

8. Романюк В. В. Сравнительно-правовая характеристика регламентации уголовного судопроизводства в отношении несовершеннолетних: опыт стран СНГ / В. В. Романюк // Человек: преступление и наказание. – 2014. – № 2 (85). – С. 74–79.

9. Романюк В. В. Досвід країн Західної Європи у сфері кримінального судочинства стосовно дітей / В. В. Романюк // Право і Безпека. – 2009. – № 3. – С. 18–24.

10. Шкарупа В., Кінаш О. Профілактика насильницьких злочинів, що скоюються неповнолітніми // Роль органів внутрішніх справ у сфері запобігання та протидії насильству в суспільстві: Матеріали між нар. наук.-практич. конф. Львів, 17-18 квітня 2000 р. / Гол. ред. В.Л. Регульський. – Львів: Львівський ін-т внутрішніх справ при НАВСУ України, 2000. – С. 193-199.

11. Карпенко М.О. Особливості провадження в справах про злочини неповнолітніх: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Х., 2003. – 21 с.

12. Гевко В. Кримінально-процесуальна форма: структура та елементи // Право України. – 2002. – № 6. – С. 138-139.

13. Мельникова Э.Б. Ювенальная юстиция: Проблемы уголовного права, уголовного процесс и криминологии. – М.: Дело, 2000. – 272 с.

14. Левендаренко О.О. Кримінальне судочинство у справах неповнолітніх: історичний аспект // Закон і підліток: Матеріали обласної науково-практичної конференції. Донецьк, 27 жовтня 2000 року / Гол. ред. Ю.Л. Титаренко. – Донецьк: ДІВС, 2001. – С. 193–202.

УДК 342.95:340.114

ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Пилаєва В. М.,

аспірант кафедри державно-правових дисциплін
юридичного факультету
Харківського національного університету
імені В.Н. Каразіна

Анотація Статтю присвячено визначенню правових засад реалізації принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади. Автором запропонований власний підхід до визначення поняття транспарентності як комплексного принципу комунікації органів виконавчої влади із громадськістю. Виходячи із визначення поняття транспарентності, в статті запропонований авторський підхід до визначення системи правових засад реалізації принципу транспарентності. Визначаючи шляхи реалізації принципу транспарентності у діяльності органів виконавчої влади на практиці, автор звертається до структури процесу участі громадськості в процесі прийняття політичних рішень та розробки державної політики. В статті запропоновано розглядати засади реалізації принципу транспарентності у діяльності органів виконавчої влади як системи правових засобів реалізації всіх складових елементів принципу транспарентності за посередництвом проходження чотирьох етапів процесу залучення громадськості до процесу прийняття політичних рішень, які існують у взаємозв'язку та взаємозалежності: інформування, реалізація права участі громадськості в управлінні державними справами, діалог, партнерство.

Ключові слова: транспарентність, правові засади, громадськість, інформування, право участі громадськості в управлінні державними справами, діалог, партнерство.

Анотация Статья посвящена определению видов правовых основ реализации принципа транспарентности в деятельности органов исполнительной власти. Автором предложен собственный подход к определению понятия транспарентности как комплексного принципа коммуникации органов исполнительной власти с общественностью. Исходя из определения принципа, в статье предложен авторский подход к определению системы правовых основ реализации принципа транспарентности. Определяя пути реализации принципа транспарентности в деятельности органов исполнительной власти на практике, автор обращается к структуре процесса участия общественности в процессе принятия политических решений и разработки государственной политики. В статье предложено рассматривать виды правовых основ реализации принципа транспарентности в деятельности органов исполнительной власти как системы правовых способов реализации всех составляющих элементов принципа транспарентности посредством прохождения четырех этапов процесса привлечения общественности к процессу принятия политических решений, которые существуют во взаимосвязи и взаимозависимости: информирование, реализация права участия общественности в управлении государственными делами, диалог, партнерство.

Ключевые слова: транспарентность, правовые средства, общественность, информирование, право участия общественности в управлении государственными делами, диалог, партнерство.

