

**НАЛИВАЙКО Л. Р.,**

доктор юридичних наук, професор,  
завідувач загальноправових дисциплін  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

**РОМАНОВ М. Ю.,**

курсант IV курсу факультету  
підготовки фахівців для органів  
досудового розслідування  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 342.7

### **ПРИНЦИП ТРАНСПАРЕНТНОСТІ ВЛАДИ: ПОСТРАДЯНСЬКИЙ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД**

У статті здійснено спробу дослідження можливостей реалізації принципу транспарентності влади в країнах пострадянського та європейського простору з метою імплементації синтезованих положень у національне законодавство. Запропоновано вектори удосконалення правового регулювання відповідної сфери суспільних відносин шляхом створення громадської інституції, яка контролювала б рівень транспарентності органів влади та всіляко сприяла утворенню діалогу «влада-громада».

***Ключові слова:** прозорість, доступність, відкритість, гласність, публічність, транспарентність.*

В статье предпринята попытка исследования возможностей реализации принципа транспарентности власти в странах постсоветского и европейского пространства с целью имплементации синтезированных положений в национальное законодательство. Предложены векторы совершенствования правового регулирования соответствующей сферы общественных отношений путем создания общественной структуры, которая контролировала бы уровень транспарентности органов власти и всячески способствовала образованию диалога «власть-общество».

***Ключевые слова:** прозрачность, доступность, открытость, гласность, публичность, транспарентность.*

In article attempt of research of possibilities of realization of the principle of transparency of the authorities in the countries of post-Soviet and European space, with the aim of implementation of the synthesized provisions into national legislation. The proposed vectors of improvement of legal regulation of corresponding sphere of public relations by creating social structures that would control the level of transparency of the authorities and strongly contributed to the education dialogue “government-society”.

***Key words:** accessibility, openness, publicity, transparency.*



**Вступ.** З огляду на стрімкі євроінтеграційні намагання, що реалізує сьогодні Україна, належить зауважити на кінцевій меті таких перетворень, що виражається у побудованому стійкому та міцному демократичному устрої нашої держави. Одним із основних принципів її діяльності є принцип транспарентності, що є на сьогодні наріжним каменем у сфері взаємодії держави і суспільства в багатьох європейських країнах.

Оскільки Україна бачить себе в європейському майбутньому, перед сучасною наукою постали питання неоднозначного характеру, одним із яких є гармонізація національного законодавства із європейським. Як зазначено вище, сучасну українську правову систему належить вдосконалювати не тільки шляхом розробки власних суджень із цього питання, але й також із використанням зарубіжного досвіду.

Для якомога ефективнішої розробки доктрини транспарентності та її подальшої імплементації у національне законодавство важливо вивчати також і відповідні положення законодавства інших країн (або груп країн). Однією із таких груп є країни європейського та пострадянського простору, що можуть слугувати об'єктивним критерієм визначення рівня розвитку України зокрема.

Сьогодні громадськість відіграє вирішальну роль у державно-владних процесах. Виходячи з того, що зазначена вище норма виконує роль конституційної гарантії ефективного розвитку країни, а також зважаючи на необхідність цивілізаційної трансформації сучасної України і, разом з тим, констатуючи відсутність єдиного погляду на зазначену проблему, бачимо, що вона набуває особливої гостроти та необхідності вирішення.

Відповідна категорія неодноразово ставала предметом наукових розвідок як вітчизняних, так і зарубіжних правників, таких як Д. Гунін, О. Кошова, О. Кудіна, П. Манченко, М. Пашковська, Г. Пизіна, С. Романюк, Д. Співак, О. Чепік-Трегубенко, В. Ярошенко та інші.

**Постановка завдання.** Метою статті є створення наукового підґрунтя на основі практики функціонування принципу транспарентності в європейському просторі та країнах посткомуністичного минулого для подальшого пошуку шляхів розв'язання відповідної проблеми в сфері забезпечення високого рівня транспарентності.

Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити ряд дослідницьких завдань, а саме: проаналізувати стан нормативного регулювання та наукової глибини відповідного питання в європейському просторі та порівняти його з напрацюваннями країн посткомуністичного минулого, на основі отриманих даних сформулювати власні, авторські висновки щодо ефективності застосування того чи іншого прикладу в якості ефективного сценарію розвитку з метою подальшої імплементації принципу транспарентності в національне законодавство.

**Результати дослідження.** Насамперед, звертаючись до поняття транспарентності як правової категорії, належить виокремити основні погляди на підходи до розуміння вказаної проблеми.

Враховуючи думку 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 [1], належить говорити про вагомість відповідного принципу та необхідність його імплементації у національне законодавство.

