

УДК 340.132.8

Б.О. Грибовський,
аспірант Науково-дослідного інституту
державного будівництва та місцевого самоврядування
Національної академії правових наук України

ІНФОРМАЦІЙНІ ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню інформаційних принципів державного контролю як невідемних складових його формування та здійснення. У системі принципів державного контролю виокремлюється підсистема інформаційних принципів, що являють собою основоположні, керівні ідеї, положення, що стосуються стану і обігу інформації у сфері організації та функціонування контролю з боку органів державної влади та їх посадових осіб. Обґрунтовується теза про те, що до системи інформаційних принципів державного контролю належать гласність у поєднанні з секретністю, інформаційна насиченість і верифікація.

Ключові слова: державний контроль, принципи державного контролю, інформаційні принципи, принцип гласності, транспарентність.

Постановка проблеми. Ефективність правового регулювання суспільних відносин значною мірою залежить від того, наскільки воно відповідає об'єктивним закономірностям існування і розвитку суспільства. Тому першочергове значення має здатність законодавця своєчасно виявляти основні тенденції та напрямки розвитку суспільних явищ і відносин й адекватно реагувати на них шляхом внесення змін до законодавства та правозастосовної практики. Одним із пріоритетних завдань, що стоять перед законодавцем у даному контексті, є визначення і, за необхідності, коригування відповідних принципів, що кладуться в основу правових приписів і тих чи інших правових форм діяльності державних органів.

Наведені вище міркування повною мірою стосуються й державного контролю. Розбудова сучасної й ефек-

тивної системи здійснення державного контролю, котра б органічно «вписувалася» в інструментарій правової, демократичної держави, вимагає визначення й нормативного закріплення вихідних принципів його організації та здійснення. У свою чергу, юридична практика у даній сфері вимагає міцної доктринальної основи, аби контрольна діяльність з боку держави стала органічною складовою правової системи. Внутрішньосистемний підхід до правової системи зумовлює існування не тільки інституційної, органічної, функціональної та ідеологічної, але й комунікативної її сторони, що являє собою зв'язки, котрі об'єднують її сторони і роблять систему єдиним цілим [1, с. 76]. При цьому в умовах формування інформаційного суспільства на перший план виходить інформаційна складова комунікації. То ж формування цілісної концепції державного

контролю є неможливим без визначення системи його інформаційних принципів, адекватних сучасним реаліям розвитку суспільства.

Аналіз останніх публікацій. На сьогодні в юридичній науці сформовано усталені підходи до розуміння принципів права та їх видового розмаїття. Переважна більшість вчених, звертаючись до даної категорії, в цілому єдині в тому, що принципи права — це базові, вихідні, визначальні ідеї, положення, настанови, котрі відображені в праві й слугують орієнтиром у процесі його реалізації. Натомість принципи державного контролю стали предметом загальнотеоретичної юриспруденції тільки з кінця ХХ ст. і на сьогодні юридична доктрина з даного питання перебуває на стадії формування.

Принагідно відзначимо, що принципам державного контролю приділяли увагу такі відомі вітчизняні вчені, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, В.Н. Гаращук, В.М. Горшеньов, С.В. Ківалов, М.С. Студенікін, І.Б. Шахов та ін. Принципи окремих видів державного контролю досліджували С.С. Вітвицький [2], М.Г. Ісаков [3], О.В. Клим [4], О.М. Музичук [5], І.С. Орехова [6], Л.А. Савченко [7], О.М. Шевчук [8], О.В. Шоріна [9] та ін. Втім єдиного підходу до визначення переліку принципів державного контролю досі не вироблено, так само як і різняться запропоновані класифікації таких принципів.

Зокрема, В.М. Горшеньов та І.Б. Шахов розподіляли принципи контролю на конституційні, загальнопроцесуальні та спеціалізовані [10, с. 90]. У свою чергу, А.А. Джагарян запропонував поділ принципів державного контролю на універсальні та спеціальні, а серед останніх виокремив інституціональні та реалізаційні

[11, с. 28]. В.С. Шестак є автором більш розлогої класифікації принципів державного контролю, згідно з якою вони поділяються на загальні принципи контролю, принципи юридичного процесу, загальні принципи державного ладу, принципи процесуальної діяльності, принципи діяльності контролюючих суб'єктів і принципи конкретної контрольної діяльності [12, с. 70].

