

УДК 342.2

## ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

**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

### SUMMARY

In the article attempt of an integrated approach to the study of transparency and its characteristics as a constitutional principle and perspectives of the implementation of the relevant national legislation of Ukraine. Clarified that the relevant issue was studied by many domestic and foreign lawyers, which suggests that the emergency marked the relevance of the topic and the need to increase effective scientific research in the specified direction. Transparency understand how complex theoretical and legal category, content combines concepts such as "transparency", "openness", "transparency, publicity, accountability, access to public information" and "participation in the management of public Affairs". Along with the above, to say that we attempted to identify six main features of transparency, which included: the priority of transparency over secrecy; the inherent relationship of transparency and the rule of law; completeness of information; timeliness of information; the actual opportunity of citizens to influence a decision; the integrity of the information.

**Key words:** transparency, definition, features, clarity, openness, glasnost, publicity, accountability.

### АНОТАЦІЯ

У статті здійснено спробу комплексного підходу до дослідження категорії транспарентності та її ознак як конституційного принципу 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. Транспарентність розуміють як складну теоретико-правову категорію, що змістовно поєднує в собі такі поняття, як «прозорість», «відкритість», «гласність», «публічність», «підзвітність», «доступ до публічної інформації» та «участь в управлінні державними справами». Разом із вищезазначеним належить констатувати, що ми здійснили спробу виокремити шість основних ознак транспарентності, до яких віднесли пріоритет транспарентності над закритістю; невід'ємний взаємозв'язок транспарентності і законності; повноту інформації; своєчасність отримання інформації; реальну можливість громадян впливати на те чи інше рішення; цілісність інформації.

**Ключові слова:** транспарентність, поняття, ознаки, прозорість, відкритість, гласність, влада, підзвітність.

**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 необхідне дослідження відповідної категорії в аспекті з'ясування тлумачення понять та виокремлення ряду ознак з метою імплементації все віднайдене в національне законодавство.

**Актуальність теми.** 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).

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

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Термін «транспарентність», що є широко вживаним і бере свій початок з давніх-давен, має витоки в різних мовах. Так, зо-

крема, з англійської “transparency” перекладається як «прозорий» [1], але загальноприйнятим вважається єдине походження відповідного поняття з латини, де “transparere” дослівно перекладається як «щось прозоре та зрозуміле» [2].

Сьогодні відповідна категорія різними вченими трактується по-різному і, 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 використовуються поняття «відкритість» і «публічність» [3]. Отже, виходячи із наведеної думки, ми можемо припустити, що термін «транспарентність» змістовно поєднує в собі вказані дві складові.

Разом із вищевказаним належить звернути увагу на думку Д. Співака про те, що в світі нараховується близько 20 країн, в яких принципи 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 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 [5].

Виходячи із такого розуміння транспарентності політичного процесу та керуючись думкою про те, що транспарентність є базовим функціональним принципом будь-якого політичного явища, його можна застосувати до державно-владних, соціальних та інших відносин у суспільстві. Виходячи із такого погляду, можна сказати, що «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 дає змогу будь-якому зацікавленому суб’єкту мати повне уявлення про неї [6].

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 громадського контролю над діяльністю органів державної влади та управління, а такі поняття, як «прозорість», «відкритість», «гласність», є певними атрибутивними ознаками (характеристиками) транспарентності [7].

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 [8].

Така позиція, зокрема, співпадає і з поглядами С. Романюка, оскільки в сучасному людиноцентричному вимірі через об’єктивні обставини транспарентність поєднує у собі такі поняття, як, зокрема, «прозорість», «відкритість», «гласність», «публічність», «підзвітність» [9].

Інші автори також долучають до вказаних вище складових транспарентності «доступ до публічної інформації» та «участь в управлінні державними справами» [10].

Проте, незважаючи на плюралізм розуміння транспарентності в аспекті засадничого поняття, існує також і протилежна думка, а саме думка про відмежування всіх зазначених характеристик транспарентності одна від одної та 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. Транспарентність (прозорість) – це обізнаність діями влади, а відкритість – це реальна можливість вплинути на її зміст [11].

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 транспарентності належить визначити ряд ознак, що притаманні цій категорії і що є її невід’ємними складовими.

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

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

Говорячи про *пріоритетність транспарентності над закритістю* та прийняттям рішень владою «поза очі», автори мають на увазі те, що, оскільки пріоритет – це переважне значення чогось, або провідний напрям чого-небудь, що вимагає першочергової уваги [2], транспарентність є більш пріоритетною у функціонуванні органів влади; ця першість є однією з основних її ознак.

Важливою ознакою є також і *взаємозв’язок транспарентності і верховенства права*. Якщо останній розуміти як панування права в суспільстві, а транспарентність 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 транспарентності 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» [3]. І саме через це верховенство права виступає певним об’єктивним обмеженням транспарентності.

*Повнота інформації*, виходячи із етимологічного тлумачення слова «повнота», 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 ті, що до неї жодного відношення не мають. Саме тому належить надавати інформацію в тому обсязі, що найбільш повно відображає результат рішення органу влади.

*Своєчасність отримання певної інформації* чи на запит, чи у форматі публічності (безпосередньо від носія державної влади), чи іншим способом є однією із фунда-

ментальних ознак, що притаманні транспарентності. Процес розвитку держави та його вектор прямо залежать 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 зауважити також на «реальності» 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 [4]. З цього випливає, що всі громадяни нашої держави мають право впливати на прийняття державно-владних рішень в обставинах, коли вектор державної політики їх не влаштує, 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.

**Висновки.** Отже, на підставі проаналізованих даних належить аргументувати позицію щодо поняття транспарентності 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 напрацьованими вчених, які уніфікують ці складові в категорію транспарентності, ми не просто спрощуємо понятійно-категоріальний апарат в сфері взаємодії громадськості та державної влади, а й відкриваємо нове поле для наукової дискусії, що може сприяти розвитку демократичної та соціальної держави в Україні.

Виходячи із такого розуміння категорії транспарентності, 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 в діях влади, а відкритість – це функціональна характеристика влади до демонстрації своєї діяльності, то ми можемо сказати, що обізнаності в діях влади не наступить, поки 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, у свою чергу, 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 транспарентності, до яких віднесли пріоритет транспарентності над закритістю; невід'ємний взаємозв'язок транспарентності 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 і така спроба визначеності сфери ознак транспарентності покликана створити фундамент для подальшої дискусії з цього питання у наукових колах.

#### Список використаної літератури:

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.И. Санжаревский. – М., 2010. – 544 с.
6. Гунин Д. Транспарентність і тайна інформації: теоретико-правовий аспект : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / Д. Гунин. – Екатеринбург, 2008. – 12 с.
7. Транспарентність влади в контексті європейської інтеграції України : консп. лекц. до короткотерм. семін. в системі підвищення кваліфікації кадрів /уклад.: Е. Афонін, О. Суший. – К. : НАДУ, 2010. – 48 с. – [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 политическо-го 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 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.