкоживим і бере свій початок з давніх-давен, має витоки в різних мовах. Так, зокрема, з англійської “transparency” перекладається як «прозорий»<sup>1</sup>, але загальноприйнятим вважається єдине походження відповідного поняття з латини, де “transparere” дослівно перекладається як «щось прозоре та зрозуміле»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Oxford Advanced Learner's Dictionary / ed. J. Crowther. – Oxford : Oxford University Press, 1998. – P. 1271.

<sup>2</sup> Кудіна О. Транспарентність влади в Україні: проблеми становлення та чинники забезпечення / О. Кудіна // Вісник Дніпропетровського університету. Серія : Філософія. Соціологія. Політологія. – 2013. – Т. 21, Вип. 23 (4). – С. 33–38.

Сьогодні відповідна категорія різними вченими трактується по-різному, тому, на жаль, відсутній єдиний погляд на вказану проблематику. Так, на думку О. Кошової, в більшості документів Організації з безпеки і співробітництва в Європі термін «транспарентність» використовується безпосередньо, а в матеріалах, пов'язаних із діяльністю Європейського суду з прав людини, частіше використовується «відкритість» і «публічність»<sup>3</sup>. Виходячи із наведеної думки, ми можемо припустити, що термін «транспарентність» змістовно поєднує в собі вказані дві складові.

Разом із вищенаведеним належить зауважити на думці Д. Співака про те, що в світі нараховується близько 20 країн, в яких принцип транспарентності державного управління для широкого громадського контролю закріплено на рівні правової норми спеціальним законодавством<sup>4</sup>, що говорить про вагомість відповідного принципу та необхідність його імплементації у національне законодавство.

В російській науці поняття транспарентності досліджується як політичне або соціальне явище, зокрема «транспарентність політичного процесу» є відкритістю його легальних сфер для суспільства, доступністю для громадян інформації про його цілі та шляхи їх реалізації<sup>5</sup>.

Виходячи із такого розуміння транспарентності політичного процесу, керуючись думкою про те, що транспарентність є базовим функціональним принципом будь-якого політичного явища, вважаємо, що його можна застосувати на державно-владні, соціальні та інші відносини у суспільстві. Отже, транспарентність як правова категорія є поняттям базовим (засадничим).

Окрім того, у зарубіжних країнах, як вище було зазначено, транспарентність також розглядається як соціальне явище, як стан інформованості (наявність повних, достатніх та достовірних знань) про ту чи іншу діяльність (її об'єкти чи результати), котре давало б змогу будь-якому зацікавленому суб'єкту мати повне уявлення про неї<sup>6</sup>.

Про такий характер відповідного терміна говорять й інші науковці. Так, Е. Афонін та О. Суший сходяться на думці про те, що транспарентність – це засадна властивість політичної влади, яка забезпечує розвиток демократії, громадянського суспільства шляхом відкритості дій різних гілок влади, процедури прийняття рішень та активізації громадянського контролю над діяльністю органів державної влади та управління, а такі поняття, як прозорість, відкритість, гласність, є певними атрибутивними ознаками (характеристиками) транспарентності<sup>7</sup>.

Належить також співвіднести отримані дані із думкою М. Пашковської про те, що транспарентність є засадничим поняттям, яке у собі в тісному взаємозв'язку поєднує декілька понять, що визначають форми та способи функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування у демократичній державі<sup>8</sup>.

Така позиція, зокрема, співпадає із поглядами С. Романюка, оскільки в сучасному людиноцентричному вимірі з огляду на об'єктивні обставини транспарентність поєднує у собі такі поняття, як прозорість, відкритість, гласність, публічність, підзвітність<sup>9</sup>.

Інші автори також долучають до вказаних вище складових транспарентності «доступ до публічної інформації» та «участь в управлінні державними справами»<sup>10</sup>.

<sup>3</sup> Кошова О. Транспарентність сучасної судової влади / О. Кошова // Філософські та методологічні проблеми права. – 2015. – № 1–2. – С. 209–216.

<sup>4</sup> Співак Д. Інститут транспарентності у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування / Д. Співак // Політологічні записки. – 2011. – № 4. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Polzap\\_2011\\_4\\_48](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Polzap_2011_4_48).