Annotation The article defines the types of legal framework implementing the principle of transparency in the activities of executive bodies. The author suggests his own approach to the determination of the transparency concept as a general principle of executive authorities bodies' communication with society. Based on the proposed designation of the principle, the article suggests the author's approach to the definition of a system of legal bases implementing the principle of transparency. Determining the realization of the principle of transparency in the activities of executive bodies in practice, the author appeals to the structure of the public participation process in negotiations of political decision-making and public policy development. The article proposes to consider forms of legal framework of the transparency principle in the activities of the executive authorities as a system of legal ways of realization of all the constituent elements of the principle of transparency by passing four stages of public participation process to the process of political decision-making that exist in the relationship and interdependence: informing, realization of the society's right to take part to public affairs, dialogue, partnership.

Key words: transparency, legal means, public awareness, the right of public participation in public affairs, dialogue, partnership.

Сьогодні перед політичними діячами постає складне завдання, з одного боку громадяни вимагають від представників державної влади вирішити нагальні суспільні проблеми, пов'язані з

кризовими явищами в усіх сферах суспільного життя, але, з іншого боку, в суспільстві спостерігається серйозна криза віри в те, що існуюча система державного управління може забезпечити впровадження дієвих заходів, які потребує суспільство. Вихідною умовою перетворення

сучасної системи публічного управління на механізм ефективного вироблення державної політики є розуміння необхідності зближення демократичних інститутів та народних обранців із громадським суспільством. З цією метою, державна політика має розроблятися і прийматися у спосіб, що є якомога відкритішим, прозорішим та доступнішим для розуміння широкого загалу. В свою чергу, досягнення достатнього рівня транспарентності діяльності органів виконавчої влади можливо лише за посередництвом використання ефективної системи засобів реалізації вказаного принципу.

Говорячи про транспарентність, як один із головних принципів діяльності органів виконавчої влади, ми розуміємо комплексний принцип діяльності органів виконавчої влади в Україні, який забезпечує комунікацію органів та посадових осіб виконавчої влади з громадськістю шляхом інформування та надання роз'яснення стосовно мети, напрямів, завдань, цілей, досягнень та недоліків діяльності органів виконавчої влади, а також забезпечення прямої та опосередкованої участі та контролю громадськості за формуванням державної політики органами виконавчої влади.

Ураховуючи, що головним завданням принципу транспарентності є забезпечення можливості реалізації широкого кола прав кожного, за посередництвом який гарантує можливість залучення громадськості до процесу розробки державної політики та прийняття політичних рішень, власне, сам принцип транспарентності на практиці права застосування реалізується шляхом використання складної системи правових заходів. У цьому випадку великого значення набуває розуміння сутності структури залучення представників громадськості до процесу вироблення державної політики.

Відповідно до Кодексу рекомендованої практики громадської участі в процесі прийняття рішень, який був прийнятий Конференцією МНПО Ради Європи, закріплено чотири поступових рівня участі – від найменшого до найбільшого залучення: інформація, консультація, діалог і партнерство. Вони можуть застосовуватися на будь-якому етапі процесу прийняття рішень, однак вони особливо актуальні на певних щаблях у цьому процесі [6]. Вказана структура забезпечення процесу участі громадськості в повній мірі відображає процес проходження, використання та застосування публічної інформації, а також реалізації принципів прозорості, відкритості, гласності та підзвітності, які виступають складовими елементами системи принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади. Як висновок, висвітлюючи питання визначення правових засад реалізації принципу транспарентності, ми пропонуємо звернутися до послідовно побудованої системи правових засобів, які існують у взаємозв'язку та взаємозалежності, органічно доповнюючи один одного та, існуючи як процес, включають чотири етапи проходження: інформування, реалізація права участі громадськості в управлінні державними справами, діалог, партнерство.

Доступ до інформації є основою всіх наступних кроків в участі представників громадських організацій у процесі прийняття політичних рішень.