В аспекті теми нашої статті особливий науковий інтерес становить позиція В.Ю. Кобринського, який, пропонуючи детальну класифікацію принципів контролю у сфері національної безпеки, виокремлює серед них, поряд із загальноправовими, управлінськими, фінансово-економічними і приватними, також і інформаційні [13, с. 8-10]. Втім згаданий автор лише окреслив загальний перелік інформаційних принципів, до того ж обмеживши сферу їх застосування виключно питаннями національної безпеки. Проблематика інформаційних принципів, у тому числі в контексті державного управління та контролю, висвітлена також у працях деяких зарубіжних вчених, зокрема Т. Вішванат і Д. Кауфмана, В. Карго, Ф. Шоера та ін. Втім і праці зарубіжних авторів позбавлені належної чіткості й конкретності щодо переліку і змісту інформаційних принципів.

Метою даної статті є уточнення юридичної природи, переліку і змісту інформаційних принципів державного контролю, виявлення їх загальнотеоретичних характеристик, зокрема значення в умовах розбудови правової держави та інформаційного суспільства.

Основні результати дослідження. Перехід від індустріального до інформаційного суспільства у поєднанні з намаганням слідувати міжнарод-

но-правовим стандартам і кращим зарубіжним зразкам у сфері організації державної влади на демократичних засадах закономірно призводить до визнання на політичному рівні й закріплення в національному законодавстві так званих інформаційних принципів державного врядування (англ. *information principles of governing*). Під інформаційними принципами державного врядування в даному випадку розуміються основоположні, керівні ідеї, положення, що стосуються обігу інформації у сфері організації та функціонування органів державної влади та їх посадових осіб.

На вітчизняному політико-правовому ґрунті вищезгадані процеси розпочалися ще за часів так званої «перебудови» (друга половина 80-х років ХХ ст.), одним з гасел якої було проголошено «гласність», що означало зняття певних інформаційних бар'єрів у радянському суспільстві, збудованих попередньою владою. Після розпаду СРСР і проголошення незалежності України інформаційні принципи державного врядування отримали «нове дихання» і були закріплені в численних законах України, як-от: «Про доступ до публічної інформації» (ст. 4), «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (ст. 4), «Про Кабінет Міністрів України» (ст. 3), «Про місцеві державні адміністрації» (ст. 3) та ін. Однак у всіх згаданих вище документах чіткі визначення інформаційних принципів не наводяться: вони або просто згадуються без тлумачення, або ж певним чином отожднюються з іншими принципами. Узагальнення положень чинного законодавства дає підстави стверджувати, що серед інформаційних принципів найбільш часто зазначаються відкритість, прозорість, транспарентність і гласність.

Саме щодо них точиться дискусія й серед вітчизняних вчених.

Так, на думку В. Мельниченка, інформаційні принципи державної політики (прозорість, відкритість) є спроможністю забезпечити високий рівень обізнаності і зрозумілості громадянам та їх об'єднанням державно-управлінської діяльності. При цьому, прозорість характеризується пасивністю споглядання інформації, а відкритість передбачає можливість активних дій громадян стосовно політики [14, с. 48-55]. Однак такий підхід вступає в суперечність як із семантикою даних слів в українській мові, так і з положеннями чинного законодавства (наприклад, ст. 4 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»), де вони вживаються як синоніми.

Принагідно зауважимо, що в енциклопедичному словнику з державного управління, відкритість — це і є прозорість, тобто перебування під публічним контролем: доступність кожному у будь-який час всюди. [15, с. 97]. При цьому відкритість, на думку укладачів цього словника, визначається трьома основними чинниками: 1) якість чинного нормативно-правового забезпечення, згідно з яким функціонує державний апарат; 2) існування конкретних і дієвих механізмів і процедур реалізації прав доступу громадян до інформації про діяльність органів влади; 3) існуючий в суспільстві рівень політичної культури.