<sup>5</sup> Политическая наука: Словарь-справочник / сост. И. Санжаревский. – М., 2010. – С. 544.

<sup>6</sup> Гунин Д. Транспарентность и тайна информации: теоретико-правовой аспект : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / Д. Гунин. – Екатеринбург, 2008. – С. 12.

<sup>7</sup> Афонін Е. Транспарентність влади в контексті європейської інтеграції України / Е. Афонін, О. Суший [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lib.rada.gov.ua/static/about/text/transparentnist.pdf>.

<sup>8</sup> Пашковська М. Поняття транспарентності в сучасній науці «Державне управління» / М. Пашковська // Ефективність державного управління. – 2013. – Вип. 34. – С. 135–143.

<sup>9</sup> Романюк С. Особенности демократизации политического управления в условиях глобализации : дисс. ... канд. полит. наук : спец. 23.00.04 «Политические проблемы международных отношений, глобального и регионального развития» / С. Романюк. – М., 2005. – 181 с.

<sup>10</sup> Наливайко Л. Транспарентність публічної влади: вітчизняний і зарубіжний досвід / Л. Наливайко, О. Чепік-Трегубенко // Право України. – 2015. – № 6. – С. 148–156.

Проте, незважаючи на плюралізм розуміння прозорості в аспекті засадничого поняття, існує також і протилежна думка про відмежування всіх зазначених характеристик прозорості одна від одної та від її самої.

Зокрема, на думку В. Ярошенка, відкритість, на відміну від прозорості, є функціональною характеристикою державної влади та виявляє ступінь безпосередньої участі громадян, активність суспільного контролю громадян над діяльністю органів державного управління тощо. Відкритість влади означає її готовність та вміння поділитися цією владою з народом через залучення їх до процесу прийняття управлінських рішень, здійснення влади. Прозорість (прозорість) – це обізнаність діями влади, а відкритість – це реальна можливість вплинути на її зміст<sup>11</sup>.

Хоча з точки зору принципів верховенства права, конституціоналізму та у зв'язку зі ст. 5 Основного Закону про те, що єдиним джерелом влади в Україні є народ, розглядати відкритість влади як готовність та вміння поділитися цією владою з народом через залучення їх до процесу прийняття управлінських рішень є априорі неможливим.

Разом із вищезазначеним підходом до дослідження поняття прозорості належить визначити ряд ознак, які притаманні цій категорії і є її невід'ємними складовими.

Виходячи із зазначеного поняття, належить виокремити ряд ознак прозорості, до яких слід віднести:

- пріоритет прозорості над закритістю;
- невід'ємний взаємозв'язок прозорості і верховенства права;
- повнота інформації;
- своєчасність отримання інформації;
- реальна можливість громадян вплинути на те чи інше рішення;
- цілісність інформації.

Говорячи про пріоритетність прозорості над закритістю та прийняттям рішень владою «поза очі», автори мають на увазі те, що, оскільки пріоритет<sup>12</sup> є переважним значенням чогось або провідним напрямом чого-небудь, що вимагає першочергової уваги, прозорість є більш пріоритетною у функціонуванні органів влади, а ця першість є однією із основних її ознак.

Важливою ознакою є також і взаємозв'язок прозорості і верховенства права. Якщо останній розуміти як панування права в суспільстві, а прозорість – як принцип діяльності влади, що базується на її відкритості, прозорості, доступності, підзвітності, публічності, гласності, доступі до публічної інформації та участі громади в управлінні державними справами, то очевидним є той факт, що принцип прозорості і його основні органічні елементи не можуть суперечити встановленому правом суспільному ладу, що панує у конкретному суспільстві.

Маємо на увазі, що певні владні рішення носять закритий характер і не розголошуються з причин збереження національної безпеки (наприклад, в нинішній обстановці – план проведення антитерористичної операції на сході країни), водночас зауважуємо на переліку інформації з обмеженим доступом, різних грифів секретності, що вказані в Законі України «Про державну таємницю»<sup>13</sup>. І саме через це верховенство права виступає певним об'єктивним обмеженням прозорості.

