

визначається конституційно, приймається значна кількість законів як загально характеру, так і безпосередньо стосовно ЗМІ та їх окремих категорій.

ЛІТЕРАТУРА

1. Комаровський В.С. Державна служба у ЗМІ – В.: Изд-во ВГУ, 2003. – 120 с.
2. Березин В.М. Теория массовой коммуникации. – М.: Изд-во РУДН, 1997. – 466 с.
3. Белл Д. Соціальні рамки інформаційного суспільства // У кн.: Нова технократична хвиля на Заході. – М.: Прогрес, 1986. – Хвиля на Заході. – М.: Прогресивність і впливовість
4. Бебик В. М. Незалежна преса в умовах переходу суспільства до демократії // Філософська і соціологічна думка. – 1991. – №6. – С. 7 – 8.
5. Паславський І. І. ЗМІ в політичній системі демократичного суспільства // Зб. праць каф. укр. преси. – Вип. 2. – Львів. – 1996. – С. 49 – 56.
6. Даниленко В. Спроба «соціалізації» радянської економіки в роки хрущовської «відлиги» (1955–1965 рр.). К, 2007, с.12
7. Власенко А. СМК в сучасному світі. – К., 1990, с.21.
8. Гриценко О. М. Інформаційне суспільство і цілі державної політики // Вісник. – Журналістика. – Випуск 9. – К.: ВПЦ «Київ. ун-т», 2001.
9. Кулиев И.О. Информационное обеспечение деятельности органов местного самоуправления (муниципалитетов) в сфере правопорядка. – М., 2002. – С. 26-27.
10. Бачило И. Л. Информационное право - 3-е изд., - М. : Издательство Юрайт, 2013. – 564 с.
11. Рябкало В. А., Валевський О. Л. Пріоритети державної політики у формуванні інформаційної сфери та забезпечення свободи слова // Шляхи формування громадянського суспільства в Україні. Забезпечення права людини на свободу слова та інформацію. – Харків – 2001. – С. 9 – 14.
12. Суспільна думка і влада: механізм впливу / Під ред. А.А. Ручки. – К. 2011.
13. Селиванов В. Парадокси свободи і демократії // Віче, 2000. – № 12., с. 22.

УДК 342.951:342.51(477)

МІСЦЕ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ В СИСТЕМІ ЗАГАЛЬНИХ ПРИНЦИПІВ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Пилаєва В. М.,

кандидат юридичних наук,
старший викладач
кафедри державно-правових дисциплін
юридичного факультету
Харківського національного університету
імені В.Н. Каразіна

Анотація: статтю присвячено визначенню місця транспарентності в системі загальних принципів діяльності органів виконавчої влади в Україні. Автором встановлено зв'язок та співвідношення транспарентності з іншими загальними принципами діяльності органів виконавчої влади. Обґрунтовано авторський підхід щодо необхідності включення транспарентності до структури загальних принципів діяльності органів виконавчої влади в Україні.

Ключові слова: система, структура, принцип, органи виконавчої влади, загальні принципи діяльності органів виконавчої влади, транспарентність.

Аннотация: статья посвящена определению места транспарентности в системе общих принципов деятельности органов исполнительной власти в Украине. Автором определена связь та соотношение транспарентности с другими общими принципами деятельности органов исполнительной власти. Обоснован авторский подход к необходимости включения транспарентности в структуру общих принципов деятельности органов исполнительной власти в Украине.

Ключевые слова: система, структура, принцип, органы исполнительной власти, общие принципы деятельности органов исполнительной власти, транспарентность.

Annotation: the article defines the place of transparency in the system of general principles of the executive power activities in Ukraine. The author establishes connection and correlation between transparency and other principles of the executive power activities. The author's approach to the necessity of including transparency into the structure of general principles of the executive power activities in Ukraine is substantiated.

Key words: system, structure, principle, bodies of executive power, general principles of executive power activities, transparency.

