

## РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПУ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ В УКРАЇНІ

### THE IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLE OF TRANSPARENCY IN UKRAINE

**Наливайко Л.Р.,**

*доктор юридичних наук, професор,  
завідувач кафедри загальноправових дисциплін  
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

**Романов М.Ю.,**

*курсант факультету підготовки фахівців  
для органів досудового розслідування  
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

Статтю присвячено аналізу принципу транспарентності в аспекті функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування, а також в контексті громадської думки. Досліджено плюралізм підходів до розуміння поняття транспарентності, громадську думку щодо принципу транспарентності, проаналізовано функціонування принципу транспарентності в контексті діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

**Ключові слова:** транспарентність, підзвітність, прозорість, громадський контроль, публічність, відкритість, гласність, органи державної влади, органи місцевого самоврядування.

Статья посвящена анализу принципа транспарентности в аспекте функционирования органов государственной власти и местного самоуправления, а также в контексте общественного мнения. Исследованы плюрализм подходов к пониманию понятия транспарентности, исследовано общественное мнение относительно принципа транспарентности, проанализировано функционирование принципа транспарентности в контексте деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

**Ключевые слова:** транспарентность, подотчетность, прозрачность, общественный контроль, публичность, открытость, гласность, органы государственной власти, органы местного самоуправления.

The article is devoted to analysis of the principle of transparency in the aspect of functioning of public authorities and local governments, as well as in the context of public opinion. We investigated the diversity of approaches to understanding the notion of transparency, investigated public opinion regarding the principle of transparency, analyzes the functioning of the principle of transparency in the context of the activities of state authorities and local self-government.

**Key words:** transparency, accountability, public control, publicity, openness, public authorities, bodies of local self-government.

Актуальність зазначеної авторами тематики пов'язана з євроінтеграційними поглядами українського суспільства, що бачить себе в демократичному майбутньому. Поставлені громадянською спільнотою цілі вимагають комплексних державницьких реформ. Однією зі складових цих реформ виступає підвищення рівня транспарентності діяльності органів влади. Транспарентність є сьогодні відносно новою та досить актуальною тематикою, що змістовно поєднала в собі публічність, відкритість, доступність, підзвітність та гласність. Всі вищевказані складові по-різному застосовуються до діяльності різних органів влади в Україні.

Проблема дослідження полягає у плюралізмі підходів до розуміння поняття транспарентності загалом та застосуванні останньої в контексті діяльності органів влади та місцевого самоврядування зокрема, а також неоднозначність розуміння громадянами вказаної категорії та її функціонування.

Зв'язок дослідження з науковими завданнями полягає у тому, що воно було виконано в рамках теми науково-дослідної роботи Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ «Актуальні проблеми державотворення, правотворення та правозастосування» (номер державної реєстрації (0112U003550).

**Аналіз останніх досліджень.** Тематика транспарентності неодноразово ставала предметом наукових розвідок як вітчизняних, так і зарубіжних правників, серед яких: Д. Гунін, О. Кошова, О. Кудіна, П. Манченко, М. Пашковська, Г. Пизіна, С. Романюк, Д. Співак, О. Чепік-Трегубенко, В. Ярошенко, а також багато інших.

Завданням статті є: по-перше, аналіз основоположних підходів до розуміння сутності категорії «транспарентність» як конституційно-правового принципу, що висвітлено у працях як вітчизняних так і зарубіжних вчених, по-друге, проведення авторського соціологічного опитування на тему транспарентності, по-третє, дослідження діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування крізь призму транспарентності, по-четверте, узагальнення отриманих даних та надання короткої характеристики відповідних положень.

**Виклад основного матеріалу.** Термін «транспарентність», що є широко вживаним і бере свій початок з давніх-давен, має витoki в різних мовах, так, зокрема, з англійської «transparency» – прозорий [1], але загальноприйнятим вважається єдине походження відповідного терміна з латини, де «transparente» дослівно перекладається як щось прозоре та зрозуміле [2].

Сьогодні вказана категорія різними вченими трактується по-різному і, на жаль, відсутній єдиний погляд на вказану проблематику. Так, на думку О. Кошової, у 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» [3]. А, отже, 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 у світі нараховується близько 20 країн, у яких принцип транспарентності державного управління для широкого громадського контролю закріплено на рівні правової норми спеціальним законодавством [4], що говорить про вагомість відповідного принципу та необхідність його імплементації в національне законодавство.

Досліджуючи проблематику транспарентності влади, виникає питання, перед ким держава зобов'язана дотримуватися принципу транспарентності. Загальний погляд науковців лежить в тому полі, що цим інститутом є громадянське суспільство. На нашу думку, доцільно зауважити, що більш детально належить зробити акцент на українській молоді (студентах вищих навчальних закладів) як майбутнього української державності.

