

УДК 340.12:340.114

**Нестерович В. Ф.** – доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри соціально-гуманітарних дисциплін Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка, м. Сєвєродонецьк

## **ПРИНЦИПИ ВІДКРИТОСТІ ТА ПРОЗОРОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ЯК ПЕРЕДУМОВА УТВЕРДЖЕННЯ ДЕМОКРАТІЇ УЧАСТІ**

*Розкрито принципи відкритості й прозорості в діяльності органів державної влади як передумову утвердження демократії участі. Доведено, що їх порушення призводить до маніпуляції та зловживань з боку посадових осіб зазначених органів.*

**Ключові слова:** принципи, відкритість, прозорість, діяльність органів державної влади, демократія участі.

Однією з основних тенденцій у розвитку сучасної демократії учасницького типу є активізація практичної реалізації принципів відкритості й прозорості в діяльності органів державної влади. Численні резонансні корупційні скандали, фігурантами яких стали високопосадовці органів державної влади, засвідчили, що діяльність державних інституцій потребує відкритості й прозорості. Головною метою слугує, передусім, унеможливлення різноманітних зловживань, маніпуляцій і порушень, що наявні в діяльності органів державної влади, оскільки недостатня відкритість і прозорість діяльності органів державної влади завжди є сприятливим підґрунтям для корупційних проявів.

Розроблення проблеми демократії участі започатковано в працях таких зарубіжних учених, як А. де Токвіль [1], Р. Даль [2], Дж. Зиммерман [3], Л. Ледюк [4], А. Фергюсон [5] та ін. На основі їх висновків сучасні вчені сформулювали значну кількість наукових підходів до визначення демократії участі. Водночас через багатомірність і неабиякий динамізм цього феномену чимало питань демократії участі залишаються недостатньо

висвітленими й теоретично обґрунтованими. Серед кола таких питань слід виокремити утвердження принципів відкритості та прозорості в діяльності органів державної влади як важливої передумови для утвердження демократії участі. Особливо актуальною вказана проблематика є для України, демократичні інститути якої перебувають ще на стадії становлення, а органи державної влади – на етапі конституційно-правової модернізації.

Метою статті є розкриття принципів відкритості й прозорості в діяльності органів державної влади як важливої передумови для утвердження демократії участі.

Невід'ємною рисою сучасної демократії, яка ґрунтується на засадах активної участі громадян та їх об'єднань у вирішенні державних і суспільних справ, є реалізація принципів відкритості та прозорості в діяльності органів державної влади. У Меморандумі Президента США для глав виконавчих департаментів і агентств «Прозорість і відкритий уряд» від 21 січня 2009 року зазначено, що уряд має бути прозорим. Прозорість сприяє підвищенню відповідальності та надає громадянам інформацію про діяльність органу. Інформація, яка перебуває в розпорядженні федерального уряду, є національним надбанням. Необхідним є забезпечення громадянам швидкого та зручного доступу до відповідних даних. Задля розміщення рішень та інформації про свою діяльність в Інтернеті виконавчі департаменти й агентства мають використовувати нові технології. Щоб ідентифікувати інформацію, яка є найбільш корисною для суспільства, слід вимагати зворотного зв'язку з громадськістю [6].

Принципи відкритості й прозорості в діяльності органів державної влади дедалі активніше закріплюють на рівні міжнародно-правових актів. Відповідно до ч. 2 ст. 6 Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, ратифікованої Законом України від 6 липня 1999 року № 832-XIV, громадськість повинна адекватно, своєчасно й ефективно одержувати інформацію залежно від обставин шляхом публічного повідомлення або в індивідуальному порядку на початковому етапі процедури прийняття рішень [7]. На важливість поінформованості громадськості наголошено також у Кодексі кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень від 1 жовтня 2009 року. У цьому документі зазначено, що «доступ до інформації є основою всіх подальших кроків на шляху

залучення громадськості до процесу прийняття політичних рішень» [8, с. 8].