Включення того чи іншого принципу до конкретної системи здійснюється на основі виявлення наявності конкретного взаємозв'язку та взаємного впливу, які чинять один на одного принципи. Тобто наявність безпосередньої чи опосередкованої взаєморегуляції між конкретними принципами вирішує питання включення

принципу до конкретної системи принципів, а характер такої взаєморегуляції визначає місце принципу в ієрархічній структурі даної системи.

За посередництвом системи кожен принцип має власне місце та разом з тим виражає свою індивідуальність. Система визначає межі, способи та інші прояви конкретної реалізації принципів. У свою чергу, повне розкриття змісту та потенціалу принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади можливо лише в рамках та з урахуванням його системних зв'язків та залежностей з іншими принципами, які включені в систему.

Система – це сукупність елементів, що характеризується структурою, зв'язками та функціями, які забезпечують її цілеспрямований розвиток як цілого [1]. Разом з тим, існує кілька варіантів визначення поняття «система» залежно від того, яке базове поняття покладено в його основу. Такими поняттями можуть бути «цілісність», «сукупність», «множина». Р. Ешбі, В.М. Садовський, О. Раппопорт та інші вважають «системою» певну частину світу, яку можна описати як деяку множину змінних [2]. О.О. Богданов розглядав її як організоване ціле [3]. А.І. Уйомов розуміє «систему» як протилежне хаосу, дезорганізації та безладу [4]. Згідно з Ю.І. Черняком, система – це відображення у свідомості суб'єкта (дослідника, спостерігача) властивостей об'єктів та їх відношень у вирішенні завдання дослідження, пізнання [5]. У найбільш загальному вигляді система – це об'єднана сукупність закономірно пов'язаних один з одним елементів [1].

Характерними ознаками систем виступають такі: система – це сукупність елементів; елементи поєднані один з одним зв'язками, які значно міцніші порівняно зі зв'язками цих елементів з об'єктами навколишнього середовища; вона характеризується організацією, яка відрізняє її від навколишнього середовища з його високою ентропією; система є цілісним утворенням, тому що для неї характерні інтегровані властивості, які не збігаються з властивостями суми елементів, а також відрізняються від властивостей окремих елементів; обмеженість – система відокремлена від навколишнього середовища; взаємозалежність із навколишнім середовищем – система формує й виявляє свої якості в процесі взаємодії із середовищем; структурність – поведінка системи зумовлена не стільки особливостями окремих елементів, скільки властивостями її структури; множинність описів – складність системи зумовлює множинність її описів [1].

У свою чергу, для визначення сутності поняття «система», необхідно розуміти її співвідношення з категорією «структура». Структура (від лат. *structura* – побудова, розташування, порядок) – загальний, відносно стійкий, змінний у просторі й часі спосіб взаємозв'язку елементів системи та їх відносин. Структура – це внутрішня характеристика організації системи, що виступає об'єднуючою формою стійких взаємозв'язків між її елементами, а також законів таких взаємозв'язків. Вона визначає функціональну складову системи, характер її поведінки, форми взаємодії тощо. Крім того структура відображає форму розташування елементів системи та характер взаємодії її сторін і властивостей. Вона є результатом руху елементів, наслідком їхньої організації, упорядкування, і в цьому сенсі вона виступає як закон взаємозв'язку, відображення внутрішньої логіки побудови системи [1]. Традиційно структура розглядається як статична характеристика системи.

У сукупності елементи й підсистеми називають компонентами системи. Поділ системи на окремі елементи й підсистеми залежить від мети й конкретних завдань дослідження. Співвідношення між компонентами системи, які між собою тісно взаємопов'язані, взаємозалежні та взаємообумовлені, називають зв'язком, який в свою чергу характеризує чинники виникнення й збереження цілісності та властивостей системи. Структурні зв'язки є відносно незалежними від елементів і можуть виступати як інваріант під час переходу від однієї системи до іншої, переносячи закономірності, виявлені й відбиті у структурі однієї з них, на інші.