Це відносно низький рівень участі, який зазвичай складається з одностороннього надання інформації з боку органів державного управління, при цьому не вимагають або не очікується взаємодії або залучення громадськості в цей процес. Разом з тим, інформація залишається актуальною на всіх етапах прийняття рішень [6]. Інформування виступає передумовою зміцнення стосунків між владою та громадянами, має односторонній характер, тому що інформація надходить від державних органів до громадян.

Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 6 Закону України «Про інформацію» право на інформацію забезпечується створенням механізму реалізації права на інформацію [1]. В свою чергу, первинний механізм реалізації принципу транспарентності зосереджує в собі шляхи проведення інформування громадськості, серед яких ми виділяємо: закріплення та реалізація права доступу до публічної інформації про діяльність органів виконавчої влади, забезпечення порядку висвітлення діяльності органів державної влади засобами масової інформації, використання механізмів електронного врядування.

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про доступ до публічної інформації», доступ до інформації про діяльність органів виконавчої влади може бути реалізований двома способами: 1) шляхом систематичного та оперативного оприлюднення інформації в офіційних друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет, на єдиному державному веб-порталі відкритих даних, на інформаційних стендах або будь-яким іншим способом; 2) шляхом надання інформації за запитом на інформацію.

Крім названих в Законі України «Про доступ до публічної інформації» способів опублікування публічної інформації, органи виконавчої влади мають право використовувати інші способи опублікування публічної інформації, які, відповідно до ст. 19 Конституції України не суперечать чинному законодавству. Серед інших особливого значення набуває забезпечення порядку висвітлення діяльності органів державної влади за посередництвом ЗМІ та застосування окремих норм, що закріплюють доступ до екологічної інформації: Орхунська Конвенція закріплює забезпечення безплатного доступу до екологічної інформації, що міститься в списках, реєстрах або архівах, [2] тощо.

Окрім пасивного способу реалізації права доступу до публічної інформації, шляхом її опублікування, Законом України «Про доступ до публічної інформації» закріплено, можливість отримання публічної інформації за посередництвом подання запиту на інформацію. Ця норма деталізується низкою галузевий актів. Орхунська Конвенція закріплює, що екологічна інформація має бути надана у відповідь на запит про надання екологічної інформації [2]. Крім того, відповідно до ст. 21 Закону України «Про протидію корупції» громадяни мають право запитувати та одержувати від державних органів інформацію про діяльність щодо запобігання корупції [3].

У свою чергу, правовими способами використання механізму на етапі інформування громадськості про діяльність органів виконавчої влади виступають: створення офіційних веб-сайтів

органів виконавчої влади; забезпечення отримання громадянами інформації у формі відкритих даних; створення державних реєстрів публічної інформації та державних порталів даних; використання державної системи електронних звернень; впровадження системи електронного документообігу та електронного підпису; створення системи електронної взаємодії державних електронних ресурсів.

Необхідно розуміти, що досягнення достатнього рівня транспарентності в діяльності органів виконавчої влади лише за посередництвом реалізації правових засобів інформування громадськості не можливе. Одним із головних чинників реалізації усього комплексу складових елементів принципу транспарентності є забезпечення постійної взаємодії громадськості та органів виконавчої влади. Процес взаємодії органів виконавчої влади та громадськості може бути поділений на дві стадії: стадія прийняття політичних рішень самими громадянами, що передбачає ініціативу громадськості, тобто прийняття рішень здійснюється знизу-вгору; та стадія вироблення органами виконавчої влади державної політики та прийняття рішень за участі громадян.

Широка участь громадськості в процесі формування та прийняття рішень органами виконавчої влади є показником рівня їх відкритості та підзвітності для громадськості, визначальним фактором дотримання верховенства права, законності та головних цінностей демократії у будь-якій країні. Не дивлячись на зацікавленість обох сторін, реалізація права участі громадськості в процесі вироблення державної політики покладається на органи державної влади. Участь громадськості можлива за посередництвом реалізації механізму залучення, відповідно до якого на демократичних засадах будуються взаємовідносини влади та громадськості, проявами яких є застосування різноманітних правових засобів впровадження принципу транспарентності на практиці: 1) система заходів сприяння розвитку громадського суспільства; 2) механізм налагодження органами виконавчої влади зворотного зв'язку із громадськістю; 3) застосування інструментів безпосередньої демократії та забезпечення права доступу кожного до проходження державної служби в органах виконавчої влади; 4) консультування органів виконавчої влади із громадськістю; 5) впровадження електронної демократії.

