

<https://doi.org/10.26565/2075-1834-2022-34-06>

УДК 347.471.01

Г.В. ЗУБЕНКО

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри конституційного і муніципального права

E-mail: zubenkoa@ukr.net

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-2709-4348>

Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна,

м. Харків, 61022, майдан Свободи, 4

ПРИНЦИПИ ПРОЗОРОСТІ, ВІДКРИТОСТІ ТА ПУБЛІЧНОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАДСЬКИХ ФОРМУВАНЬ

АНОТАЦІЯ: *Вступ.* Статтю присвячено дослідженню нормативно-правового регулювання принципів прозорості, відкритості та публічності в діяльності громадських формувань. Акцентовано увагу на проблематиці цього питання в Україні в аспекті євроінтеграції. Мета дослідження полягає у тому, щоб розкрити особливості та з'ясувати проблемні питання законодавчого закріплення вищезазначених принципів. Для вирішення поставлених мети та завдань використано такі методи наукового дослідження, як логіко-семантичний, формально-юридичний, системно-структурний, порівняльно-правовий та ін.

Короткий зміст результатів дослідження. Розглянуто європейські стандарти щодо принципів прозорості, відкритості та публічності в діяльності неурядових організацій. Проаналізовані деякі міжнародні акти, якими встановлено та розкрито вищезазначені принципи. Акцентовано увагу на законодавстві України, що закріплює принципи прозорості, відкритості та публічності в діяльності окремих громадських формувань: громадських об'єднань, спілок роботодавців, професійних спілок, політичних партій та ін.

Висновки. Наголошено на наявності проблеми щодо нормативно-правового регулювання принципів прозорості, відкритості та публічності щодо діяльності окремих видів громадських формувань, яка має бути вирішена шляхом внесення змін до чинного законодавства України.

КЛЮЧОВІ СЛОВА: *принципи діяльності громадських формувань, принцип прозорості та відкритості, принцип публічності, громадські формування, громадянське суспільство.*

Як цитувати: Зубенко Г. В. Принципи прозорості, відкритості та публічності в діяльності громадських формувань. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна, серія «Право».* 2022. Вип. 34. С. 56-61. <https://doi.org/10.26565/2075-1834-2022-34-06>

In cites: Zubenko H. V.(2022). Principles of transparency, openness and publicity in the activities of non-governmental organizations. *The Journal of V.N. Karazin Kharkiv National University, Series «Law».* (34), P. 56-61. <https://doi.org/10.26565/2075-1834-2022-34-06> (in Ukrainian)

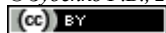
Вступ. Для сучасної правової, демократичної держави є характерним встановлення принципів у якості базового, фундаментального елемента конституційно-правового статусу органу публічної влади чи інституції громадянського суспільства. Зокрема, принципи складають основу організації та функціонування таких інституцій, як громадські формування. Їх можна визначити як систему вихідних базових положень, керівних ідей, засад, які характеризують сутність громадських формувань, їх призначення в суспільстві та на підставі яких організовані і функціонують ці інституції. Одними з таких принципів, які займають важливе місце в діяльності різноманітних громадських формувань є принципи прозорості, відкритості та

публічності.

Актуальність обраної теми дослідження обумовлена тією обставиною, що приведення вітчизняного законодавства щодо закріплення принципів прозорості, відкритості та публічності в діяльності громадських формувань до європейських стандартів має стати додатковим фактором якнайшвидшого євроінтеграційного процесу України.

Огляд праць з даної проблематики. В вітчизняній юридичній літературі принципам прозорості, відкритості та публічності приділялась певна увага. Зокрема, цього питання торкались в своїх працях В. Джуган, розглядаючи конституційно-правові засади фінансування політичних партій в Україні та країнах Європейського Союзу;

© Зубенко Г.В., 2022



This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License 4.0

В. Кравчук, аналізуючи взаємовідносини громадських організацій і держави в умовах формування громадянського суспільства; Н. Гаєва, досліджуючи принципи утворення і діяльності громадських об'єднань; О. Піфко, розглядаючи конституційно-правові засади організації та діяльності професійних спілок в Україні та країнах Європейського Союзу та інші. Проте деякі аспекти цього питання недостатньо розглянуті, а отже потребують більш детального аналізу.

