

УДК 352:35.078:32019.5 (438+520)

DOI: <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2018.31.143440>

К. І. Ровинська, канд. держ. упр., доцент, доцент
Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України
Кафедра державознавства і права
вул. Генуезька, 22, Одеса, 65009, Україна

ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАКРІПЛЕННЯ ПРОЗОРОСТІ ТА ВІДКРИТОСТІ ВЛАДНИХ ІНСТИТУЦІЙ МІСЦЕВОГО РІВНЯ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

Стаття присвячена комплексному аналізу інституту транспарентності та його складовим. Окреслені європейські стандарти транспарентності державної влади та національні форми їхнього забезпечення. Проаналізовані особливості практики формування транспарентності державної влади Польщі та Японії як такі, що мають позитивні тенденції її інституалізації.

Ключові слова: транспарентність, органи державної влади, місцеве самоврядування, інформація.

Постановка проблеми. Сучасний етап децентралізації увійшов до активної фази формування та реальних дій, що спонукає до вирішення наступних відповідальних питань, а саме побудови взаємовигідних та міцних відносин громади із органами управління та самоуправління.

«Реформування публічного управління – справа не тільки держави, воно потребує широкої участі громадян, зокрема для визначення цілей і завдань реформ, а також тісного партнерства між державними і недержавними секторами» [14, с. 5]. Цінності та норми місцевого суспільства повинні бути пріоритетом під час реформування публічного управління. Отже, необхідні осмислені дії з узгодження та синхронізації процесів реформування і держави, і місцевого суспільства.

Отже, публічне управління здебільшого потребуватиме підтримки неурядових суспільних інститутів, зокрема більш тісної взаємодії інститутів з державою та їх функціональної ефективності [14, с. 5]. Як наслідок, необхідно вирішувати питання забезпечення транспарентності (прозорості та відкритості) надання управлінських послуг місцевому населенню та подолання відомчих бар'єрів на шляху координації механізмів цих процесів. Принаймні проблема прозорості та відкритості публічного управління набуває вирішального значення для процесів підвищення довіри громадян до органів державної влади та місцевого самоврядування [14, с. 5].

Публічне управління здійснюється всіма гілками влади, але повноваження щодо організації, відповідальності за результат узгодження соціального, політичного, економічного стану суспільства закріплені за виконавчою гілкою влади, яка безпосередньо пов'язана з реалізацією соціальних інтересів. Зрозумілість і прозорість дій у діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування дозволяє громадянам більш усвідомлено та організовано відстоювати власні інтереси. Разом з тим, враховуються позиції більш широкого спектру, що існують у суспільстві, при прийнятті рішень владою. Більш того, позитивним моментом є те, що такі рішення зу-

мовляють суспільну підтримку діяльності влади. Саме в цьому і є перевага процесу схвалення рішень таким чином та прозорого схвалення рішень. Адже громадяни так чи інакше стають учасниками вироблення управлінського рішення, й тому швидше за все підтримають його виконання. У протилежному ж варіанті прийняття рішень, у прихованому чи обмеженому розумінні спільноти як політичні, так й управлінські рішення сприймаються громадською спільнотою як несприятливі, народ схильний підозрювати владу у неефективній роботі й корупції [14, с. 6].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналізуючи документи, створені різними європейськими організаціями, зокрема Радою Європи, ОБСЄ [16], ЄС [16], необхідно зазначити, перший етап транспарентності загальноєвропейських структур характеризувався досить вузько, тобто приділялася особлива увага праву на свободу на висловлення думок [10]. У подальших наукових розробках проблематика транспарентності починає розширюватися і охоплює фактично всі її атрибути та ознаки. В першу чергу, мова йде про такі атрибути транспарентності, як гласність та публічність, що було задекларовано у європейських документах з розвитку демократії.

У наукових колах проблема транспарентності стала предметом спеціального аналізу в працях учених, присвячених основним аспектам забезпечення відкритості та прозорості діяльності органів державної влади, серед яких: Г. Маркузе, Р. Михельсон, О. Крет [10; 11], Е. Афонін [14], Н. Грищенко, Н. Гудима, Ю. А. Нісевич, М. Пашковська [12], Л. Н. Тимофеева, Д. Співак [13] тощо. Дослідження вчених здебільшого містили розгляд практичних аспектів забезпечення транспарентності як органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування. При цьому залишаються недостатньо розкритими теоретичні основи дослідження та розкриття сутності основ досліджуваної тематики.

Метою статті є здійснення комплексного аналізу законодавчого закріплення інституту транспарентності, його складових, а також дослідження міжнародного досвіду форм його реалізації.