У свою чергу, Т. Андрійчук тлумачить принцип прозорості як принцип комунікації, тобто як певні вимоги до спілкування органів державної влади з іншими суб'єктами [16]. Такий підхід, на наш погляд, зайве звужує і навіть дещо викривляє справжній зміст

даного принципу, оскільки прозорість не стільки характеризує якість комунікації, скільки спонукає органи влади до такої комунікації.

І.В. Ткач вважає, що прозорість — це відкритість рішень і дій, вільний потік інформації про рішення та дії від джерела до одержувача. Натомість відкритість тлумачиться ним як двосторонній процес: з одного боку, її запорукою є існування суспільного запиту на отримання достовірної інформації про діяльність органів влади, з іншого — діяльність конкретних органів влади з метою якомога кращого інформування громадськості про свою роботу [17, с. 26-27].

Російський дослідник А. Конов теж умовно розділяє принципи прозорості та відкритості, зазначаючи, що прозорість є можливістю своєчасного отримання громадянами надійної та релевантної інформації про діяльність органів державної влади, а відкритість — гарантією врахування думки громадян при розробленні та впровадженні державних рішень. При цьому прозорість, на думку даного автора, забезпечується законодавством про свободу інформації, а відкритість — законодавством про адміністративні процедури [18, с. 41].

В.Ю. Кобринський, який, власне, єдиний, хто серед принципів контролю виокремлює інформаційні принципи, відносить до них принципи прозорості здійснення контролю; відкритості інформації про діяльність суб'єктів контролю, що не становить державну та іншу передбачену законом таємницю; відповідальності посадових осіб за своєчасність, повноту і достовірність інформації, що надається, та за належне реагування на звернення громадян і громадських організацій, виступи у засобах масової інформації) [13, с.11]. Втім у даному ви-

падку до проблем із розмежуванням понять «прозорість» і «відкритість» додається питання доречності віднесення принципу відповідальності до категорії інформаційних принципів, оскільки відповідальність передбачає, у першу чергу, певну форму примусу, а не передачу інформації про правопорушення.

Певна невизначеність у розумінні інформаційних принципів державної діяльності міститься і в роботах зарубіжних авторів. Однак те, що вітчизняні державознавці схильні називати прозорістю й відкритістю, для зарубіжних дослідників є проявами транспарентності. Так, термін «транспарентність» (англ. *transparency*) пояснюється як незакритий, необмежений, неприхований [19, с. 553], або ж доступний кожному у будь який час всюди [15, с. 91]. У свою чергу, Т. Вішванат і Д. Кауфман тлумачать транспарентність як збільшення потоку своєчасної та достовірної економічної, соціальної та політичної інформації, доступної для всіх зацікавлених сторін, атрибутивними властивостями якої є доступність, повнота, релевантність, якість і надійність [20, с. 3]. Нарешті, Ф. Шоер називає транспарентність властивістю, що полегшує отримання інформації. На його думку, транспарентність, зокрема, можна визначити як заборону органам влади приховувати певну інформацію. Разом із тим, цей автор зауважує, що транспарентність необхідно розуміти як властивість, рівень якої може змінюватися [21, с. 558].

На наш погляд, наявна у вітчизняній державознавчій літературі невизначеність у розумінні співвідношення між різними інформаційними принципами зумовлена, з одного боку, прагненням у будь-який спосіб відійти від радянської термінології, а

з іншого — некритичним сприйняттям, а іноді — й некоректним перекладом англомовних першоджерел. Сучасні українські дослідники намагаються за будь-що уникнути вживання терміну «гласність» як принципу організації та діяльності органів державної влади, хоча цей термін з'явився у політико-правовому лексиконі ще в XIX ст. і за своїм обсягом не має англомовних аналогів (не дарма саме в такі транскрипції — як «glasnost» — він увійшов у вжиток західних авторів у 80-ті роки XX ст.).

Принагідно відзначимо, що В.О. Серьогін визначав конституційний принцип гласності як «один з принципів основ конституційного ладу України, що полягає у визнанні необхідності й вимозі обов'язкового дотримання безперешкодного руху інформаційних потоків про явища і процеси в державно-правовій сфері» [22, с. 6]. За такого підходу прозорість» і «здатність до діалогу» виступають як дві діалектично пов'язані між собою сутнісні характеристики політико-правової системи, створеної на принципі гласності. Причому «прозорість» визначає, так би мовити, статистику цієї системи, а «здатність до діалогу», — її динаміку» [23, с. 55]. І в такому разі прозорість і відкритість виступають елементами статичного аспекту гласності контрольної діяльності органів державної влади, тоді як здатність до діалогу, тобто комунікативність — складає зміст її динамічного аспекту.