Мета статті. Мета дослідження полягає у тому, щоб розкрити особливості та з'ясувати проблемні питання законодавчого регулювання принципів прозорості, відкритості та публічності в діяльності громадських формувань в Україні. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі завдання, як: розглянути європейські стандарти щодо цього питання; з'ясувати особливості законодавчого регулювання принципів прозорості, відкритості та публічності в діяльності різноманітних громадських формувань в Україні; розкрити зміст вказаних принципів; на підставі проведеного аналізу внести пропозиції щодо змін законодавства України.

Основні результати дослідження. При розробці законодавчої бази щодо закріплення принципів прозорості, відкритості та публічності в діяльності громадських формувань на національному рівні вітчизняний законодавець, перш за все, спирається на міжнародні норми та стандарти, викладені в міжнародних договорах та актах, прийнятих в рамках регіональних міжнародних урядових організацій, зокрема Ради Європи. Розглянемо їх більш докладно.

Закріплення вищезазначених принципів можна зустріти в «Фундаментальних принципах щодо статусу неурядових організацій в Європі» (ухвалених Радою Європи в 2002 році). А саме, п.п. 60-6 вищезазначеного міжнародного акту присвячено питанням прозорості та підзвітності в діяльності неурядових організацій. Так, згідно з п. 60 «НУО повинні представляти щорічний звіт своїм членам чи директорам щодо їхніх рахунків і діяльності. Також може вимагатися, щоб ці звіти були представлені призначеному наглядовому органу у випадку, коли відповідним НУО надаються податкові привілеї чи інша суспільна підтримка» [8].

Також слід згадати Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам

стосовно правового статусу неурядових організацій у Європі № СМ / Res (2007) 14. Відповідно до п.п. 62,64,65 Рекомендацій прозорість передбачає певні зобов'язання неурядових організацій: «НУО, яка отримує будь-яку державну підтримку, може бути зобов'язана щороку надавати звіт про свої витрати та опис діяльності до відповідного наглядового органу. Вся звітність повинна складатися з обов'язковим дотриманням прав донорів, бенефіціарів та співробітників, а також права на законну ділову конфіденційність. НУО, яка отримує будь-яку державну підтримку, може бути зобов'язана провести аудит своїх витрат організацією або особою, незалежною від її керівництва» [7].

Крім того, згідно з Керівними принципами щодо свободи об'єднань прийнятими Бюро демократичних інститутів та прав людини ОБСЄ та Європейською комісією за демократію через право (Венеціанською комісією) у 2015 році хоча за загальним правилом Міжнародними та регіональними договорами прямо не встановлюється вимога щодо прозорості внутрішнього функціонування об'єднань, оскільки об'єднання мають право на свободу від втручання держави в їхні внутрішні справи, проте відкритість і прозорість мають фундаментальне значення для встановлення підзвітності та формування громадської довіри. Держава не повинна вимагати від об'єднань підзвітності та прозорості, однак має всіляко заохочувати і стимулювати їх до цього.

Кодекс належної практики щодо політичних партій (ухвалений Європейською комісією за демократію через право (Венеціанською комісією) 12-13 грудня 2008 року) серед основних принципів діяльності політичних партій на рівні Ради Європи визначає серед інших й принцип прозорості та відкритості. Відповідно до п. 19 Кодексу «Партії мають надавати доступ до своїх програмних та ідеологічних документів та дискусій, процедур прийняття рішень і партійних рахунків з метою посилення прозорості та відповідності здоровим принципам належного управління» [9].

Щодо вітчизняного нормативно-правового закріплення принципів прозорості, відкритості та публічності в діяльності громадських формувань, перш за все слід назвати такі закони, як: Закон України «Про громадські об'єднання», Закон України «Про організації

роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності», Закон України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», Закон України «Про творчих працівників та творчі спілки», Закон України «Про політичні партії в Україні». Деякі з цих законів безпосередньо закріплюють вищезазначений принцип, інші – лише розкривають його зміст.

Зокрема, в ст. 3 Закону України «Про громадські об'єднання» серед принципів організації та діяльності цих громадських формувань закріплюються й принципи прозорості, відкритості та публічності. У п. 7 цієї статті також розкривається зміст вищезазначених принципів: «Прозорість, відкритість передбачає право всіх членів (учасників) громадського об'єднання мати вільний доступ до інформації про його діяльність, у тому числі про прийняті громадським об'єднанням рішення та здійснені заходи, а також обов'язок громадського об'єднання забезпечувати такий доступ. Публічність означає, що громадські об'єднання інформують громадськість про свої мету (цілі) та діяльність» [3].

