

Розділ III

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС. ФІНАНСОВЕ ПРАВО. ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.1:323.2



Гоптарєв Олександр Ігорович,
аспірант

(Донецький юридичний інститут МВС України,
м. Кривий Ріг)

ТРАНСПАРЕНТНІСТЬ ЯК ЕЛЕМЕНТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОГО ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ

У статті проаналізовано громадський контроль як гарантію забезпечення транспарентності прав громадян в умовах розвиненого громадянського суспільства на етапі суспільно-політичного розвитку України, що характеризується лібералізацією з боку держави щодо пошуку відповідного діалогу із суспільством. Акцентовано увагу на формах залучення громадськості до участі у забезпеченні транспарентності державної політики в умовах необхідності забезпечення політичної свободи.

Ключові слова: транспарентність, виконавча влада, громадський контроль, громадські організації, громадськість, громадянське суспільство, державний контроль, засоби масової інформації, контроль, політичні партії.

Демократизація суспільства відбувається за рахунок розвитку зрілої громадськості, коли все більшого значення набуває громадський контроль. Він є основним чинником дотримання балансу, рівності, взаємної відповідальності, транспарентності у відносинах особистості, суспільства і держави з метою забезпечення соціальної справедливості.

Наукове опрацювання даної проблематики пов'язано з тим, що однією з функцій держави щодо забезпечення громадської участі є залучення громадськості, яка, у свою чергу, має здійснювати відповідний контроль за її інституційними структурами.

На особливу увагу сьогодні заслуговує питання рівних умов для громадської участі людини у суспільно-політичному житті. Доцільність постановки такого питання зумовлюється розумінням того, що люди є індивідуалізованими особами, а тому від природи вже не є рівними між собою, проте основним завданням у подоланні такої нерівності з боку держави має бути створення відповідних умов рівної участі.

Важливо відзначити, що фактор такої нерівності може виступати джерелом соціальної та історичної динаміки, що визначається рівнем громадської активності, яка протистоїть нерівності умов громадської участі. Саме тому метою даної статті є визначення передумов і основних підходів щодо формування сфери взаємної соціальної згоди між людьми, вироблення нового контексту соціальних цінностей, побудови нової структури спільних дій суб'єктів суспільно-громадської практики, конкретизації моделі їхньої партнерської взаємодії.

Громадський контроль розглядається в якості спроби подолання закритості структур, які створюють найбільшу загрозу правам особистості [1, с. 7]. Сформувати громадянське суспільство неможливо без розробки і застосування механізму контролю за органами держави. Наголосимо, що саме обмін інформацією — добре випробований засіб зміцнення довіри, здатний відновити довіру громадян до спроможності державних органів ефективно і продуктивно керувати країною [2, с. 261]. Вільний доступ громадян до інформації є

необхідним атрибутом сучасної демократії, тому інформація, створювана державними органами у всіх сферах і на всіх рівнях, повинна бути доступною для населення, а будь-які офіційні заборони на такий доступ повинні особливим чином обґрунтовуватися і стосуватися якомога меншої частини цієї інформації [3, с. 5]. Отже, доступ до публічної інформації та контроль за діяльністю державних органів можна визначити як взаємообумовлені, взаємопов'язані та взаємодоповнюючі процеси у розвитку громадянського суспільства, становленні правової держави, особливо в умовах світової глобалізації та євроінтеграції, розвитку інформаційного суспільства в Україні.

У праві демократичного суспільства важливо мати основу, яка забезпечувала б налагодження зворотних зв'язків між системою інститутів громадянського суспільства та державними органами. Засоби масової інформації є дієвим каналом інформування суспільства про діяльність влади, а також інформування влади і суспільства про життя суспільства та його реакції на дії влади [4, с. 3]. Зауважимо, що засоби масової інформації у демократичному суспільстві та правовій державі повинні брати активну участь у державному будівництві, надавати позитивний вплив на суспільство [5, с. 414]. Забезпечення представників засобів масової інформації та громадськості права на доступ до офіційних документів та права бути присутніми на засіданнях органів влади є гарантією політичної свободи, що також стимулює громадян до виконання обов'язків [6, с. 3].