У західній політико-правовій доктрині транспарентність не є синонімом відкритості, хоча доволі часто перекладачі припускаються помилки, ототожнюючи ці поняття. Транспарентність в аспекті організації та діяльності публічних інституцій на сьогодні тлумачиться як елемент «належного врядування» (англ. good governing),

тобто чесне, відкрите і зрозуміле для громадськості (з точки зору цілей, завдань, форм і методів) здійснення публічної влади, що здійснюється в тісному контакті з громадськістю і підлягає безперешкодній перевірці (верифікації) на предмет законності й обґрунтованості прийнятих рішень [див.: 24, с. 1-9]. Власне, транспарентність за своїм обсягом є західним аналогом вітчизняної гласності. За даних умов ухилення від застосування терміну «гласність» і надання переваги термінам «відкритість», «прозорість», «публічність» чи «транспарентність» є кроком назад, оскільки призводить до збідніння вітчизняного юридичного лексикону і необґрунтованої заміни україномовних термінів іншомовними.

Слід зауважити, що принцип гласності не можна вважати єдиним інформаційним принципом державного контролю: у випадках, передбачених законом, він може поєднуватися з принципом секретності окремих елементів державного контролю. Особливо це стосується діяльності правоохоронних органів та протидії злочинності в цілому, а також випадків, коли предмет контролю складає державну чи іншу охоронювану законом таємницю.

Крім того, на наш погляд, до числа інформаційних принципів державного контролю слід віднести принципи інформаційної насиченості контрольних заходів і верифікації отриманих результатів. Принцип інформаційної насиченості означає, що обсяг і якість інформації, що збирається в межах тих чи інших контрольних заходів, має бути достатньою для аналізу і формування обґрунтованого висновку про стан підконтрольного об'єкта. Натомість принцип верифікації отриманих результатів означає, що ці результати повинні витримувати зовнішню перевірку на істинність як з

боку вищестоящих державних органів, так і з боку інститутів громадянського суспільства.

Розглядаючи інформаційні принципи державного контролю, треба відзначити, що хоч ці принципи і перебувають у внутрішньосистемному зв'язку, втім кожен із них є самостійним і потребує окремого закріплення в законодавстві.

Висновки. У системі принципів державного контролю виокремлюється підсистема інформаційних принципів, що являють собою основоположні, керівні ідеї, положення, що стосуються стану і обігу інформації у сфері ор-

ганізації та функціонування контролю з боку органів державної влади та їх посадових осіб. До системи інформаційних принципів державного контролю належать: гласність у поєднанні з секретністю, інформаційна насиченість і верифікація. Кожен із них потребує нормативного закріплення і більш широкого доктринального обґрунтування з точки зору обсягу і змісту; усе це є перспективним напрямком подальших досліджень щодо формування цілісної наукової концепції державного контролю в умовах демократичної правової державності та інформаційного суспільства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Колодий А.М. Принципи права: генезис, поняття, класифікація, місце і роль в правовій системі України // Право України. — 2013. — № 1. — С. 68-79.
2. Вітвицький С.С. Державний контроль у сфері ліцензійної діяльності: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / С.С. Вітвицький; Харків. нац. ун-т внутр. справ. — Харків, 2004. — 178 с.
3. Ісаков М.Г. Характеристика принципів державного контролю у сфері економіки // Наука і правоохорона. — 2011. — № 4 (14). — С. 24-30.
4. Клим О.В. Основні принципи та функції адміністративно-правового регулювання підприємницької діяльності в Україні // Південно-український правничий часопис. — 2007. — № 4. — С. 242-245.
5. Музичук О.М. Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні: монографія. — Харків: Нац. ун-т внутр. справ, 2010. — 654 с.
6. Орехова І.С. Принципи державного контролю господарської діяльності / І.С. Орехова // Форум права. — 2009. — № 2. — С. 309-315.
7. Савченко Л.А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні: дис... докт. юрид. наук: 12.00.07 / Л.А. Савченко. — Ірпінь, 2002. — 457 с.
8. Шевчук А.М. Класифікація принципів державного контролю в сфері оборота наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров // *Legea si viata*. — 2014. — № 1. — С. 222-225.
9. Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР: монография. — М.: Наука, 1981. — 304 с.
10. Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. — М.: Юрид. лит., 1987. — 176 с.
11. Джагарян А.А. Конституционно-правовые основы государственного контроля в Российской Федерации : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / А.А. Джагарян; Институт государства и права РАН. — М., 2006. — 31 с.
12. Шестак В.С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання): дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / В.С. Шестак; Нац. ун-т внутр. справ. — Харків, 2002. — 195 с.
13. Кобринський В.Ю. Державний контроль у сфері національної безпеки України: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / В.Ю. Кобринський; Київський нац. ун-т внутр. справ. — К., 2008. — 20 с.
14. Мельниченко В.І. Прозорість і відкритість державного управління як чинники його стабілізації // Вісн. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. — 2003. — № 4. — С. 48-55.

15. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін. ; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трошинського, Ю.П. Сурміна. — К. : НАДУ, 2010. — 820 с.

16. Андрійчук Т. Принцип прозорості комунікації органів державної влади з населенням: понятійно-концептуальне бачення // Вісник Книжкової палати. — 2009. — № 4. — С. 48-51.

17. Ткач І.В. Принципи прозорості та відкритості як невід'ємна складова публічного управління: теоретичний аспект // Інтернаука: міжнародний науковий журнал. — 2016. — № 12(1). — С. 25-32.

18. Конов А.В. Прозрачность и дисциплина: происхождение принципа прозрачности государственной власти в контексте идей Мишеля Фуко // Вестн. Моск. ун-та. — Серия 21. Управление (государство и общество). — 2005. — № 3. — С. 39-45.

19. The Concise Oxford dictionary of English etymology / ed. by T.F. Hoad. — Oxford: OUP General, Oxford University Press, 1992. — 576 p.

20. Vishwanath T., Kaufmann D. Towards Transparency in Finance and Governance Policy: Research Working Paper (draft). — Washington D.C.: The World Bank, 1999. — 30 p. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://www.researchgate.net/publication/23743543_Towards_Transparency_in_Finance_and_Governance

21. The Concise Oxford dictionary of English etymology / ed. by T.F. Hoad. — Oxford: OUP General, Oxford University Press, 1992. — 576 p.

22. Серьогін В.О. Конституційний принцип гласності в діяльності органів державної влади України: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / В.О. Серьогін: Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого, 1999. — 20 с.

23. Тодика Ю.М., Серьогін В.О. Конституційний принцип гласності: поняття та сутність // Вісник Академії правових наук України. — 1998. — №1 (12). — С. 50-58.

24. Transparency in a New Global Order: Unveiling Organizational Visions / ed. Ch. Garsten, M. Lindh De Montoya. — Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2008. — 297 p.

Грибовский Б.

Информационные принципы государственного контроля.

Аннотация. Стаття посвящена исследованию информационных принципов государственного контроля как неотъемлемых составляющих его формирования и осуществления. В системе принципов государственного контроля выделено подсистема информационных принципов, которые представляют собой основные, руководящие идеи, положения, касающиеся состояния и обращения информации в сфере организации и функционирования контроля со стороны органов государственной власти и их должностных лиц. Обосновывается тезис о том, что в систему информационных принципов государственного контроля относятся публичность в сочетании с секретностью, информационная насыщенность и верификация.

Ключевые слова: государственный контроль, принципы государственного контроля, информационные принципы, принцип гласности, транспарентность.

B. Hrybovskiy

Information principles of state control.

Summary. The article is devoted to the study of information principles of state control as integral components of its formation and implementation. In the system of principles of state control, a subsystem of information principles is singled out, which are basic, guiding ideas, provisions concerning the state and circulation of information in the sphere of organization and functioning of control by public authorities and their officials. The thesis is substantiated that the public information system in combination with secrecy, information saturation and verification are included in the system of information principles of state control.

Keywords: state control, principles of state control, information principles, the principle of «glasnost», transparency.