Повнота інформації, виходячи із етимологічного тлумачення слова «повнота»<sup>12</sup>, є за своєю суттю тією властивістю, що передбачає отримання певного роду інформації про діяльність влади не у вузькому, а у найбільш широкому обсязі, оскільки складність здійснення державної влади полягає саме у тому, що одне рішення у вузькій сфері може впливати на всі інші і навіть на ті, що до неї жодного відношення не мають. Саме тому належить надавати інформацію в тому обсязі, що найбільш повно відображає результат рішення органу влади.

<sup>11</sup> Ярошенко В. Прозорість та відкритість влади як механізми становлення інституту демократичної громадянськості / В. Ярошенко // Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили. Сер.: Політологія. – 2012. – Т. 182, Вип. 170. – С. 85–91.

<sup>12</sup> Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. – С. 619.

<sup>13</sup> Про державну таємницю: Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3855-12>.

Своєчасність отримання певної інформації на запит чи у форматі публічності (безпосередньо від носія державної влади), чи іншим способом є однією із фундаментальних ознак, що притаманні транспарентності. Процес розвитку держави та його вектор прямо залежить від прийняття рішень носіями державної влади, цей процес є досить динамічним і з огляду на те, в який проміжок часу громадськість отримує доступ до тієї чи іншої інформації про такі рішення, прямо залежить рівень транспарентності влади (можливість вплинути на рішення, відкритість діяльності влади та публічність).

Реальна можливість громадян вплинути на те чи інше рішення означає, що категорія транспарентності має в собі ті складові, які передбачають і підзвітність влади, яка є обмежувальною характеристикою і відображає громадський контроль за її діяльністю.

Належить звернути увагу також на «реальність» такого впливу, який має бути ефективним і дієвим в будь-яких умовах. Виходячи із положень Основного Закону, можна сказати, що єдиним джерелом влади в Україні є її народ<sup>14</sup>, з цього випливає, що всі громадяни нашої держави мають право впливати на прийняття державно-владних рішень в обставинах, коли вектор державної політики їх не влаштовує, саме тому реальна можливість громадян впливати на рішення влади є невід'ємною ознакою транспарентності.

Також належить розтлумачити поняття цілісності інформації, що отримує громадськість. З точки зору розмежування повноти інформації та її цілісності вказані положення є близькими за значенням, але їх розбіжність полягає в тому, що повнота певною мірою передбачає надання більшого спектру інформаційної маси стосовно конкретного питання та наслідків прийняття окремого рішення, а цілісність інформації є за своєю суттю однорідною інформацією, що надається громадянам в одному вигляді і в повному обсязі, інакше кажучи, без залишку, без вилучення окремих фраз із загального контексту, що можуть викривити сутність державно-владного рішення.

Переходячи до з'ясування значення транспарентності для сучасної України загалом та її нації зокрема, належить зазначити, що ця наукова площина є активно досліджуваною у вітчизняній юриспруденції, оскільки транспарентність відіграє важливу роль у подоланні багатьох проявів владної недоброчесності та відіграє вирішальну роль у їх виявленні та припиненні.

На думку Є. Романенка, небажання піддавати свою діяльність відкритості та прозорості в сучасній практиці державного управління відображає наявність так званих вогнищ монопольного управління, позбавленого транспарентності, а отже, є безпосередньою умовою їх корумпованості. Це свідчить про нестабільність функціонування держави та комунікативну деконструктивність, яка негативно позначається на життєдіяльності суспільства загалом<sup>15</sup>.

Цілком і повністю погоджуючись із позицією вченого, належить зауважити на критичному для українського суспільства значенні транспарентності як фундаментального принципу існування державності.

Рівень довіри громадян безпосередньо залежить від рівня транспарентності влади. Низький рівень відкритості, доступності та прозорості влади породжує незадоволеність роботою державних органів у громадян, а також створює негативні настрої суспільства загалом. Невиконання владою своїх обов'язків перед населенням спричиняє кризу довіри і породжує прагнення громадян до нелегітимних способів задоволення своїх потреб<sup>16</sup>.

На жаль, більшість посадових осіб владних органів дуже часто зловживають своїми повноваженнями і спрямовують власну діяльність на задоволення особистих інтересів, а не на благо суспільства.