Протягом вересня-листопада 2016 року нами було проведено соціологічне опитування на тему: «Транспарентність влади в Україні», у складі якого є 10 питань та довідка щодо поняття транспарентності. Під час виконання завдання було опитано близько 1500 студентів таких вищих навчальних закладів, як Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Національний університет «Києво-Могилянська академія», Національна академія внутрішніх справ, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, Львівський національний університет імені Івана Франка, Львівський державний університет внутрішніх справ, Харківський національний університет імені Василя Каразіна, Національний університет «Одеська юридична академія».

Предметом опитування стали такі питання: 1. Чи були знайомі ви з поняттям транспарентності до того, як прочитали довідку? 2. Чи є, на вашу думку, транспарентною сучасна українська влада? 3. Чи зверталися ви до будь-яких органів влади із запитом на отримання інформації? 4. Яка із вказаних складових транспарентності є, на вашу думку, найбільш вагомою? (Відкритість, доступність, гласність, підзвітність, публічність, доступ до інформації). 5. Чи потрібне Україні конституційне закріплення принципу транспарентності? 6. Які органи влади, на вашу думку, найменшою мірою дотримуються принципу транспарентності у своїй діяльності? (До 3-х варіантів). 7. Чи користується українська влада довірою у вашому розумінні? 8. Чи здатне українське громадянське суспільство впливати на владу? 9. Чи доцільне, на вашу думку, створення дієвих громадських інституцій, що забезпечували б рівень транспарентності різних владних структур?

10. Як, на вашу думку, можна підвищити рівень транспарентності органів влади? (Коротко, найбільш ефективні кроки).

Таким чином, під час дослідження з'ясувалось, що 56,8% студентства не знайомі із поняттям транспарентності, а на протипагу 43,2% розуміють сутність цього поняття.

На думку 33,4% респондентів сучасна українська влада не є транспарентною, а 66,6% все ж визначають діяльність влади як таку, що відповідає зазначеному принципу.

На жаль, лише 21,3% зверталися до органів влади із запитом на отримання інформації, у той час, як 78,7% ніколи цього не робили.

Серед найбільш вагомих складових транспарентності студенти виділяють гласність (57,8%), публічність (49,7%) та відкритість (62,6%), водночас підзвітність та доступність визначають лише 20,5% та 22,8% опитаних.

На щастя, думка опитаних збігається із науковими поглядами авторів роботи і 81,1% сучасної молоді зазначає, що Україні необхідне конституційне закріплення транспарентності, а на протипагу нам 18,9% не підтримують таку думку.

Водночас Кабінет Міністрів України (57,8%), Верховна Рада України (66,3%) та органи місцевого самоврядування (47,5%), визначені як найбільш не транспарентні органи влади, разом із менш згадуваними Збройними Силами України (2,9%), органами Національної поліції (25%) та Конституційним Судом України (6,5%).

Вагомим питанням залишається результат про те, що 69% не довіряє владі у власному розумінні, а на протипагу їм, лише 31% довіряє останній. На протипагу останнім показникам, належить визначити, що 69% опитаних визнає здатність українського громадянського суспільства впливати на владу, тоді як лише 31% не згодні із цим судженням.

Респонденти також у своїх відповідях частіше нерозривно поєднують два останні запитання і вказують на необхідність створення дієвих громадських інституцій, що забезпечували б рівень транспарентності різних владних структур (76,6%), про що в подальшому прямо вказують у питанні про способи підвищення рівня транспарентності органів влади в цілому (у 40,2% анкет).

Разом зі створенням дієвих інституцій студенти вказують також на необхідність люстрації влади як ефективного засобу створення умов до її транспарентності (49,9%), необхідність більш жорсткого громадського контролю з боку громадян (45,3%), нагальну потребу у підвищенні правосвідомості та правової культури чиновників (27,9%) та введення системи електронного документообігу (так зване електронне урядування) як запоруки ефективної реалізації принципу транспарентності (37,8%).

Водночас органи державної влади є основним центром, що скеровує вектор державної політики в необхідний суспільству напрям. Основними такими органами в нашій державі є Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України та Верховний Суд Укра-

їни. Виходячи із розуміння прозорості, як категорії, що змістовно поєднує в собі доступність, відкритість, публічність, гласність та підзвітність, її значення у формуванні української держави та, зокрема, діяльності вище вказаних органів є надзвичайно вагомим.

Роз'яснюючи поняття прозорості щодо діяльності органів державної влади, належить перш за все з'ясувати сутність понять відповідних владних інституцій та окреслити їх загальну структуру і функції.