Характеризуючи систему принципів діяльності органів виконавчої влади необхідно відмітити, що згідно з класифікацією системоутворюючих факторів, вона є: по-перше, за своєю природою інтелектуальною системою, за засобом існування вона абстрактна, детермінована, бо її поведінка є визначеною, за своїм походженням вона штучна; по-друге, за рівнем побудови: багатоелементна, відкрита, ієрархічна, організована, складна та стільникова, бо характеризується розгалуженими зв'язками, множиною шляхів проходження інформації; по-третє, за рівнем функціонування: поліфункціональна, рівноважна, одноцільова, ефективна та результативна; по-четверте, за рівнем розвитку: адаптивна, динамічна, стабільна, неорганічна, перехідна.

Система принципів діяльності органів виконавчої влади формує теоретико-методологічну основу функціональної системи виконавчої влади та структурно складається із загальних, спеціальних та окремих принципів.

Говорячи про транспарентність як комплексний принцип, що категоріально поєднує в собі елементи прозорості, відкритості, гласності, підзвітності, спрощення мови адміністрування та права доступу до публічної інформації, ми обґрунтовуємо позицію включення його до системи загальних принципів діяльності органів виконавчої влади в Україні. Та спираючись на правове поле дослідження особливостей та проблемних питань класифікації принципів діяльності органів виконавчої влади в Україні, до переліку загальних принципів пропонуємо відносити: верховенство права, законність, пріоритет прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина, пропорційність, правову визначеність, транспарентність, підзвітність, ефективність, відповідальність та професіоналізм.

Включення транспарентності до ланки загальних принципів діяльності органів виконавчої влади в Україні викликана низкою чинників, до яких ми відносимо:

становлення транспарентності як комплексного принципу діяльності органів виконавчої влади бере свої витоки із доктрини загальних принципів права, конституційних положень, принципів адміністративного права та принципів державного управління;

транспарентності є самостійним елементом системи європейських принципів «належного врядування» та «доброї адміністрації»;

регулятивний вплив транспарентності як принципу пронизує всі форми діяльності органів виконавчої влади;

виходячи із змісту та значення принципу транспарентності, він забезпечує формування тісних взаємозв'язків з іншими загальними принципами діяльності органів виконавчої влади та закладає основи для формування принципів нижчого порядку (спеціальних та окремих) в системі принципів діяльності органів виконавчої влади в Україні.

Визначення місця транспарентності в системі принципів діяльності органів виконавчої влади, з одного боку, обумовлене внутрішньою та зовнішньою цінністю принципу та, з іншого, існуванням зв'язків транспарентності та інших принципів діяльності органів виконавчої влади, характеру співвідношення між ними. Пропонуємо зосередити увагу, на дослідженні взаємного впливу та зв'язків між названими нами загальними принципами діяльності органів виконавчої влади та транспарентністю.

Між принципами транспарентності та верховенства права існує тісний взаємозв'язок, відповідно до якого принцип транспарентності є одним із чинників, які покликані забезпечувати реалізацію верховенства права в державі. Враховуючи, що одним з головних елементів забезпечення принципу верховенства права є дотримання цього принципу всіма органами державної влади та окремо органами виконавчої влади при виконанні покладених на них законами завдань та функцій, інструментами транспарентності, через які здійснюється забезпечення верховенства права є: 1) гласність, яка вимагає публічного прийняття законів, з метою забезпечення дотримання встановленого правопорядку усіма членами суспільства; 2) доступ до публічної інформації – першоосновою якого визначається доступ до законів, що їх видають органи державної влади, крім того важливим аспектом дотримання вимог норм законів самими органами влади є можливість громадян вчасно та повно отримувати доступ до іншої публічної інформації про діяльність органів виконавчої влади, яку вони проводять з метою реалізації всіх функцій, які покладені на них Конституцією та законами; 3) відкритість: реалізація права на участь у формуванні політики держави за посередництвом участі у виборах та референдумах, а також можливості бути обраним до органів державної влади, забезпечує утвердження демократичних засад у суспільстві та правої держави, а, отже, й гарантує забезпечення принципу верховенства права; 4) підзвітність, яка забезпечує участь у прийнятті рішень і, таким чином, дозволяє захищати права та враховувати інтереси кожного громадянина; 5) спрощення мови адміністрування: забезпечує дотримання процедурної транспарентності та робить правозастосовчу діяльність органів виконавчої влади зрозумілою та прозорою для всіх членів суспільства.