Проблематику контролю, громадського контролю як форму реалізації транспарентності прав громадян активно досліджують як зарубіжні, так і вітчизняні вчені: Є. Алексєєва, О. Андрійко, В. Андрушко, А. Антопольський, О. Бандурка, Ю. Барабаш, А. Буханевич, Т. Бухтатий, В. Гаращук, І. Гнибіденко, Р. Головенко, О. Головій, С. Денисюк, О. Задков, В. Євдоченко, А. Колот, Д. Котляр, С. Лапін, О. Литвиненко, О. Лісіцина, Л. Наливайко, О. Нестеренко, О. Новікова, О. Олійник, І. Павлов, В. Паламарчук, О. Помазуєв, І. Саліхов, Т. Слінько, С. Тарадай, Т. Тімербаєв, І. Фурман, Л. Хочь, В. Чубарук, Т. Шевченко, Е. Шеріл, С. Янішевський, О. Ярмонова та ін. Проте в межах юридичної науки ще не склалося однастайного та науково обґрунтованого підходу щодо доступу до публічної інформації, адже навіть прийняття нових законодавчих актів у зазначеній галузі залишило невирішеними низку теоретичних та практичних питань.

Громадський контроль у різних сферах розглядається як невід'ємний елемент забезпечення законності, який позитивно впливає на якість підготовки законів та інших нормативно-правових актів, що позитивно відображається на процесі забезпечення єдиного правового простору України [7]. За кількістю, якістю, глибиною та теоретичним рівнем доробок є підстави констатувати, що українські вчені досліджували проблему громадського контролю фрагментарно та поверхово.

Вимога термінологічної чіткості та зрозумілості має стати нормою у науковому середовищі. Законодавець найчастіше обмежується винятково констатацією громадського контролю, але не роз'ясняє його сутності.

Науковий аналіз дозволяє говорити, що дослідження громадського контролю у сфері виконавчої влади пов'язане з усім комплексом проблем його організації та функціонування, його організаційно-правових засад державного будівництва, пов'язаних з фінансовим, матеріально-технічним забезпеченням, захистом прав громадян, дотриманням прав громадян, гарантуванням екологічної та громадської безпеки тощо.

Громадський контроль виступає предметом тривалої полеміки у науковій літературі в різних галузях та сферах. Уявити та описати об'єктивні й складні процеси, які постають у процесі формування громадянського суспільства намагаються вчені в галузях адміністративного права, державного управління, теорії держави і права та конституційного права тощо [8].

Аналізуючи значення соціального явища для теорії та практики демократичного державотворення, необхідно констатувати, що саме громадський контроль є невід'ємною складовою публічного управління та стимулюючим чинником розвитку громадянського суспільства будь-якої сучасної країни.

З моменту проголошення незалежності нашої держави українська правова наука потребує розробки багатьох наукових проблем, серед яких і громадський контроль, який є важливим чинником формування громадянського суспільства, елементом, що забезпечує взає-

мозв'язок державної влади та народу [9–11]. Слід зауважити, що прагнення України до формування громадянського демократичного суспільства закладено у базових політико-правових документах, серед яких Акт проголошення незалежності України, Декларація про державний суверенітет України, Конституція України [12–14].

Найявний певний консенсус у наукових доробках учених сучасності, які вважають, що побудувати демократичну, соціальну, правову державу неможливо без тісного взаємозв'язку держави та громадянина, їхньої злагодженої роботи та ефективного контролю за діяльністю органів державної влади з боку громадськості [15]. Громадський контроль виступає основним видом контролю за діяльністю державних органів та є одним із видів соціального контролю, який здійснюється об'єднаннями громадян та безпосередньо громадянами з метою забезпечення транспарентності їхньої діяльності. Він є важливою формою реалізації конституційних прав громадян та активним способом залучення населення до управлінської діяльності державою.

У сьогоденній кризовій політичній ситуації у світі набуває особливої актуальності проведення міжнародних публічних акцій як засобу протидії політиці транснаціональних корпорацій і підконтрольним їм органам влади.

Однією з ефективних форм громадського контролю є медіа контроль, який досить потужно може забезпечувати транспарентність діяльності органів влади за допомогою розповсюдження інформації засобами масової інформації. Право на здійснення медіа контролю засноване на свободі думки, слова і масової інформації, закріплених у Загальній декларації прав людини [16], у Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод [17], у Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права [18], у Міжнародному пакті про громадянські та політичні права та інших міжнародних актах [19]. Свобода думки, слова і масової інформації передбачена також статтею 34 Конституції України [20].

Засоби масової інформації беруть участь у контролі за діяльністю органів влади шляхом виявлення, збору, обробки і розповсюдження відомостей про її недоліки: корупцію, неефективність, прояви бюрократизму, адміністративного свавілля тощо. Практично ЗМІ здійснюють сильний вплив на розум, настрої та світогляд усіх членів суспільства (включаючи можновладців), у порівнянні із впливом офіційної влади. Тому їх часто називають «четвертою владою».