Водночас у результаті досліджень О. Крет було встановлено факт існування кількох основних моделей правової регуляції транспарентності державної влади в Європі, таких як окремі загальнонаціональні законодавчі акти, що визначає механізм транспарентності державної влади у масштабах країни та різних сферах життя суспільства; законодавчі акти, зокрема Конституції та закони різної спрямованості, що стосуються питань транспарентності тією чи іншою мірою; нормативно-правові акти регіональних суб'єктів державної влади; нормативно-правові акти галузевих суб'єктів або такі, що поширюються на окремі сфери життя суспільства [2].

Виходячи із такого трактування, неможливо оминати структурованість цього поділу і зауважити, що нормативно-правові акти регіонального значення мають єдину підставу – закріпленість у окремому загальнонаціональному законодавчому акті.



У сучасній історії законодавче закріплення свободи інформації вперше було здійснено у Швеції. У 1766 р. був прийнятий закон «Про свободу видань», який закріпив право кожного на вільний доступ до офіційних документів, а свобода інформації була закріплена в Конституції. Закон «Про свободу видань», схвалений королем Густавом III, уперше у світовій історії в законодавчому порядку скасував цензуру, гарантував свободу висловлення думок і надав свободу доступу до джерел інформації, насамперед до офіційних документів, установив у світі систему публічного характеру офіційних документів владних структур і, відповідно, відкритий характер здійснення державної влади [3].

Саме ця подія є точкою відліку в утвердженні транспарентності на європейському просторі і слугує об'єктивною обставиною початку зацікавленості громади у справах держави.

У Європейському Союзі та в його країнах-членах існує широкий спектр офіційних інституцій (організацій, правових і регуляторних норм) і неформальних механізмів, якими користуються органи влади з метою забезпечення консультацій та участі громадськості і громадських об'єднань у розробці й реалізації державної політики [1].

Разом із тим, на нашу думку, Україна також потребує такого кола громадських інституцій, що контролювали б рівень транспарентності влади, співпрацювали з усіма охочими отримати інформацію про діяльність останньої.

У свою чергу, у 2001 р. Європейська Комісія видає Білу книгу з Європейського врядування (White Paper on European Governance), яка виокремлює п'ять принципів ефективного врядування: відкритість, участь, підзвітність, ефективність і злагожденість. Відповідно до принципу відкритості інституції повинні працювати більш відкрито, активно обмінюватися інформацією з державами-членами Європейського Союзу щодо того, що він робить та які рішення приймає, викладати інформацію мовою, доступною і зрозумілою широкому загалу, останнє є особливо важливою умовою для вирішення проблеми повернення довіри до складних інституцій. Політика інформування Комісії та інших Інституцій має сприяти передачі інформації на національному й місцевому рівнях, використовуючи, де це можливо, мережі, місцеві громадські організації, а також національні, регіональні та місцеві уряди [4].

Як ми можемо констатувати, всі п'ять принципів згідно із Білою книгою урядування Європейського Союзу є складовими транспарентності. І найбільш вагомим показником є обмін інформацією між різними державами-членами Європейського Союзу, тоді як, на думку громадян, українська влада не здатна забезпечити нормальний рівень транспарентності в умовах ведення діалогу «влада-суспільство», не говорячи вже про міжнародний рівень.

На міжнародному рівні імплементація стандартів прозорості регулюється також внутрішніми нормативними документами (Регламент № 1049/2001 «Про публічний доступ до документів Європейського парламенту, Ради та Комісії»), посібниками, які в простий спосіб роз'яснюють, як отримати доступ до тієї чи іншої інформації (наприклад, посібник Європейської комісії), або ж різноманітними Кодексами поведінки («Кодекс належної адміністративної поведінки службовців Генерального секретаріату Ради Європейського Союзу в їхніх професійних стосунках з громадськістю», прийнятий Європейською комісією «Кодекс належної адміністративної поведінки у стосунках із громадськістю» тощо) [5].

У 2011 р. Генеральна асамблея ООН започаткувала міжнародну ініціативу «Партнерство Відкритий уряд», спрямовану на підвищення рівня відкритості та прозорості у діяльності державних органів. Сьогодні 59 країн світу є учасницями Партнерства. Україна теж приєдналася до проекту від початку його існування. У квітні 2012 року в Україні було розроблено план впровадження міжнародної ініціативи, що передбачає реалізацію таких кроків, як: 1) залучення громадянського суспільства до державної політики; 2) забезпечення доступу до публічної інформації; 3) запобігання та протидія корупції; 4) сприяння ефективному управлінню через вдосконалення адміністративних послуг; 5) впровадження технологій електронного врядування [6].