Реалізуючи ці принципи громадські об'єднання наділені правом вільно поширювати інформацію про свою діяльність, пропагувати свою мету (цілі). Крім того, вони мають й певні обов'язки. Зокрема, громадські об'єднання, які отримують фінансову підтримку за рахунок коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів, зобов'язані подавати та оприлюднювати звіти про цільове використання цих коштів відповідно до закону. Громадське об'єднання зі статусом юридичної особи та створені ним юридичні особи зобов'язані вести бухгалтерський облік, фінансову та статистичну звітність, бути зареєстрованими в податкових органах та сплачувати до бюджету обов'язкові платежі відповідно до закону (ч.ч. 2,3 ст. 23 Закону України «Про громадські об'єднання»).

Крім того, дотримання цих принципів передбачає обов'язок громадських об'єднань зберігати правоустановчі та інші документи, зокрема, документи, в яких міститься інформація про діяльність, що провадилася відповідно до мети (цілей) та завдань; зберігати і регулярно оновлювати інформацію, достатню для ідентифікації кінцевих бенефіціарних власників (контролерів), засновників, керівників, членів керівних органів та довірених осіб громадського

об'єднання, а також надавати її державному реєстратору у випадках та в обсязі, передбачених законом. Інформація такого типу заборонено відносити до інформації з обмеженим доступом.

Схожі норми містить ст. 6 Закону України «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності», яка встановлює, що організації роботодавців та їх об'єднання утворюються і діють на принципах відкритості та гласності. Зміст цього принципу полягає в тому, що організації роботодавців, їх об'єднання зобов'язані забезпечувати повне та своєчасне інформування своїх членів з питань їх діяльності, ознайомлювати на їх прохання з усіма матеріалами, що стосуються діяльності організації, об'єднання [4].

Реалізуючи цей принцип організації роботодавців, їх об'єднання в установленому законодавством порядку мають право: поширювати інформацію щодо своєї діяльності і пропагувати свої ідеї та мету; висвітлювати свою діяльність у засобах масової інформації або виступати засновниками засобів масової інформації відповідно до закону.

Хоча Законом України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» не встановлюється прозорість, відкритість та публічність в діяльності цього виду громадських формувань, в ст. 2 закріплюється принцип гласності. Його зміст відповідно до закону полягає в тому, що інформація щодо статутних і програмних документів професійних спілок є загальнодоступною. Крім того, відповідно до ст. 19 вищезазначеного закону, «звітність про діяльність творчих спілок має відкритий характер і є доступною кожному члену спілки. Спілки інформують громадськість про свою діяльність через засоби масової інформації» [6].

Більшість науковців – дослідників принципів організації та діяльності громадських формувань схиляються до думки, що термін «гласність» «є поняттям більш високого рівня узагальнення, ніж терміни «прозорість», «відкритість», «публічність», а сутність принципу гласності полягає у відкритості, прозорості, публічності утворення й діяльності громадських об'єднань» [2, С. 130; 1, С. 65]. Цілком підтримую цю точку зору.

Враховуючи вищезазначене, принцип гласності діяльності профспілок полягає у

відкритості, прозорості та публічності діяльності профспілок, що проявляється в загальнодоступності інформації про статутні мету і завдання їх діяльності, інших відомостей та інформуванні громадськості про діяльність професійних спілок через засоби масової інформації.

Нажаль ст. 3 Закону України «Про професійних творчих працівників та творчі спілки» серед принципів діяльності творчих спілок не передбачає прозорості, відкритості та публічності. Ці принципи не закріплені й в Законі України «Про політичні партії в Україні». Але згідно з ч. 2 ст. 12 політичні партії мають можливість викладати публічно і обстоювати свою позицію з питань державного і суспільного життя; брати участь в обговоренні та оприлюднювати і обґрунтовувати критичну оцінку дій і рішень органів влади, використовуючи для цього державні і недержавні засоби масової інформації в порядку, встановленому законом [5].