Дієвість медіаконтролю заснована на тому, що публікація або трансляція інформації, що викриває, створює суспільний резонанс, проігнорувати який чиновник не може, оскільки публічне висвітлення інформації робить його діяльність транспарентною для оточуючих та ставить питання про престиж і довіру до влади в цілому [21, с. 79].

В Україні журналісти, які викривали корупцію в органах влади, з'явилися на початку 90-х років, ті ж із них, кому вдалося після цього залишитися в живих, намагаються займатися цією діяльністю і сьогодні. Розслідування у пресі та на телебаченні випадків корупції в органах влади і управління — основні теми їхніх виступів. Одним із нових напрямів соціально відповідальної журналістики стало розвінчування «дutih» іміджів політиків. Цей інститут розвинутий в Європі і США, в Україні ж поки тільки створюються передумови для його розвитку. Крім того, необхідно відзначити, що можливість контролю та забезпечення транспарентної діяльності зі сторони ЗМІ прямо пов'язана із забезпеченням журналістам доступу до офіційної інформації.

Журналістами також можуть проводитися різноманітні акції і кампанії, сплановані дії або комплекс дій, спрямованих на вирішення конкретного завдання, перш за все, у сфері захисту свободи слова, права на розповсюдження правдивої інформації про діяльність органів влади. Означену дія чи бездіяльність можуть вжити журналісти та інші співробітники ЗМІ для вираження свого протесту. Найбільш розповсюдженими і ефективними з них, на думку О. Панфілова, є: 1) відмова від публікації, розповсюдження завідомо неправдивих офіційних повідомлень і публічне повідомлення про це широкому загалу; 2) відмова від заміни публікацій, знятих з цензурних міркувань, і розміщення замість них «білої плями», сітки налаштувань телепередач; 3) запровадження звання «ворог преси» для можновладців, які найбільше відзначилися у приховуванні чи спотворенні інформації, порушенні прав журналістів; 4) покладання квітів, встановлення пам'ятного знаку на місці загибелі колег; 5) організація виста-

вки робіт загиблого під час виконання професійних обов'язків, постраждалого чи інтернованого колеги; 6) публікація серії карикатур, анекдотів, сатиричних статей та інших матеріалів, спрямованих на розвінчування культу особи та розсіювання панічних настроїв у суспільстві; 7) оголошення «хвилини мовчання» в телерадіоефірі на знак протесту проти конкретних неправомірних дій, спеціальна тематична заставка; 8) збір підписів читачів та всіх зацікавлених громадян на підтримку конкретного ЗМІ або проти дій посадових осіб, які порушують діюче законодавство [22, с. 15–16].

Не дивлячись на те, що ЗМІ покликані робити діяльність органів влади більш транспарентною для громадян, а в сучасному світі в більшості випадків ЗМІ підпорядковані та відображають інтереси органів влади чи великих фінансово-промислових груп. У такій ситуації не лише підвищується роль незалежної преси, а, у першу чергу, стає надзвичайно високою здатність аналізувати й відкидати завідомо неправдиву чи спотворену інформацію.

Із розвитком Всесвітньої комп'ютерної мережі Інтернет органи влади не здатні повною мірою контролювати всю трансляційну інформацію (хоча такі спроби постійно з'являються), а це означає, що кожен має можливість отримувати правдиву інформацію про діяльність посадових осіб. У таких випадках ключову роль відіграє саме наявність у населення бажання отримувати правдиву інформацію про діяльність органів влади, роблячи медіа контроль повноцінним елементом механізму громадського контролю.