На протигагу отриманим даним, у науковому просторі найбільш значущою представницею країн комуністичного минулого – Російської Федерації – значну увагу вчені приділя-



ють принципу транспарентності в аспекті функціонування органів виконавчої влади, деякі виділяють транспарентність як конституційно-правовий принцип та визначають діяльність органів місцевого самоврядування у рамках відповідної базової засади.

Локальна наукова розвідка у відповідному напрямі показала, що, незважаючи на значний рівень розробленості доктрини транспарентності російськими вченими, не можна сказати те саме й про рівень його фактичної забезпеченості, хоча з точки зору науки юриспруденції використання розроблених положень у формуванні національної доктрини транспарентності в Україні є надзвичайно корисним.

Конституції сучасних демократичних держав також закріплюють інформаційний аспект транспарентності. Зокрема, ч. 2 ст. 24 Конституції Російської Федерації 1993 р. закріплює обов'язок органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб «забезпечити кожному можливість ознайомлення з документами і матеріалами, що безпосередньо зачіпають його права та свободи, якщо інше не передбачено законом» [7].

Подібні формулювання містяться, наприклад, у ст. 34 Конституції Республіки Білорусь від 24 листопада 1996 р [8], ч. 5 ст. 25 Конституції Литовської Республіки від 25 жовтня 1992 р. [9].

Такі положення дають підстави стверджувати, що сучасна доктрина транспарентності знаходиться у наріжній площині своєї актуальності, а деякі держави вже імплементували відповідне положення у свої законодавства.

Як головна умова забезпечення транспарентності виконавчої влади в Російській Федерації розглядається доступ до інформації. Він ґрунтується на ліберально-демократичних свободах громадян, таких як свобода думки (свобода думок, переконань), свобода слова (свобода самовираження) і свобода друку (свобода масової інформації). Аналіз політичних і правових досліджень проблеми доступу громадян до інформації дає змогу говорити, як мінімум, про два підходи. Перший підхід пов'язаний із розробкою теорії «права на інформацію», другий – розглядає «право на доступ до інформації» [10].

Виходячи із такого розуміння, можемо цілком погодитись із вищесказаним, але зауважити, що про вплив громади на діяльність влади в такому контексті не йдеться, мова йде виключно про інформацію.

Окремої уваги потребує транспарентність судової гілки влади ще однієї представниці пострадянського простору – Білорусі. Рівень і якість транспарентності судів загальної юрисдикції у вищевказаній державі в 2015 році, на думку О. Федотова, відображає нездатність Верховного суду запозичувати не тільки кращі, але і прийнятні методи забезпечення прозорості системи колишніх господарських судів, а також небажання встановлення будь-яких розумних строків для вдосконалення офіційних веб-сайтів обласних судів [11].

Найбільш важлива інформація залишається таємною, а розкривається відповідним органом лише після реагування громадськості на конкретну подію (інцидент). Маючи на увазі непрозору політику Верховного суду із забезпечення транспарентності судів загальної юрисдикції, вкрай важко робити прогнози в цій сфері. Проте малоімовірно, що у 2016 р. будуть модернізовані веб-сайти обласних судів із появою самостійних підрозділів районних (міських) судів за аналогією з економічними судами. Це означає, що, як і раніше, будуть недоступними відомості про найчисленніший суддівський корпус Білорусі, деталізована інформація про виснесені ними судові рішення, а також електронний розклад судових засідань [11].

Також необхідно зауважити, що остання оцінка рівня транспарентності органів влади в Російській Федерації була проведена у 2008 р. методом формалізованого інтерв'ю і мала назву «Транспарентність влади та її ефективність у громадській думці населення регіону».

За її результатами понад половина опитаних періодично цікавляться діяльністю влади (54,7%), не цікавляться, але інформацію отримують – 24,8%, постійно перебувають в курсі подій 15,2% опитаних, зовсім не зацікавлених виявилось 5,3% [12].

Насамперед важливо зауважити, що жодного подібного дослідження після 2008 р. російськими науковцями проведено не було і, як свідчать вище наведені дані, рівень транспарентності органів влади вказаного регіону знаходиться на низькому рівні. Окрім цього, у



соціологічному опитуванні не йдеться про рівень впливу на владу, мова йде лише про один із аспектів транспарентності – відкритість.

**Висновки.** На підставі проаналізованих фактів та різних точок зору можна обґрунтувати висновок про те, що Європейський Союз та його держави-члени сьогодні є взірцем рівня транспарентності у світі. Сучасна Україна як демократична та правова держава, що спрямувала всі свої сили на інтеграцію до європейського співтовариства, повинна докласти максимум зусиль у напрямі утвердження принципу транспарентності, його імплементації у національне законодавство та галузеві нормативно-правові акти.

Разом із тим, у подальшому постає питання про доцільність створення громадської інституції, яка контролювала б рівень транспарентності органів влади та всіляко сприяла утворенню діалогу «влада-громада».