Щодо публічності діяльності, відповідно до ч. 9 ст. 17 «політична партія щоквартально, не пізніше ніж на сороковий день після закінчення звітного кварталу, має подати до Національного агентства з питань запобігання корупції звіт про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру (у тому числі її місцевих організацій, які у встановленому порядку набули статусу юридичної особи) шляхом його заповнення на офіційному веб-сайті Національного агентства з питань запобігання корупції» [5]. В свою чергу Національне агентство з питань запобігання корупції забезпечує відкритий цілодобовий доступ до Єдиного державного реєстру звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру на своєму офіційному веб-сайті. Таким чином принцип публічності щодо фінансування політичних партій покликаний забезпечити чітко і повне розкриття всіх фінансових операцій (доходів і витрат), що здійснюються цими громадськими формуваннями та забезпечити доступ до них громадськості.

Таким чином, найбільш узагальненим щодо діяльності громадських формувань є принцип гласності, який полягає у визнанні необхідності обов'язкового дотримання безперешкодного руху інформаційних потоків

щодо організації та функціонування цих інституцій громадянського суспільства.

Зміст принципу гласності, в свою чергу, розкривається через принципи прозорості, відкритості та публічності. Принцип прозорості і відкритості полягає в забезпеченні на законодавчому рівні права всіх членів громадського формування на вільний доступ до різноманітної інформації про нього. Це можуть бути установчі документи громадського формування, фінансові та інші звіти, інформація про прийняті ним рішення та здійснені чи заплановані заходи тощо. Крім того, на законодавчому рівні має бути закріплений обов'язок громадського формування забезпечувати доступ до такої інформації. Зокрема, громадськості повинні бути доступні певні відомості про фінансову підтримку, що надається політичній партії, інформація про державне фінансування громадських об'єднань тощо. Принцип прозорості щодо фінансування громадських формувань також кореспондується з правом держави здійснювати контроль або нагляд за їх звітністю.

З принципом прозорості і відкритості тісно пов'язаний принцип публічності, зміст якого полягає в тому, що громадські формування інформують громадськість про свої мету (цілі) та діяльність. Форми реалізації цього принципу різноманітні: публічні виступи та інтерв'ю керівництва та членів громадських формувань; публікація матеріалів про їх діяльність або результатів такої діяльності; системне розміщення інформаційного продукту в мережі інтернет з оприлюдненням матеріалів на власних WEB-сайтах та WEB-сайтах засобів масової інформації тощо.

Висновки. У зв'язку з вищезазначеним, враховуючи європейські стандарти щодо принципів організації та функціонування громадських формувань та досвід вітчизняного законодавця, використаний в Законі України «Про громадські об'єднання», вважаємо за доцільне внести зміни до Закону України «Про професійних творчих працівників та творчі спілки» та Закону України «Про політичні партії в Україні», передбачивши серед принципів організації та функціонування цих громадських формувань принципи прозорості, відкритості та публічності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Гаєва Н.П. До питання розуміння принципу прозорості, відкритості та публічності утворення і діяльності громадських об'єднань. *Часопис Київського університету права*. 2016. № 2. С. 62–66.
2. Мілієнко О.А. Зміст принципів гласності і відкритості: відмінності у законодавчому врегулюванні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія : Юриспруденція. 2015. № 18. С. 126–130.
3. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 березня 2012 р. № 4572-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text> (дата звернення : 02.02.2023).
4. Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності : Закон України від 22 червня 2012 р. № 5026-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5026-17#Text> (дата звернення : 02.02.2023).
5. Про політичні партії в Україні : Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2365-III. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14#Text> (дата звернення : 02.02.2023).
6. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності : Закон України від 15 вересня 1999 р. № 1045-XIV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1045-14#Text> (дата звернення : 02.02.2023).
7. Рекомендація CM/Rec(2007)14 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам (Щодо створення та діяльності неурядових організацій) : від 10 жовтня 2007. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_937#Text (дата звернення : 28.01.2023).
8. Фундаментальні принципи щодо статусу неурядових організацій в Європі : Міжнародний документ від 5 липня 2002 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_209#Text (дата звернення : 28.01.2023).
9. Code of Good Practice in the field of Political Parties adopted by the Venice Commission at its 77th Plenary Session (Venice, 12-13 December 2008) and Explanatory Report adopted by the Venice Commission at its 78th Plenary Session (Venice, 13-14 March 2009). URL: [https://www.venice.coe.int/web_forms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)002-e](https://www.venice.coe.int/web_forms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)002-e) (date of the application : 01.02.2023).