Виклад основного матеріалу. Представницька форма влади здійснюється безпосередньо народом та через органи державної влади та місцевого самоврядування. До таких органів повинні обиратись найбільш досвідчені, порядні, знані й професійні представники від громад, які готові витратити власний час, знання і вміння на користь виборців. Тому, у наш час, найбільш наближеними до народу є органи місцевої влади, які уповноважуються громадянами вирішувати питання місцевого значення. Стаття 38 Конституції України гарантує громадянам право на участь в управлінні державними справами та на обрання їх до органів місцевого самоврядування [1].

Таким чином, громадяни, які здійснюють свій вибір до представницьких органів місцевого самоврядування, повинні мати можливість доступу до інформації про діяльність своїх обранців та до їх реальних планів щодо вирішення проблем територіальної громади. Такий вільний доступ до інформації про місцевих представників влади дає розуміння та впевненість виборцям у тому, що останні керуються інтересами тих, хто їх обрав до представницького органу, не зловживаючи при цьому владою у власних меркантильних цілях. Кожний виборець може усвідомлено обрати на наступних виборах того чи іншого претендента, проаналізувавши діяльність останнього на посту представника місцевої громади. Враховуючи загальновідомий вислів «народ має ту владу, на яку заслуговує», а точніше – «народ має ту владу, яку обирає», напрашується висновок, що моральна відповідальність за обранців у владі лежить на кожному, хто має право голосу [15, с. 87].

У деяких країнах світу, принаймні у 20-ти, принцип транспарентності адміністративно-державного управління є правовою нормою і закріплений спеціальним законодавством. Цей принцип передбачає прозорість, відкритість державного управління для широкого суспільного контролю та регулює питання оприлюднення інформації адміністративних органів.

Принципу транспарентності дотримуються розвинуті держави з ліберально-демократичним устроєм, що є для них багаторічною традицією. Розглянемо коротко хронологію впровадження принципу транспарентності у різних країнах шляхом прийняття відповідних законів. «У Швеції це питання було врегульовано на правовому рівні з прийняттям закону про свободу видань, 1766 р., у Фінляндії – закон про відкритість публічних документів, 1951 р., у США – закон про свободу інформації, 1966 р., у Данії – закон про доступ до адміністративних документів, 1970 р., у Норвегії – закон про гласність в адміністративному управлінні, 1970 р., у Франції – закон про доступ до адміністративних документів, 1978 р., у Голландії – закон про встановлення правил відкритості адміністративного управління, 1978 р., у Австралії – закон про свободу інформації, 1982 р., у Канаді – закон про доступ до інформації, 1982 р., у Новій Зеландії – закон про адміністративну інформацію, 1982 р., у Австрії – закон про розкриття інформації федеральних адміністративних органів, 1987 р., у Бельгії – закон про відкритість адміністративного управління, 1994 р., у Республіці Кореї – закон про розкриття інформації публічних органів, 1996 р.» [8]. Ці законодавчі акти змінювалися, удосконалювалися, коригувалися, але діють в цих країнах і сьогодні.

Транспарентність, за думкою Е. А. Афоніна та О. В. Сушія, – «це засадна властивість політичної влади, насамперед її виконавчої гілки, яка забезпечує розвиток демократії, громадянського суспільства шляхом відкритості дій різних гілок влади, процедури прийняття політичних рішень та активізації суспільного контролю над діяльністю органів державної влади та управління» [14, с. 9–10]. Із запровадженням принципу транспарентності стає можливим вирішення проблеми ефективності та відповідальності державного управління. Транспарентність є багатозначним поняттям, що передбачає: необхідну властивість; умову відповідальності та ефективності державної влади й державного управління; форму взаємодії держави та громадян, яка забезпечує участь громадян у суспільно-політичному житті; суспільний контроль над органами влади; спосіб досягнення суспільної згоди та громадянського консенсусу; ефективний спосіб забезпечення прав громадян; інструмент політичної соціалізації та політичної культури; фактор національної та інформаційної безпеки, а також маніпулятивну технологію [14, с. 9]. За сферами поширення транспарентність розповсюджується у наступних сферах: у державному управлінні та виконавчій владі, економіці, правоохоронній діяльності, громадянському суспільстві.

Складовими транспарентності є нормативний, інституційний та особистісний компоненти. Нормативний компонент передбачає законодавче закріплення прозорості та відкритості владних інституцій; інституційний – наявність організаційних і структурних форм, конкретних процедур, дієвих механізмів, які сприяють реалізації принципу транспарентності як між самими органами влади, так і між владою й громадянами; особистісний компонент – прозорість і відкритість діяльності посадових осіб, що передбачає відповідний рівень політичної культури, професіоналізму та добросовісності [14, с. 10–11].