Відповідно до практики Комітету з дотримання Оргуської конвенції, вимога «ефективно» інформувати громадськість означає, що органи публічної влади повинні прагнути використовувати засоби інформування громадськості, які забезпечують усім потенційно зацікавленим особам розумну можливість дізнатися про запропоновану діяльність і можливості для участі. Таким чином, якщо спосіб, обраний для інформування громадськості про можливості взяти участь у процедурі прийняття нормативно-правових актів, – це публікація інформації в місцевій пресі, більш ефективним було б опублікувати її в місцевій популярній щоденній газеті, а не в офіційному віснику. Якщо місцеві газети виходять друком лише раз на тиждень, то вимогу «ефективності», передбачену Конвенцією, буде дотримано, наприклад, за умови розповсюдження видань накладом не 500, а 1500 примірників [9, с. 25].

Загалом поінформованість суспільства є одним з основних чинників його прогресивного розвитку, невід'ємною умовою демократії участі та важливою передумовою діяльності органів державної влади. Забезпечення громадян, їх об'єднань та органів державної влади інформацією, яка необхідна для реалізації ними своїх функцій, здійснюється, з одного боку, шляхом постійного технологічного вдосконалення діяльності засобів масової інформації, а з іншого – завдяки своєчасному конституційно-правовому регулюванню засад цього процесу. Причому головним завданням засобів масової інформації є передусім об'єктивне інформування суспільства про все, що становить або може становити інтерес для нього або його складових частин.

Особливо інформаційна відкритість органів державної влади та прозорість їхньої діяльності стосується загальнонаціональних законодавчих органів. У порівняльному аналізі «Парламенти світу: змінний характер парламентського представництва», який здійснили Міжпарламентський Союз та Програма розвитку ООН у квітні 2012 року, зазначено, що парламенти дедалі частіше використовують інноваційні методи збільшення доступу до інформації та збільшення її обсягу. Серед них – дні відкритих дверей, облаштування центрів для відвідувачів, трансляція засідань парламенту, створення веб-сайтів. Такі методи розширюють аудиторію: попит і пропозиція збільшуються чи не в

геометричній прогресії. На жаль, сьогодні важко сказати, наскільки вони покращили ставлення громадськості до парламенту, поглибили усвідомлення його діяльності чи вдосконалили законодавчу роботу [10, с. 4].

У контексті прозорості й відкритості діяльності Верховної Ради України варто констатувати дотримання вказаних принципів. Для висвітлення діяльності цього органу в її складі створено спеціалізовані інформаційно-комунікаційні установи, які фінансуються з Державного бюджету України. Такими установами є парламентське видавництво, газета «Голос України», журнал «Віче», парламентський телеканал «Рада», прес-служба та Управління комп'ютеризованих систем Апарату Верховної Ради України [11, с. 58–59]. Завдяки вказаним інформаційним установам постійно оприлюднюються стенограми засідань парламенту, розклад сесії та порядок денний його пленарних засідань, проекти рішень, зміст пленарних засідань, акти чинного законодавства та багато іншої корисної інформації, яка може бути використана громадськістю для здійснення впливу на прийняття нормативно-правових актів.

Проте розгляд і голосування щодо законопроектів на пленарних засіданнях Верховної Ради України є лише завершальною стадією прийняття їх парламентом. Основну діяльність щодо розроблення та доопрацювання законопроектів провадять у комітетах Верховної Ради України, діяльність яких, відповідно до ст. 3 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року № 116/96-ВР, має ґрунтуватися на принципі гласності. Цей принцип розкрито в ст. 9 зазначеного Закону, де передбачено, що парламентські комітети покликані інформувати громадськість про власну діяльність. На засідання комітетів можуть бути запрошені представники засобів масової інформації. Інформацію про поточну діяльність комітетів і прийняті ними рішення розміщують на офіційному веб-сайті Верховної Ради України в глобальній інформаційній мережі Інтернет, у газеті «Голос України», інших засобах масової інформації. Комітети мають право поширювати в установленому порядку інформацію про свою діяльність через свої веб-сторінки на офіційному веб-сайті Верховної Ради України в глобальній інформаційній мережі Інтернет, парламентському телеканалі «Рада» та через інші засоби масової інформації [12].