Перспективи підвищення легітимності та демократизації виконавчої гілки влади в Україні на пряму пов'язані з тим, в якій мірі діяльність її органів відповідає вимогам принципу законності. Принцип законності, висувуючи вимогу обов'язкового закріплення принципу транспарентності на рівні закону, допомагає встановити єдине розуміння сутності, змісту та окреслює чіткі межі транспарентності, а отже гарантує забезпечення процесу реалізації принципу транспарентності. З іншого боку, принцип транспарентності, створює умови доступу громадськості до публічної інформації та забезпечує проведення громадського контролю за діяльністю посадових осіб органів виконавчої влади на відповідність вимогам принципу законності

Між принципами транспарентності та дотримання пріоритету прав, свобод та законних інтересів людини та громадянина в діяльності органів виконавчої влади існує тісний зв'язок. Головним призначення виконавчої гілки влади є служіння народу, виконання законів та формування зовнішньої та внутрішньої політики держави таким чином, щоб це в першу чергу забезпечувало реалізацію та дотримання прав, свобод та інтересів громадян. Крім того, транспарентність будучи комплексним принципом, деталізує та забезпечує дотримання у діяльності органів виконавчої влади комплексу прав громадян на участь в управлінні державними та громадськими справами.

Взаємозв'язок транспарентності з принципом пропорційності виявляється в тому, що останній формує чіткі обмеження відкритості, гласності та доступу до публічної інформації. Поряд з обов'язком державних службовців сприяти утвердженню інформаційних прав та свобод громадян, які визначені Конституцією та входять до невід'ємних політичних прав особи, на них покладено також обов'язок захисту національної безпеки, громадського порядку, охорони здоров'я населення. Отже, посадова особа наділена повноваженнями правомірно відмовити в оприлюдненні або наданні публічної інформації громадянам, за умови, коли ця інформація пройшла трискладовий тест: 1) є такою, що має відношення до легітимної мети, передбаченої законом; 2) її оприлюднення загрожувало спричиненням суттєвої шкоди легітимній меті; 3) шкода, яка заподіюється легітимній меті є вагомішою, ніж суспільний інтерес в отриманні інформації.

Як принцип транспарентності, так і принцип визначеності покликані виконувати спільну функцію по гарантуванню зрозумілості та передбачуваності усієї діяльності органів виконавчої влади для суспільства. З поміж іншого, визначеність знаходить свій прояв через забезпечення транспарентністю достовірності, зрозумілості, однозначності, об'єктивності, повноти, надійності, доступності та прозорості в діяльності органів виконавчої влади.

Принцип підконтрольності є принципом «зворотного зв'язку», обов'язком органів виконавчої влади підпорядковуватися зовнішньому та внутрішньому контролю за їх діяльністю з боку громадськості. Зрозуміло, що саме транспарентність є ключовим засобом забезпечення внутрішньої підзвітності органів виконавчої влади. Громадський контроль за діяльністю органів виконавчої влади, як інструмент реалізації транспарентності на практиці, виступає основним засобом забезпечення внутрішньої громадської підзвітності посадових осіб.

Зовнішня цінність транспарентності полягає в тому, що даний принцип покликаний забезпечувати ефективність усього процесу публічного управління, що здійснюється за допомогою гарантування та формування системи засобів реалізації права доступу до публічної інформації, прозорості та відкритості в діяльності органів виконавчої влади, та можливості отримання державними посадовцями зворотного відгуку та оцінки суспільством їх дій та прийнятих рішень.

Принцип відповідальності в діяльності органів виконавчої влади в Україні встановлює обов'язок нести юридичну, політичну, соціальну відповідальність за прийняті ними рішення, дії чи бездіяльність. Підґрунтям соціальної відповідальності посадовців органів виконавчої влади є невідповідність мандату довіри перед суспільством, який формується, у свою чергу, за допомогою реалізації елементів комплексного принципу

транспарентності. Соціальна довіра громадськості до влади формується виходячи із представленої публічної інформації та висвітлення діяльності органів виконавчої влади; із розуміння суспільством власного впливу на представників влади, їх підзвітності, відповідальності; готовності влади реагувати на суспільні запити.