Функціональне призначення транспарентності також має декілька напрямків: це і просвітницька функція, і забезпечення вільного вибору населенням альтернатив суспільного розвитку, і громадянський контроль щодо прийняття і реалізації політичних рішень, і вільна конкуренція лідерів за владу, і створення безпечного політичного середовища для опозиційної діяльності, і виявлення та профілактика порушень прав людей, і захист громадян від нав'язування «зверху» рішень, і розвиток активності громадян [14, с. 15].

У своїх дослідженнях О. Крет також надає визначення поняття транспарентності влади. На її думку, транспарентність – це «відкритість, прозорість, гласність, публічність і підзвітність процесу формування, розвитку та функціонування органів державної влади різного рівня та процесу прийняття ними рішень» [10]. За О. В. Крет, атрибутивні характеристики транспарентності влади включають прозорість – як технологічну характеристику, відкритість – як інституційну характеристику, що передбачає закріплення норм, правил і принципів, гласність – як інструментальну характеристику, тобто засіб та інструмент підтримки транспарентності, публічність – як спрямованість транспарентності, доступність будь-якої інформації щодо різних соціальних суб'єктів, та підзвітність – як контрольну властивість транспарентності [10].

Узагальнюючи вищеозначені характеристики, поняття, слід зазначити, що транспарентність – «це якість предмета, яка робить його легким для розуміння» [9]. В свою чергу, прозорість влади забезпечує свідомий та результативний вплив громадськості, що неможливе без зрозумілості й переконливості дій влади для громадськості та подальшої відповідної зворотної підтримки. Отже, прозорість (транспарентність), забезпечує обґрунтованість діяльності влади.

На відміну від прозорості відкритість, як зазначає В. М. Ярошенко, є функціональною характеристикою публічної влади та визначає ступінь забезпеченості безпосередньої участі громадян, активність суспільного контролю громадян за діяльністю органів публічного управління, забезпеченість реального впливу громадян на зміст публічно-управлінської діяльності. Одночасно, відкритість влади означає її здатність поділитися нею (цією владою) з народом через залучення громадян до процесу здійснення влади, зокрема прийняття управлінських рішень [15, с. 88].

Отже, «транспарентність (прозорість) – це обізнаність діями влади, а відкритість – це реальна можливість вплинути на її зміст» [15, с. 88; 4].

Зараз активну підтримку розвитку транспарентності виказує Кабінет Міністрів України. КМУ було удосконалено нормативно-правові документи щодо питань, які стосуються залучення громадян до участі в управлінні публічними справами [2]. Ця постанова була розроблена через чисельні звернення представників громадськості, громадських рад, а також органів виконавчої влади з питань необхідності удосконалення процедури проведення органами виконавчої влади консультацій з громадськістю та сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади та формування та діяльності громадських рад. Крім того, розроблення відповідного нормативно-правового акту передбачено також планом дій з впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» у 2014–2015 рр. [3; 7]. Саме такі переконливі дії влади підтверджують прагнення побудови демократичної держави не «на папері», а у «реальності».

Головна позитивна тенденція розвитку транспарентності влади в європейському просторі – це процес її інституалізації, що передбачає: існування різноманітних

форм правової регуляції транспарентності; забезпечення обов'язкового доступу громадськості до урядових документів; створення спеціальних структурних підрозділів, які збирають, систематизують й поширюють інформацію про діяльність владних установ, у структурах, відповідальних за виконання норм закону; створення віртуальних «офісів» владних структур (порталів і сайтів); участь різних суб'єктів, що ініціюють розвиток транспарентності влади в європейських країнах, а саме, міжнародні організації, національні уряди, регіональна і місцева влада, інститути громадянського суспільства; спроби символізувати транспарентність влади [10].

Європейські країни активно впроваджують принцип транспарентності влади, розробляють відповідні проекти, аналізують досвід інших країн. Так, у проекті «Прозора Польща» [5] принцип прозорості передбачав зрозумілість та ясність будь-якої діяльності, що фінансується публічним коштом. Цей принцип стосується, в першу чергу, змісту інформації, що має надаватися громадянам. Вона, тобто інформація, повинна бути повною, зокрема мають бути загальнодоступними і зрозумілими для громадян інформація про заплановані засідання ради, комісій, інших робочих засідань; головні документи, які регулюють її діяльність (закони, статут, положення, бюджет, тощо); графік роботи посадовців і органів влади; інформація про тендери, та їх результати [11, с. 335].

Загальнозрозумілим є той факт, що відомості про важливі для широкого загалу питання мають надаватися у доступній формі, тоді громадяни зможуть висловлювати свою думку та через правові механізми впливати на прийняття управлінських рішень.