Водночас, попри наявність законодавчого імперативу щодо забезпечення гласності в діяльності комітетів Верховної Ради України, аналіз фактичного стану цієї сфери суспільних відносин наочно засвідчує, що робота парламентських комітетів не завжди є прозорою та відкритою для громадськості, що, відповідно, призводить до обмеження доступу як засобів масової інформації, так і громадськості до їх функціонування. Передусім, це пов'язано з питанням «вибірковості» громадськості, оскільки те, яка саме громадськість може бути присутньою на засіданнях комітетів та брати в них участь, вирішує безпосередньо комітет Верховної Ради України. До того ж, в Україні дедалі більше активізується практика безпідставного проведення закритих засідань комітетів [13, с. 15–16]. З огляду на це, прозорість і відкритість діяльності парламентських комітетів потребує суттєвого конституційно-правового вдосконалення.

Парламенти, відповідно до порівняльного аналізу «Парламенти світу: змінний характер парламентського представництва», є «важливим інструментом взаємодії між громадянами та владою. Законодавчий орган ніколи не був більш життєво необхідним, ніж сьогодні. Він залишається єдиним органом, який призначений суто для того, щоб консолідувати й формулювати інтереси всієї нації. Стратегічні функції, зокрема прийняття та скасування законів, а також здійснення контролю за виконавчою гілкою влади, можуть виконувати лише парламенти. Головний виклик, з яким стикаються парламенти всього світу, – це необхідність поступової еволюції, забезпечення стратегічних та ефективних відповідей на зміни у вимогах громадськості до представництва її інтересів» [10, с. 4].

Тому цілком закономірно, що постійно зростають очікування громадян в контексті співпраці з парламентами, зокрема щодо прийняття ними законів та інших нормативно-правових актів. У вищезазначеному аналізі йдеться, що на сьогодні наявні такі тенденції стосовно очікувань громадян: отримання більшого обсягу інформації про парламентську діяльність і про те, як на неї впливати; більша підзвітність парламентів та їх здатність реагувати на суспільні запити; отримання послуг відповідно до потреб громадян. Нині громадський тиск на парламенти є інтенсивнішим, ніж будь-коли раніше [10, с. 4].

З огляду на вітчизняну конституційну практику, участь громадян та їх об'єднань у діяльності Верховної Ради України не

є сьогодні поширеною і має здебільшого обмежений, безсистемний, епізодичний характер. Така ситуація, зумовлена тим, що на сучасному етапі українського державотворення більшість політичних партій створюється за безпосередньої ініціативи й підтримки фінансово-промислових груп із метою постійного обстоювання власних вузькогрупових інтересів у законодавчому органі. Так, доречно навести беззаперечність конституційного принципу, сформульованого в ст. 12 Декларації прав людини та громадянина Франції 1789 року: «Державну силу ... створюють в інтересах усіх, а не для особистої користі тих, кому її ввірено» [14, с. 28].

Запорукою поліпшення вітчизняного досвіду в означеній сфері є інституційна підтримка практичної реалізації принципів відкритості й прозорості в діяльності органів державної влади, зокрема шляхом створення спеціальних підрозділів у їх складі та парламенті, головним завданням яких є реальне, а не формальне сприяння громадянам та їх об'єднанням щодо їх участі в діяльності органів державної влади під час прийняття нормативно-правових актів. Звернення до конституційно-правового досвіду більшості європейських країн, де в складі органів публічної влади створено відповідні спеціальні підрозділи зі сприяння залучення громадськості до процесу прийняття нормативно-правових актів, свідчить про позитивну практику їх функціонування.

Наприклад, в Угорщині у складі Парламенту створено Громадське управління, що виконує низку функцій, які значно розширюють можливості участі громадян та їх об'єднань у прийнятті парламентом законів чи інших нормативно-правових актів. Такими функціями є: інформування громадськості про всі заходи, які здійснює Парламент, комітети й інші його внутрішні органи; ведення обліку акредитованих при Парламенті громадських організацій; розсилання зазначеним організаціям інформації про плани обговорення законопроектів у сфері, що їх цікавить; опрацювання запитів громадських організацій; координування та організація участі громадських організацій у засіданнях різних комітетів і комісій. Наприклад, якщо громадська організація хоче отримувати інформацію про плани розгляду законопроектів, пов'язаних з екологією, вона може підписатися на таку розсилку [15, с. 44].