Список використаних джерел

1. Контроль за соблюдением прав человека в закрытых учреждениях России : сборник статей / [ред.-сост. Л. Н. Виноградова]. М. : Фолио, 2006. 238 с.
2. Національні та міжнародні механізми фінансування громадянського суспільства. Міжнародні заходи зміцнення довіри між державою та громадянським суспільством. К. : Фенікс, 2011. 336 с.
3. Тимербаев Т. А. Конституционное право граждан Российской Федерации на доступ к информации (региональный аспект): дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Уфа, 2006. 219 с.
4. Алхутова Г. А. Средства массовой информации в Российской Федерации: конституционно-правовые основы деятельности: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. М., 2002. 151 с.
5. Наливайко Л. Р. Державний лад України: теоретико-правова модель : монографія. Х. : Право, 2009. 600 с.
6. Нестеренко О. В. Право на доступ до інформації в Україні: конституційно-правовий аспект: дис... канд. юрид. наук : 12.00.02. Х., 2008. 20 с.
7. Остапенко А. С. Общественные объединения в контексте «демократии участия»: диалог гражданского общества и государства. *Государственная власть и местное самоуправление*. 2010. № 8. С. 3.
8. Капустина М. А. Право, общество, государство. *Известия вузов. Правоведение*. 2008. № 5. С. 96.
9. Кушнір С. М. Правові засоби громадського контролю в механізмі правового регулювання : автореф. дис. ... канд. та юрид. наук : спец. 12.00.01. Запоріжжя, 2011. 10 с.
10. Наливайко Т. В. Громадський контроль в Україні як інститут громадянського суспільства: теоретико-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01. Львів, 2010. 180 с.
11. Рогатина Л. П. Громадський контроль над державою: сутність, механізми реалізації та перспективи розвитку : дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02. Одеса, 2011. 175 с.
12. Акт проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 38. Ст. 502.
13. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1990. № 31. Ст. 429.
14. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
15. Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика : монографія / відп. ред. В. Ф. Погорілко. Київ : А.С.К., 2003. 652 с.
16. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. *Офіційний вісник України*. 2008. № 93. Ст. 3103.
17. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04 листопада 1950 р. *Офіційний вісник України*. 1998. № 13. С. 270.

18. Международный пакт о гражданских и политических правах. *Международные акты о правах человека* : сборник документов / [сост. В. А. Карташкин, Е. А. Лукашева]. 2-е изд., доп. Москва : НОРМА (Издательская группа НОРМА–ИНФРА·М), 2002. С. 52–67.
19. Международный пакт о экономических, социальных и культурных правах. *Международные акты о правах человека* : сборник документов / [сост. В. А. Карташкин, Е. А. Лукашева]. 2-е изд., доп. Москва : НОРМА (Издательская группа НОРМА–ИНФРА·М), 2002. С. 52–67.
20. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
21. Гончаров А. А. Гражданский контроль над органами власти. Москва : Весь Мир, 2010. 224 с.
22. Панфилов О. Активное ненасилие: Как правильно провести публичную акцию протеста. Москва : Права человека, 2003. 71 с.

Гоптарев Александр Игоревич,

аспирант

(Донецкий юридический институт МВД Украины, г. Кривой Рог)

В статье анализируется общественный контроль как гарантия обеспечения транспарентности прав граждан в условиях развитого гражданского общества на этапе общественно-политического развития Украины, характеризующийся либерализацией со стороны государства относительно поиска соответствующего диалога с обществом. Акцентировано внимание на формах привлечения общественности к участию в обеспечении транспарентности государственной политики в условиях необходимости обеспечения политической свободы.

Ключевые слова: транспарентность, исполнительная власть, общественный контроль, общественные организации, общественность, гражданское общество, государственный контроль, средства массовой информации, контроль, политические партии.

Goptarev Alexander Igorevich,

postgraduate

(Donetsk Law Institute, MIA of Ukraine, Kryvyi Rih)

The article analyzes public control as a guarantee of ensuring the transparency of the rights of citizens in the conditions of a developed civil society in the conditions of socio-political development of Ukraine, characterized by liberalization by the state in search of appropriate dialogue with society. The emphasis is on the forms of involvement of the public in participating in ensuring the transparency of the state policy in the conditions of the necessity of ensuring political freedom. The scientific elaboration of this problem is due to the fact that one of the functions of the state in ensuring public participation is the involvement of the public, which in turn should exercise due control over its institutional structures.

Particular attention deserves today the issue of equal conditions for public participation in social and political life. The feasibility of raising such a question is determined by the understanding that people are individualized individuals, and therefore, by nature, are no longer equal, but the main task of overcoming such inequality by the state should be the creation of appropriate conditions for equal participation.

It is important to note that the factor of such inequality can serve as a source of social and historical dynamics, determined by the level of social activity, which opposes the inequality of conditions for public participation. That is why the purpose is to determine the preconditions and basic approaches to forming a sphere of mutual social agreement between people, to develop a new context of social values, to construct a new structure of joint actions of subjects of social and public practice, to specify the model of their partnership interaction.

Key words: transparency, executive power, public control, public organizations, the public, civil society, state control, mass media, control, political parties.

Надійшла до редколегії 15.04.2018