На думку О. Петришина, органи державної влади є структурно відокремленими, відносно самостійними утвореннями, які являють собою систему посад та відповідних державно-владних повноважень, необхідних для виконання певних функцій держави [5]. У свою чергу, на думку О. Заславської, органи державної влади – це система, ефективність якої знаходиться в прямій залежності від накопичення, обробки та використання інформації, налагодженої інфраструктури та доведення її до різноманітних споживачів [6]. Водночас, розглядаючи органи державної влади як систему, належить зауважити на тому, що будь-яка діяльність, що покликана на реалізацію функцій держави, має бути прозорою та відкритою, доступною та гласною, а разом із тим – підзвітною, але особливість полягає в тому, що кожен окремих орган кожної гілки влади володіє тими чи іншими комбінаціями, але не ними усіма.

У широкому розумінні розгладити складові елементи механізму держави можна виходячи із поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову гілку влади.

Орган законодавчої влади є інститутом, що скеровує вектор державної політики в необхідний суспільству напрям, таким органом в нашій державі є Верховна Рада України. Виходячи із розуміння прозорості як категорії, що змістовно поєднує в собі вищевказані елементи, її значення у формуванні Української держави є вагомим.

Аналізуючи норми чинних нормативно-правових актів виявлено, що у п. 2 ст. 3 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» зазначено про відкритість засідань Верховної Ради України, яка забезпечується шляхом доступу до них будь-яких осіб, крім випадків передбачених законодавством [7].

Говорячи про тісний взаємозв'язок всіх складових прозорості, можна відзначити, що Верховна Рада України також надає інформацію за запитом, відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації», а виходячи із такого положення, це робить законодавчий орган також і відкритим, що є однією із характеристик прозорості.

Водночас п. 5 відповідної статті вказаного Закону України відображає нормативну визначеність гласності, що досягається шляхом трансляції засідань Верховної Ради України по телебаченню і радіо [7].

Тобто, дослідивши нормативно-правовий акт, що визначає формат роботи єдиного законодавчого органу влади в Україні – Верховної Ради України, належить визначити, що серед плюралізму понять, які він у собі містить, важливе місце займають складові частини принципу прозорості, а саме підзвітність, відкритість та гласність.

Говорячи про розподіл влади, не можливо оминати увагою і виконавчу складову. Згідно із ст. 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», Уряд України є вищим у системі органів виконавчої влади, здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів [8].

Виходячи із того, що згідно із постановою Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи органів центральної виконавчої влади» від 10 вересня 2014 р. № 442 в структуру центральних органів виконавчої влади входять 17 міністерств та 47 інших центральних органів виконавчої влади (комітети, інспекції, служби, агентства і т. ін.) [9], таким чином діяльність всіх вищевказаних органів має фундаментуватися на принципі прозорості.

Дослідивши також ст. 3 відповідної постанови, у якій викладені принципи діяльності Кабінету Міністрів України, належить зауважити, що інтерпретували принцип прозорості до такої діяльності, належить віднести підзвітність, публічність, доступність, відкритість та прозорість.

Таким чином, вказані положення імплементують принцип прозорості у діяльності органів виконавчої влади і гарантують сприятливі умови для їх дотримання та створення діалогу влада – громада.

Однією із трьох складових вказаної системи, є судова гілка влади, діяльність якої здійснюється на підставі Закону України «Про судоустрій і статус суддів», ст. 11 якого визначає гласність та відкритість основними принципами здійснення судочинства.

Судові рішення, судові засідання та інформація щодо справ, які розглядаються судом, є відкритими, крім випадків, установлених законом. Ніхто не може бути обмежений у праві на отримання в суді усної або письмової інформації про результати розгляду його судової справи. Розгляд справ у судах відбувається відкрито, крім випадків, установлених законом. У відкритому судовому засіданні мають право бути присутніми будь-які особи [10].

Керуючись принципами правової державності, найбільш ефективною є та влада, яка діє прозоро, відкрито, публічно, доступно, гласно. У свою чергу, з огляду на напрацювання сучасної юриспруденції, всі вказані поняття є складовими однієї категорії – прозорості. Водночас для з'ясування сутності прозорості в аспекті функціонування органів місцевого самоврядування належить уточнити сутність їх діяльності.

Відносно позитивним є те, що нормативна база з відповідного питання, як європейського простору (Європейська хартія місцевого самоврядування [11]) так і національного масштабу (Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [12]), а також наукові погляди (наприклад А. Колодій та А. Олійник [13, с. 282]), визначають місцеве самоврядування як гарантоване державою право та реальну здатність територіальної громади вирішувати питання місцевого значення у межах та у спосіб, передбачений та законами.