Підвищенню прозорості діяльності парламенту та посиленню його взаємодії з громадськістю в частині прийняття

законів та інших нормативно-правових актів сприяє також функціонування громадських організацій, які здійснюють моніторинг виконання законодавчим органом своїх повноважень. У порівняльному аналізі «Парламенти світу: змінний характер парламентського представництва» йдеться про те, що прагнення досягнути більшої підзвітності політиків громадськості зумовлює збільшення кількості таких організацій. Вони мають на меті здійснення моніторингу та оцінювання роботи членів парламенту як у представницькому органі, так і поза його межами. У світі існує понад 190 таких організацій, які здійснюють моніторинг більш ніж 80 національних парламентів [10, с. 6]. Виникнення та збільшення кількості спеціалізованих організацій, які забезпечують громадський моніторинг та оцінюють діяльність парламенту, вказує на те, що громадяни загалом позитивно ставляться до таких організацій, оскільки вони суттєво покращують взаємодію законодавчого органу з громадськістю під час прийняття законів та інших нормативно-правових актів.

Принципи відкритості й прозорості як важливі передумови для утвердження демократії участі в діяльності органів державної влади набуває дедалі важливішого значення в Україні. Значущим кроком у цьому напрямі стало запровадження трьох нових для України механізмів, що ґрунтуються на використанні низки електронних інструментів.

1. **Електронні петиції.** Відповідно до ст. 23<sup>1</sup> Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР, громадяни можуть звернутися до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування з електронними петиціями через офіційний веб-сайт органу, якому вони адресовані, або веб-сайт громадського об'єднання, що здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції. В електронній петиції має бути викладено суть звернення, зазначено прізвище, ім'я, по батькові автора (ініціатора) електронної петиції, адресу електронної пошти. На веб-сайті відповідного органу або громадського об'єднання, що здійснює збір підписів, обов'язково зазначають дату початку збору підписів та інформацію щодо загальної кількості та переліку осіб, які підписали електронну петицію [16]. Першим органом державної влади України, який практично втілює у життя вищевказане законодавче положення, став Глава держави. Так, 28 серпня 2015 року запровадив спеціальний розділ «Електронні петиції»

веб-сайту Президента України. Запровадження сайту електронних петицій до Президента України викликало неабиякий суспільний інтерес до цієї форми комунікації з владою та загалом себе виправдало як механізм учасницької демократії [17].

2. **ProZorro** – електронна система публічних закупівель, яка прийшла на зміну паперовим державним тендерам, інформація про які зазвичай не була доступна широкій громадськості. Систему закупівель *ProZorro* було передбачено Законом України «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 року № 922-VIII. Відповідно до ст. 1 цього Закону, має бути створено веб-портал уповноваженого органу з питань закупівель, що є інформаційно-телекомунікаційною системою, до складу якої належать модуль електронного аукціону і база даних. Він є частиною електронної системи закупівель та забезпечує створення, зберігання й оприлюднення всієї інформації про закупівлі, проведення електронного аукціону, автоматичний обмін інформацією, документами та користування сервісами з автоматичним обміном інформацією, доступ до якого здійснюється за допомогою мережі Інтернет. Функціонування веб-порталу уповноваженого органу уможливорюється, зокрема, завдяки наданню авторизованим електронним майданчикам платного доступу до модуля електронного аукціону та бази даних. Порядок надання доступу та розмір плати встановлює Кабінет Міністрів України [18].

3. **Електронне декларування**. Відповідно до ст. 45 Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII, особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зобов'язані щорічно до 1 квітня подавати шляхом заповнення на офіційному веб-сайті Національного агентства декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування за минулий рік за формою, що визначається Національним агентством [19]. Електронне декларування стало справжнім революційним проривом, оскільки вперше в історії України було надано доступ для широкої громадськості до статків осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування У ніч на 31 жовтня 2015 року в Україні сплив термін для першого в історії електронного декларування статків чиновників. Близько 120 тис. посадовців оприлюднили свої прибутки, майно та активи за 2015 рік. Посадовці задекларували

десятки і сотні мільйонів гривень у банках і готівці, значну кількість землі та нерухомості, надзвичайно дорогі колекції годинників, антикваріату, картин, стародруків та предметів розкоші [20].