Таким чином, можна констатувати, що на пострадянському просторі загалом та в Російській Федерації зокрема принцип транспарентності є досить розробленим із науково-теоретичної точки зору та зовсім не забезпеченим у аспекті практичної його реалізації.

На основі проаналізованих даних можна обґрунтувати висновок про те, що на територіях країн пострадянського простору, а саме Російської Федерації, Республіки Білорусь та Литовської Республіки, доктрина транспарентності має своє місце у галузевому та навіть у загальнонаціональному законодавстві. Проте про рівень забезпеченості відповідного принципу не може говорити лише факт його наявності в Основному Законі або галузевому законодавстві, тому що об'єктивним критерієм його існування є ефективність його дії.

#### **Список використаних джерел:**

1. Співак Д.П. Інститут транспарентності у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / Д.П. Співак. // Політологічні записки. – 2011. – № 4. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Polzap\\_2011\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Polzap_2011_4) 48.
2. Крет О.В. Інституалізація транспарентності державної влади [Текст] : дис. канд. політ. наук : 23.00.02 / О.В. Крет; Рівнен. ін-т слов'язознавства Київ. славіст. ун-ту. – Рівне, 2010. – С. 313.
3. Реалізація принципу транспарентності діяльності органів виконавчої влади: європейський досвід // В.М. Пилаєва – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://lj.kherson.ua/2014/pravo06/part\\_3/6.pdf](http://lj.kherson.ua/2014/pravo06/part_3/6.pdf).
4. Біла Книга. Європейське врядування // Комісія Європейських Співтовариств. – 2001. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.pravo.org.ua/files/konstatutyc/WHITE\\_BOOK\\_UKR\\_REV.pdf](http://www.pravo.org.ua/files/konstatutyc/WHITE_BOOK_UKR_REV.pdf).
5. Куюмджиева А. Міжнародна практика заходів, спрямованих на зміцнення довіри між державою та організаціями громадського суспільства / А. Куюмджиева. – К., 2010. – 134 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.osce.org/uk/ukraine/75885?download=true>, с. 5.
6. 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.
7. Манченко П.А. Конституційно-правовий принцип транспарентності діяльності органів державної влади та органів місцевого самоуправління в Російській Федерації і зарубіжних державах: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Манченко Павел Анатольевич. – М., 2012. – 183 с.
8. Конституція Республіки Білорусь від 24 листопада 1996 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=6351>.
9. Конституція Литовської Республіки від 25 жовтня 1992 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://legalportal.am/download/constitutions/129\\_ru.pdf](http://legalportal.am/download/constitutions/129_ru.pdf).
10. Пызина Г.В. Транспарентность исполнительной власти: сущность и механизмы реализации в современной России : диссертация кандидата политических наук : 23.00.02. – Москва, 2006. – С. 18.



11. Федотов О. Транспарентность органов судебной власти: не всегда и не для всех // О. Федотов / Белорусский ежегодник, 2016 г. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nmnby.eu/yearbook/2016/page5.html>.

12. Соціологічне опитування «Транспарентність влади та її ефективність у громадській думці населення регіону» – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://soziopolit.sgu.ru/sites/soziopolit.sgu.ru/files/9-13\\_0.pdf](http://soziopolit.sgu.ru/sites/soziopolit.sgu.ru/files/9-13_0.pdf).

**ПАНЬКОВА Л. О.,**

кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри цивільного  
та господарського права  
(Національний університет біоресурсів  
і природокористування України)

УДК 342.56:070.11

### ПРО ПИТАННЯ ВЗАЄМОДІЇ СУДІВ ІЗ ЗАСОБАМИ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ

У статті проаналізовано актуальний стан взаємодії судів із засобами масової інформації. Розкрито порядок взаємодії Верховного Суду України із представниками засобів масової інформації. Визначено особливості діяльності суддів-спікерів.

**Ключові слова:** *судова система, судова реформа, суд, суддя, засоби масової інформації.*

В статье проанализировано актуальное состояние взаимодействия судов со средствами массовой информации. Раскрыт порядок взаимодействия Верховного Суда Украины с представителями средств массовой информации. Определены особенности деятельности судей-спикеров.

**Ключевые слова:** *судебная система, судебная реформа, суд, судья, средства массовой информации.*

In the article was analysed the actual state of co-operation of court with mass medias. The order of co-operation of Supreme Court of Ukraine is exposed with the representatives of mass medias. Also the features of activity identified of judges-speakers.

**Key words:** *judicial system, judicial reform, court, judge, mass medias.*

**Вступ.** Відповідно до ст. 34 Конституції України кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань.

Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір.

Здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя [1].