У такому аспекті стає зрозуміло, що органи місцевого самоврядування є легальною формою самоорганізації населення для задоволення власних потреб за умови визнання їх реальними державою. Але, на жаль, більшість посадових осіб таких органів дуже часто зловживає своїми повноваженнями і направляє 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 дослідженні питань корупції у світі Transparency International і Gallup International Association.

Таким чином, показники корумпованості у сфері державної служби сягнули рівня в 56%, що порівняно із політичними партіями (45%), бізнесом (36%), ЗМІ (22%) та громадськими організаціями (20%) [14, с. 11] є досить вагомою цифрою, зважаючи на те, що ці органи є найбільш близькими до територіального населення і покликані всіляко сприяти покращенню умов його життя.

Також варто заострити увагу на тому, що сучасне демократичне суспільство умовно поділяється на дві складові: правова держава (політична сторона) та громадянське суспільство (соціальна сторона) лише у поєднанні та налагодженій взаємодії цих двох складових, на нашу думку, в країні пануватиме порядок і процвітання.

Одним із основних принципів політичної діяльності як держави, так і суспільства є транспарентність, сутність якої лежить у відкритості політичної чи громадської або публічної діяльності для належного, такого, як вбачає народ використання політичної влади

окремими особами для задоволення інтересів того ж суспільства.

Із цього також слідує те, що транспарентність проявляється у прозорості, відкритості, гласності, публічності та підзвітності і є одним із основних принципів діяльності будь-якого апарату управління незалежно від його територіальної належності.

**Висновки.** Отже, на підставі проаналізованих даних, належить обґрунтувати висновок про те, що транспарентність, посилаючись на нормативно-правові акти українського законодавця, виступає одним із ключових принципів функціонування органів державної влади в Україні. Використовуючи транспарентність як принцип діяльності в контексті теорії поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову в площину транспарентності, належить констатувати, що різні її складові частини (публічність, гласність, прозорість, підзвітність, відкритість) застосовуються як принцип діяльності в різних аспектах функціонування вказаних органів. Вбачаючи те, що проаналізовані документи мають загальний характер для функціонування відповідних гілок влади, діяльність їх структурних ланок від найбільших до найменших має здійснюватися, керуючись принципом транспарентності.

Водночас на підставі проаналізованих даних можна сформулювати об'єктивну позицію щодо важливості транспарентності у функціонуванні органів місцевого самоврядування, які за своєю природою покликані задовольнити потреби локального населення.

Також, виходячи із того, що органи місцевого самоврядування є одними із тих інституцій, що перебувають в безпосередній близькості до найбільш локальних громад, їх транспарентна діяльність стане стійким фундаментом підвищення довіри до влади, механізмом подолання корупції та значним фактором у налагодженні тісної співпраці влада – громада.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Oxford Advanced Learner's Dictionary / ed. J.Crowther. – Oxford : Oxford University Press, 1998. – P. 1271.
2. Кудіна О.А. Транспарентність влади в Україні: проблеми становлення та чинники забезпечення / О.А. Кудіна // Вісник Дніпропетровського університету. Серія «Філософія. Соціологія. Політологія». – 2013. – Т. 21. – Вип. 23(4). – С. 33–38.
3. Кошова О.В. Транспарентність сучасної судової влади / О.В. Кошова // Філософські та методологічні проблеми права. – 2015. – № 1–2. – С. 209–216.
4. Співак Д.П. Інститут транспарентності у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування / Д.П. 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. Петришин О.В. Теорія держави і права : [підручник] / [О.В. Петришин, С.П. Погребняк, В.С. Смородинський та ін.] ; за ред. О.В. Петришина. – Х. : Право, 2015. – 368 с.
6. Заславська О. Органи державної влади України як відкрита інформаційна система / О. Заславська // Науковий вісник Ужгородського університету. Серія «Політологія, соціологія, філософія». 2009. – Вип. 13. – С. 190–194.
7. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>.
8. Про Кабінет Міністрів України : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.
9. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-p>.
10. Про судоустрій і статус суддів : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1402-19/page>.
11. Європейська хартія місцевого самоврядування // Рада Європи; Хартія, Міжнародний документ від 15 жовтня 1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036).
12. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 24. – Ст.170.
13. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : [підручник] / за ред. Я.Ю. Кондратьєва. – К. : Юрінком Інтер, 2003 – 464 с.
14. Бусол О. Люстрація суддів в Україні: проблеми та підходи / О. Бусол // Конституційний процес в Україні: політико-правові аспекти. – 2014. – № 1. – С. 8–18.