Дотримання принципів відкритості й прозорості в діяльності органів державної влади для демократичного суспільства є ключовою передумовою утвердження демократії участі. Вони надають можливість громадянам та їх об'єднанням безперешкодно контактувати з посадовими та службовими особами цих органів, здійснювати спільно з ними заходи публічного характеру, а також використовувати публічну інформацію для більш ефективної участі в прийнятті органами державної влади нормативно-правових актів.

### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. О демократії вь Америкѣ: Сочинение Алексѣя де Токвиля / пер. съ 14-го франц. издания В. Н. Линдъ. – Москва : Книж. дело, 1897. – 620 с.
2. Даль Р. Демократия и её критики / Р. Даль ; под ред. М. В. Ильина ; пер. с англ. – М. : РОССПЭН, 2003. – 576 с.
3. Зиммерман Дж. Прямая демократия в Соединенных Штатах Америки: опыт и проблемы / Дж. Зиммерман // Вестник Московского государственного университета. – 1991. – № 5. – С. 47–55. – (Серия «Право»).
4. Ледюк Л. Учасницька демократія: референдуми у теорії та практиці / Л. Ледюк. – Харків : Центр освітніх ініціатив, 2002. – 160 с.
5. Фергюсон А. Опыт истории гражданского общества / А. Фергюсон ; пер. И. Тимковского. – СПб., 1817. – Т. 3. – 426 с.
6. Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies of January 21, 2009 «Transparency and Open Government» // Federal Register. – 2009. – Vol. 74. – № 15. – January 26. – P. 4685–4686.
7. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля : ратифікована Законом України від 6 липня 1999 року № 832-XIV // Офіційний вісник України. – 2010. – № 3. – Ст. 1191.
8. Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process: Adopted by the Conference of INGOs at its meeting on 1st October 2009. – Strasburg, 2009. – 17 p.

9. Case Law of the Aarhus Convention Compliance Committee (2004–2008) / A. Andrusevych, T. Alge, C. Clemens (eds). – Lviv : RACSE, 2008. – 68 p.

10. Global Parliamentary Report. The changing nature of parliamentary representation / Lead author Greg Power, Assistant to the lead author Rebecca A. Shoot; Inter-Parliamentary Union; United Nations Development Programme. – Denmark, 2012. – 115 p.

11. Законотворчість: участь громадськості у законодавчому процесі: інформаційно-аналітичне дослідження / А. М. Євгенєва, Ю. Г. Шкарлат. – Київ : Заповіт, 2008. – 98 с.

12. Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 4 квітня 1995 року № 116/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 19. – Ст. 134.

13. Участь громадськості у законодавчому процесі: проблеми та шляхи підвищення ефективності // Лабораторія законодавчих ініціатив. – Київ, 2009. – 23 с.

14. Декларация прав человека и гражданина 1789 года // Французская Республика. Конституция и законодательные акты. – М. : Прогресс, 1989. – С. 26–29.

15. Государство и гражданское общество: практика эффективного взаимодействия. Международный опыт / сост. Е. Б. Тонкачева, Г. Б. Черепок. – Минск : ФУАинформ, 2009. – 266 с.

16. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовт. 1996 р. № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

17. Нестерович В. Ф. Інституційне утвердження електронних петицій в Україні у контексті зарубіжного досвіду / В. Ф. Нестерович // Віче. – 2015. – № 22. – С. 18–23.

18. Про публічні закупівлі : Закон України від 25 груд. 2015 р. № 922-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 9. – Ст. 89.

19. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

20. Е-декларування: перші підсумки [Електронний ресурс] // BBC-Україна : [сайт]. – Режим доступу: <http://bbc.in/2fiBKXm>. – Назва з екрана.

*Стаття надійшла до редколегії 14.09.2016*

---