Третім етапом реалізації принципу транспарентності органів виконавчої влади є політичний діалог між представниками державних інституцій та представниками громадськості. Головними відмінностями діалогу від етапів інформування та забезпечення права участі, є те, що він є більш досконалою формою забезпечення принципу транспарентності та, окрім власних, притаманних саме йому методів реалізації принципу транспарентності, передбачає використання правових засобів інформування та залучення громадськості.

Крім того, на відміну від етапу залучення політичний діалог передбачає взаємодію органів виконавчої влади саме з колом зацікавленої громадськості. На етапі реалізації права участі, принцип транспарентності забезпечується шляхом

використання різноманітних правових засобів реалізації складових елементів системи принципу у відносинах органів виконавчої влади із громадськістю – широким невизначеним колом осіб, які не входять до кола державно-владних суб'єктів наділених правом участі в розробці державної політики та прийняття політичних рішень. Політичний діалог передбачає процес безпосередньої участі зацікавленої громадськості, тобто тієї частини громадськості, на яку справляє або може справити вплив прийняття рішень з питань, що відносяться до сфери компетенції органів виконавчої влади, або яка зацікавлена в цьому процесі.

Включаючи, у випадках необхідності, форми реалізації інформування та залучення, правовими засадами проведення політичного діалогу можуть бути: створення спеціально уповноважених органів, які складаються із представників сторін, проведення різних узгоджувальних процедур, колективні переговори, укладення спільних договорів та угод, тощо.

Необхідно відмітити, що процес упровадження механізму політичного діалогу в нормах чинного законодавства не врегульовано. Станом на сьогодні нормативне регулювання діалогу між владою та суспільством здійснено лише в сфері соціально-трудових відносин. Відповідно до Закону України «Про соціальний діалог» закріплено взаємодію органів виконавчої влади та зацікавленої громадськості у формі соціального діалогу, яким визначається процес визначення та зближення позицій, досягнення спільних домовленостей та прийняття узгоджених рішень сторонами соціального діалогу, які представляють інтереси працівників, роботодавців та органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, з питань формування та реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин. Формами соціального діалогу є обмін інформацією, проведення консультації, узгоджувальних процедур, колективних переговорів з укладення колективних договорів і угод [5].

Останнім етапом реалізації усіх складових елементів принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади є побудова партнерських відносин між владою та представниками громадського суспільства. Саме на етапі партнерства здійснюється комплексне забезпечення усіх складових елементів системи принципу транспарентності.

На цьому рівні представники неурядових громадських організацій та органи державного управління об'єднуються в підтримку тісної співпраці, забезпечуючи при цьому, щоб представники неурядових організацій і далі залишалися незалежними і мали право на проведення кампаній і здійснення дій, незалежно від положення в партнерстві [6].

Партнерство передбачає взаємну співпрацю влади та громадськості, яка включає в себе спільне проведення всього процесу прийняття політичних рішень: створення спільної робочої групи чи комітету, на який покладається розробка повістки дня; спільна підготовка документів; спільне прийняття рішень; спільне виконання політичних

рішень за посередництвом використання утворених стратегічних партнерських зв'язків; створення робочих груп чи комітетів з метою проведення моніторингу виконання рішень; створення робочих груп чи комітетів з метою перегляду раніше прийнятих політичних рішень. Враховуючи, що партнерство передбачає можливість ініціювання початку взаємної діяльності органів виконавчої влади та представників зацікавленої громадськості будь-якою із сторін, воно включає в себе лобіську діяльність неурядових громадських організацій.