Професіоналізм по відношенню до транспарентності полягає в тому, що покладає на посадових осіб органів виконавчої влади обов'язок дотримання законодавчо встановленої процедури надання громадянам доступу до публічної інформації, доступу до проходження державної служби, забезпечення проведення заходів громадського контролю, тощо.

По відношенню до спеціальних та окремих принципів діяльності органів виконавчої влади транспарентність, будучи принципом загального порядку, виконує функцію загального регулятора. Будуючи загальні норми в галузі забезпечення відкритості, прозорості та гласності усієї діяльності органів виконавчої влади, транспарентність закладає основні приписи, які є обов'язковими для врахування при формуванні певних елементів систем спеціальних та окремих принципів діяльності органів виконавчої влади. З іншого боку, спеціальні та окремі принципи діяльності органів виконавчої влади, в яких деталізуються положення принципу транспарентності, покликані забезпечити дотримання цього принципу на всіх рівнях формування та реалізації органами виконавчої влади, покладених на них функцій та повноважень.

Так приклад, серед групи спеціальних принципів правотворчої діяльності органів виконавчої влади, принципами, які були сформовані на основі та на виконання принципу транспарентності можна назвати принцип ясності і зрозумілості мови акту для його адресатів, в якому деталізовано елемент спрощення мови адміністрування. Звертаючись до ланки окремих принципів діяльності органів виконавчої влади, можна виділити принципи прийняття управлінських рішень тісно пов'язані із транспарентністю: принцип хороших рішень, принцип повноти, цінності, достовірності, точності, актуальності, оперативності та доступності управлінської інформації, яка використовується при прийнятті управлінських рішень, тощо.

Проаналізувавши співвідношення принципу транспарентності з іншими принципами діяльності органів виконавчої влади на всіх рівнях системи, приходимо до висновку, що принцип транспарентності є загальним принципом права та органічно посідає своє місце в системі загальних принципів діяльності органів виконавчої влади. У свою чергу, на прикладі дослідження співвідношення принципу транспарентності та інших принципів діяльності органів виконавчої влади, можемо стверджувати, що наявність тісних взаємозв'язків та взаємовпливів між загальними принципами, а також деталізація положень загальних принципів у принципах спеціальних та окремих, говорить про існування єдиної та цілісної системи принципів діяльності органів виконавчої влади, яка має послідовну ієрархічну структуру.

Отже, принципи діяльності органів виконавчої влади утворюють систему, в якій існують у взаємозв'язку та взаємодоповненні. Виявлення та врахування взаємних впливів принципу транспарентності з іншими принципами визначає його місце в системі та його значення для регулювання діяльності органів виконавчої влади. Крім того, дослідження системи та системних зв'язків між принципами дозволяє більш детально вивчити саме поняття діяльності органів виконавчої влади в Україні, відокремити певні блоки в системі діяльності органів виконавчої влади, та досліджувати їх на відповідність принципу транспарентності, що в свою чергу є чинником вдосконалення та розвитку усієї діяльності органів виконавчої влади в державі.

ЛІТЕРАТУРА

1. Енциклопедія державного управління [Текст]: В 8 т. Т. 4 / Ю. В. Ковбасюк – К.: НАДУ, 2011. – 469 с.
2. Садовский В. Н. Основания общей теории систем. Логико-методологический анализ / В. Н. Садовский. – М. : Наука, 1974. – 280с.
3. Богданов А. А. Всеобщая организационная наука (тектология) / А. А. Богданов. – М. : [б. и.], 1965. – 240 с.
4. Уёмов А. И. Системный подход и общая теория систем / А. И. Уёмов. – М. : Мысль, 1978. – 272 с.
5. Черняк Ю. И. Системный анализ в управлении экономикой / Ю. И. Черняк. – М. : Экономика, 1975. – 193 с.