Стаття надійшла до редакції 01.09.2022

Стаття рекомендована до друку 17.10.2022

H.V. ZUBENKO

PhD (Law), Associate Professor,

Associate Professor of Constitutional and Municipal Law Department

E-mail: zubenkoa@ukr.net.

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-2709-4348>

V. N. Karazin Kharkiv National University

Kharkiv, 61022, Svobody square, 4

PRINCIPLES OF TRANSPARENCY, OPENNESS AND PUBLICITY IN THE ACTIVITIES OF NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS

ANNOTATION: *Introduction.* The article is devoted to the study of the legal regulation of the principles of transparency, openness and publicity in the activities of non-governmental organizations. The author focuses on the problems of this issue in Ukraine in the context of European integration. The purpose of the study is to reveal the peculiarities and identify the problematic issues of legislative consolidation of the above principles. Such methods of scientific research as logical-semantic, formal-legal, system-structural, comparative-legal, etc. were used to solve the set goals and tasks.

Summary of the main research results. European standards on the principles of transparency, openness and publicity in the activities of non-governmental organizations are considered. Some international acts that establish and disclose the above principles are analyzed. Attention is focused on the Ukrainian legislation which enshrines the principles of transparency, openness and publicity in the activities of certain non-governmental organizations: public associations, employers' unions, trade unions, political parties, etc.

Conclusions. The author emphasizes the existence a problem with the legal regulation of the principles of transparency, openness and publicity regarding the activities of certain types of non-governmental organizations, which should be resolved by amending the current legislation of Ukraine.

KEY WORDS: *principles of activity of non-governmental organizations, principle of transparency and openness, principle of publicity, non-governmental organizations, civil society.*

REFERENCES

1. Haieva N.P. Do pytannia rozuminnia pryntsyphu prozorosti, vidkrytosti ta publichnosti utvorennia i diialnosti hromadskykh obiednan. Chasopys Kyivskoho universytetu prava. 2016. № 2. S. 62–66. (in Ukrainian)

2. Miliienko O.A. Zmist pryntsyviv hlasnosti i vidkrytosti: vidminnosti u zakonodavchomu vrehuliuvanni. Naukovyi visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu. Seriiia : Yurysprudentsiia. 2015. № 18. S. 126–130. (in Ukrainian)
3. Pro hromadski obiednannia : Zakon Ukrainy vid 22 bereznia 2012. № 4572-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text> (data zvernennia : 11.06.2022). (in Ukrainian)
4. Pro orhanizatsii robotodavtsiv, yikh obiednannia, prava i harantii yikh diialnosti : Zakon Ukrainy vid 22 chervnia 2012 r. № 5026-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5026-17#Text> (data zvernennia : 02.02.2023). (in Ukrainian)
5. Pro politychni partii v Ukraini : Zakon Ukrainy vid 5 kvitnia 2001 r. № 2365-III. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14#Text> (data zvernennia : 02.02.2023). (in Ukrainian)
6. Pro profesiini spilky, yikh prava ta harantii diialnosti : Zakon Ukrainy vid 15 veresnia 1999 r. № 1045-XIV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1045-14#Text> (data zvernennia : 02.02.2023). (in Ukrainian)
7. Rekomendatsiia CM/Rec(2007)14 Komitetu ministriv Rady Yevropy derzhavam-chlenam (Shchodo stvorennia ta diialnosti neuriadovykh orhanizatsii) : vid 10 zhovtnia 2007. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_937#Text (data zvernennia : 09.06.2022). (in Ukrainian)
8. Fundamentalni pryntsyvy shchodo statusu neuriadovykh orhanizatsii v Yevropi : Mizhnarodnyi dokument vid 5 lypnia 2002 r. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_209#Text (data zvernennia : 28.01.2023). (in Ukrainian)
9. Code of Good Practice in the field of Political Parties adopted by the Venice Commission at its 77th Plenary Session (Venice, 12-13 December 2008) and Explanatory Report adopted by the Venice Commission at its 78th Plenary Session (Venice, 13-14 March 2009). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)002-e) (date of the application : 01.02.2023). (in Ukrainian)

The article was received by the editors 01.09.2022

The article is recommended for printing 17.10.2022