Безумовно, процес прийняття рішень органами місцевого самоврядування має відображатися у протоколах, в яких буде зафіксована позиція кожного представника влади щодо конкретних рішень, тобто процес має бути задокументованим. Наприклад, у проекті «Прозора Польща» пропонувалося створити відповідні Карти послуг, які описували б зміст та алгоритм отримання певних послуг від органів місцевого самоврядування (наприклад, ліцензії, матеріальна допомога, пільги щодо оподаткування) з метою втілення в життя і перевірки принципу прозорості [11, с. 335].

«Принцип нетолерантності до корупції, нетерпимості до корупції, «нульова» терпимість до корупції» [11, с. 335] запроваджується у діяльності місцевою владою, а у випадку порушення цього принципу проводиться робота щодо поінформування громадськості про цей факт й усунення відповідної причини. Зазначений принцип забезпечується через прийняття відповідних етичних норм, яких мають дотримуватися місцеві службовці та депутати. Водночас проводиться інформування службовців про відповідальність за корупційні дії, про існування перевірок щодо цих процесів. Крім того, владою розробляються та удосконалюються інструкції на випадок виявлення серед службовців чи депутатів неетичної або корупційної поведінки. Як пропозиція профілактики таких неетичних ситуацій та дій з боку службовців місцевими радами та органами виконавчої влади приймалися Етичні кодекси, які, на жаль, в зв'язку із значною правою силою, не надали очікуваного ефекту.

Ще один принцип, який впроваджувався проектом «Прозора Польща» «спонукає місцеву владу вести систематичну роботу з метою розвитку свідомості громадськості, створення громадських організацій та підтримки різноманітних громадських ініціатив, спрямованих на вирішення питань місцевого та соціально-економічного розвитку» [11, с. 335]. Принцип громадської участі стосується методів зв'язку з громадськістю та ознайомлення з громадською думкою; виховної роботи серед громадян різного віку; співпраці з громадськими організаціями для вирішення проблем

13. Співак Д. П. Інститут прозорості у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування / Д. П. Співак // Політологічні записки : зб. наук. пр. – 2011. – № 4. – Відомості доступні також через Інтернет: <https://bit.ly/2Pkq5Is> (дата звернення: 22.09.2018).
14. Прозорість влади в контексті європейської інтеграції України [Електронний ресурс] : конспект лекції до короткотермінового семінару в системі підвищення кваліфікації кадрів / уклад : Е. А. Афонін, О. В. Суший ; Нац. акад. держ. Упр. при Президентові України. – Київ, 2010. – 48 с. – Відомості доступні також через Інтернет: <http://lib.rada.gov.ua/static/about/text/transparentnist.pdf> (дата звернення: 22.09.2018).
15. Ярошенко В. М. Прозорість та відкритість влади як механізми становлення інституту / В. М. Ярошенко // Наук. вісн. Серія: Політ. науки / Держ. гуманітар. ун-т ім. П. Могили. – 2012. – Вип. 170, т. 182. – С. 85–91.
16. Frantzich S. E. Citizen Democracy : Political Activists in a Cynical Age / S. E. Frantzich. – 2-d Ed. – Lanham, Md. : Rowman & Littlefield Publishers, 2009. – 256 p. – (People, Passions, and Power: Social Movements, Interest Organizations, and the P).

Стаття надійшла 25.09.2018 р.

Е. И. Ровинская, канд. госуд. упр., доцент, доцент
Одесский региональный институт государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины
Кафедра государственного управления и права
ул. Генуэзская, 22, Одесса, 65009, Украина

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ ПРОЗРАЧНОСТИ И ОТКРЫТОСТИ ВЛАСТНЫХ ИНСТИТУТОВ МЕСТНОГО УРОВНЯ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

Резюме

Статья посвящена комплексному анализу института прозрачности и его составляющим. Очерчены европейские стандарты прозрачности государственной власти и национальные формы их обеспечения. Проанализированы особенности практики формирования прозрачности государственной власти Польши и Японии как имеющие положительные тенденции ее институционализации.

Ключевые слова: прозрачность, органы государственной власти, местное самоуправление, информация.

K. I. Rovinska, PhD in Public Administration, Docent, Associate Professor
Odessa Regional Institute for Public Administration of
National Academy for Public Administration
the Department State Studies and Law
Str. Genuevskaya, 22, Odessa, 65009, Ukraine

LEGAL ENLARGEMENT OF TRANSPARENCY AND OPENNESS OF LOCAL AUTHORITIES: INTERNATIONAL EXPERIENCE

Summary

The article is devoted to the complex analysis institute transportability and its components. Defined European standards of transparency of the government and national forms of their support. Analyzed features of formation practice transparency of the government of Poland and Japan as having positive trends in its institutionalization.

Key words: transparency, public authorities, local governments, information