Партнерство, створюючи процес взаємної роботи органів виконавчої влади та представників неурядових громадських організацій, забезпечує максимальний рівень транспарентності в діяльності цих органів, адже, надає можливість внутрішнього споглядання за діяльністю органів влади, що забезпечує вищий ступінь прозорості в діяльності органів; забезпечує реалізацію права безпосередньої участі представників зацікавленої громадськості в процесі прийняття рішень; забезпечує реалізацію громадської ініціативи такої участі та представлення та врахування інтересів зацікавлених осіб на етапі вироблення державної політики; надає можливість проведення контролю та моніторингу виконання органами влади спільно прийнятих рішень, шляхом залучення представників неурядових громадських організацій до процесу виконання політичних рішень, чим забезпечується зовнішня соціальна підзвітність органів виконавчої влади.

При цьому, враховуючи важливість побудови партнерських відносин в державі, ми, нажалю, можемо констатувати, що в Україні відсутня нормативно закріплена налагоджена система побудови партнерських відносин між владою та суспільством. Єдиною урядовою ініціативою впровадження основ партнерський відносин між владою та суспільством сьогодні є запровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий уряд», відповідно до Плану дій із впровадження цієї ініціативи закріплено, що підвищення політичної активності громадян та інститутів громадянського суспільства демонструє їх прагнення мати легітимні механізми захисту своїх прав і свобод, впливу на дії органів державної влади, що вимагає невідкладного впровадження принципів відкритого урядування, відповідальності органів державної влади перед суспільством, підзвітності та підконтрольності громадянам [4]. Вказана ініціатива до цього часу знаходиться на рівні розробки стратегій, концепцій та планів впровадження засобів забезпечення системи відносин партнерства між владою та суспільством.

Проаналізувавши правовий механізм гарантування принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади, необхідно відмітити, що станом на сьогодні забезпечення реалізації принципу транспарентності здійснюється виключно за посередництвом системи заходів інформування та залучення громадськості, адже, рівень забезпечення політичного діалогу та партнерських відносин влади та суспільства залишається не врегульованим. Як вже було зазначено, існують лише поодинокі випадки впровадження діалогу органів виконавчої влади та громадськості, у формі соціального діалогу, та

партнерства, у формі затвердження стратегій та концепцій, прикладом яких є План дій із впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд». Крім того, значна частина правових заходів системи залучення громадськості до процесу вироблення державної політики органами виконавчої влади залишається нереалізованою на практиці.

Все це призводить до того, що ефективність реалізації принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади є дуже низькою. За останні роки, законодавцем було здійснено важливі кроки на шляху до впровадження новітніх правових заходів реалізації транспарентності виконавчої влади: визначення на законодавчому рівні необхідності забезпечення прозорості, відкритості діяльності органів виконавчої влади, права доступу до публічної інформації та права участі громадськості у процесі розробки державної політики пріоритетними завданнями органів виконавчої влади, внесення змін до законодавства, що покращили систему заходів реалізації права доступу до публічної інформації та права участі громадськості в процесі прийняття політичних рішень, тощо. Але з іншого боку ці заходи спрямовані на забезпечення реалізації принципу транспарентності на етапі інформування, та інколи на етапі залучення. Враховуючи ступінь сучасного розвитку принципу, розширення поняття та значення транспарентності, для реалізації принципу в повній мірі видається недостатнім обмеження законодавця формальним закріпленням лише засад інформування та залучення громадськості. В свою чергу, необхідно пам'ятати, що забезпечення транспарентності влади є двостороннім процесом, який включає в себе не тільки діяльність посадових осіб органів виконавчої влади, яка направлена на забезпечення інформування та роз'яснення громадськості про напрями та висновки своєї діяльності, а також, існування суспільного запиту, зацікавленості в отриманні інформації про діяльність відповідних органів та активної ініціативної позиції з боку громадян, яка направлена на побудову рівноправних відносин із владою.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про інформацію: Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>
2. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхунська Конвенція) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_015
3. Про протидію корупції: Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/page2>
4. Про затвердження плану дій із впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» у 2014-2015 роках: Розпорядження Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1176-2014-%D1%80>
5. Про соціальний діалог: Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2862-17>
6. Кодекс рекомендуемой практики гражданского участия в процессе принятия решений. Конференция МНПО Совета Европы [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000116802eadd4>