Про такі факти свідчить реальний рівень корумпованості державної служби, відображений у результатах щорічного соціологічного дослідження «Барометр світової корупції» ("Global Corruption Barometer") міжнародної громадської організації по боротьбі з корупцією та дослідженню питань корупції у світі "Transparency International" і "Gallup International Association".

<sup>14</sup> Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 2-го скликання від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.

<sup>15</sup> Романенко Є. Відкритість та прозорість як структурні рівні транспарентності державного управління та їх комунікативні функції / Є. Романенко // Теоретичні та прикладні питання державотворення. – 2014. – Вип. 14. – С. 17–31.

<sup>16</sup> Тованчова Е. Транспарентность государственной власти: политологический аспект : дисс. канд. полит. наук : спец. 23.00.02 «Политические институты, процессы и технологии» / Е. Тованчова ; Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации». – М., 2015. – С. 10–11.

Таким чином, показники коруптованості у сфері державної служби сягнули рівня в 56%, що порівняно із політичними партіями (45%), бізнесом (36%), ЗМІ (22%) та громадськими організаціями (20%)<sup>17</sup> є досить вагомою цифрою ще й з огляду на те, що ці органи є найбільш вагомими під час орієнтування державної політики її вектору та змістовного навантаження.

**Висновки.** Отже, на підставі проаналізованих даних належить аргументувати позицію щодо поняття прозорості як складної теоретико-правової категорії, що змістовно поєднує в собі такі поняття, як прозорість, відкритість, гласність, публічність, підзвітність, доступ до публічної інформації та участь в управлінні державними справами.

Також належить погодитись з тим, що прозорість – це обізнаність діям влади, а відкритість – це реальна можливість впливу, але із цього виходить, що, керуючись напрацюваннями вчених, які уніфікують ці складові в категорію прозорості, ми не просто спростимо понятійно-категоріальний апарат у сфері взаємодії громадськості та державної влади, але й відкриємо нове поле для наукової дискусії, що може сприяти розвитку демократичної та соціальної держави в Україні.

Виходячи із такого розуміння категорії прозорості, належить зауважити, що всі її органічні складові є неможливими одна без одної, одні є причиною інших, а інші є наслідком попередніх.

Тобто якщо прозорість – це рівень обізнаності діям влади, а відкритість – це функціональна характеристика влади до демонстрації своєї діяльності, то ми можемо сказати, що обізнаності в діях влади не наступить, допоки влада не буде діяти відкрито.

Якщо гласність – це характеристика влади, що робить її доступною до громадського обговорення, публічність – це здатність влади виконувати свої функції перед «публікою» (тобто особами, що її обрали), а підзвітність є обмежувальною характеристикою влади, що відображає громадський контроль за її діяльністю, то акцентуємо увагу на тому, що саме така «публічна» діяльність влади спричиняє громадське обговорення, а після – контроль (приводить до підзвітності). Разом із вищезазначеним належить констатувати, що ми здійснили спробу виокремити шість основних ознак прозорості, до яких віднесли пріоритет прозорості над закритістю, невід'ємний взаємозв'язок прозорості і законності, повноту інформації, своєчасність отримання інформації, реальну можливість громадян впливати на те чи інше рішення, цілісність інформації. Виходячи із такого тлумачення, належить зауважити, що цей перелік не є вичерпним, а така спроба визначеності сфери ознак прозорості покликана створити фундамент для подальшої дискусії з цього питання у наукових колах.

З огляду на все вищезазначене належить також зауважити на колосальному значенні прозорості для сучасного українського суспільства, оскільки в умовах євроінтеграції прозорість, відкритість, гласність, публічність та підзвітність державної влади є основними стовпами її функціонування.

Фундаментальне значення у функціонуванні прозорості має також й інший її суб'єкт – той, що здійснює контроль, тобто громада. Україною було зроблено цивілізаційний вибір, суспільство себе консолідувало кристалізувало у єдине ціле, саме тому в умовах таких державних перетворень значення прозорості є сьогодні вкрай нагальним.

## Анотація

У статті здійснено спробу комплексного підходу до дослідження категорії прозорості, її ознак як конституційного принципу, значення для сучасної України та перспективи імплементації відповідного принципу до національного законодавства України. З'ясовано, що відповідна проблематика досліджувалась багатьма вітчизняними та зарубіжними правниками, це дає змогу говорити про надзвичайну актуальність визначеної авторами теми та необхідність збільшення ефективних наукових розвідок у вказаному напрямі.

<sup>17</sup> Бусол О. Люстрація суддів в Україні: проблеми та підходи / О. Бусол // Конституційний процес в Україні: політико-правові аспекти. – 2014. – № 1. – С. 8–18, с. 11.

## Summary

In the article attempt of an integrated approach to the study of transparency, its characteristics as a constitutional principle, the value for modern Ukraine and prospects of implementation of the relevant national legislation of Ukraine. Clarified that the relevant issue was studied by many domestic and foreign lawyers, this allows us to speak of extraordinary relevance indicated by the topic and the need to increase effective scientific research in the specified direction.

## Використана література:

1. Oxford Advanced Learner's Dictionary / ed. J. Crowther. – Oxford : Oxford University Press, 1998. – 1271 p.
2. Кудіна О. Транспарентність влади в Україні: проблеми становлення та чинники забезпечення / О. Кудіна // Вісник Дніпропетровського університету. Серія: Філософія. Соціологія. Політологія. – 2013. – Т. 21, Вип. 23 (4). – С. 33–38.
3. Кошова О. Транспарентність сучасної судової влади / О. Кошова // Філософські та методологічні проблеми права. – 2015. – № 1–2. – С. 209–216
4. Співак Д. Інститут транспарентності у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування / Д. Співак // Політологічні записки. – 2011. – № 4. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Polzap\\_2011\\_4\\_48](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Polzap_2011_4_48).
5. Политическая наука: Словарь-справочник / сост. И. Санжаревский. – М., 2010. – 544 с.
6. Гунин Д. Транспарентность и тайна информации: теоретико-правовой аспект : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / Д. Гунин. – Екатеринбург, 2008. – 12 с.
7. Афонін Е. Транспарентність влади в контексті європейської інтеграції України / Е. Афонін, О. Суший [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lib.rada.gov.ua/static/about/text/transparentnist.pdf>.
8. Пашковська М. Поняття транспарентності в сучасній науці «Державне управління» / М. Пашковська // Ефективність державного управління. – 2013. – Вип. 34. – С. 135–143.
9. Романюк С. Особенности демократизации политического управления в условиях глобализации : дисс. ... канд. полит. наук : спец. 23.00.04 «Политические проблемы международных отношений, глобального и регионального развития» / С. Романюк. – М., 2005. – 181 с.
10. Наливайко Л. Транспарентність публічної влади: вітчизняний і зарубіжний досвід / Л. Наливайко, О. Чепік-Трегубенко // Право України. – 2015. – № 6. – С. 148–156.
11. Ярошенко В. Транспарентність та відкритість влади як механізми становлення інституту демократичної громадянськості / В. Ярошенко // Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили. Сер.: Політологія. – 2012. – Т. 182, Вип. 170. – С. 85–91.
12. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.
13. Про державну таємницю : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3855-12>.
14. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 2-го скликання від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.
15. Романенко Є. Відкритість та прозорість як структурні рівні транспарентності державного управління та їх комунікативні функції / Є. Романенко // Теоретичні та прикладні питання державотворення. – 2014. – Вип. 14. – С. 17–31.
16. Тованчова Е. Транспарентность государственной власти: политологический аспект : дисс. ... канд. полит. наук : спец. 23.00.02 «Политические институты, процессы и технологии» / Е. Тованчова ; Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации». – М., 2015. – 142 с.
17. Бусол О. Люстрація суддів в Україні: проблеми та підходи / О. Бусол // Конституційний процес в Україні: політико-правові аспекти. – 2014. – № 1. – С. 8–18.

**Лариса Наливайко,**

доктор юридичних наук, професор,

завідувач кафедри загальноправових дисциплін

Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

**Максим Романов,**

член Асоціації українських правників,

курсант факультету підготовки фахівців

для органів досудового розслідування

Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