

ПИЛАЄВА В. М.,
аспірант кафедри державно-правових
дисциплін юридичного факультету
(Харківський національний університет
імені В. Н. Каразіна)

УДК 342.9(477): 342.51

**НАУКОВІ ПІДХОДИ ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ПРИНЦИПУ
ТРАНСПАРЕНТНОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ
У ВІТЧИЗНЯНІЙ НАУЦІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА**

Стаття присвячена дослідженню питання визначення змісту принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади на теренах вітчизняної науки адміністративного права. У статті проведено аналіз наукових підходів щодо визначення принципу транспарентності та названо основні проблеми сучасної науки адміністративного права в сфері забезпечення вказаного принципу.

Ключові слова: *транспарентність, право доступу до публічної інформації, відкритість, прозорість, гласність.*

Статья посвящена исследованию вопроса определения содержания принципа транспарентности в деятельности органов исполнительной власти в отечественной науке административного права. В статье проведен анализ научных подходов к определению принципа транспарентности и названы основные проблемы современной науки административного права в сфере обеспечения указанного принципа.

Ключевые слова: *транспарентность, право доступа к публичной информации, открытость, прозрачность, гласность.*

The article explores determination of transparency principle's content in executive power activities in national administrative law. The article analyzes scientific approaches for transparency principle's determination and reflects main problems of providing principle in modern science of administrative law.

Key words: *transparency, right of access to public information, clarity, openness, publicity.*

Вступ. За останні десятиріччя в світі відбуваються глобальні реформаторські зрушення у сфері державного управління, що в свою чергу викликано зміною індустріальної формації, формацією інформаційного суспільства. В умовах розвитку інформаційного суспільства головними продуктами виробництва стають інформація і знання. Сьогодні під інформацією розуміють не просто відомості, які передаються усно чи письмово, а «універсальну субстанцію, що пронизує всі сфери людської діяльності, слугує провідником знань та думок, інструментом спілкування, взаєморозуміння та співробітництва, утвердження стереотипів мислення та поведінки» [10]. Поряд із цим найбільшим попитом сьогодні у суспільстві користується доступ саме до публічної інформації про діяльність органів державної влади. В свою чергу це призводить до того, що в провідних демократичних країнах Заходу розвинулась та була впроваджена в практику правозастосування доктрина нового респонсивного публічного управління. Термін «responsive» означає чутливе управління, здатне реагувати на інтереси різних груп та діяти, враховуючи ці інтереси [7, с. 158], одним із базових та



ключових принципів публічного респонсивного управління стає принцип прозорості діяльності органів виконавчої влади.

З іншого боку, провідні неурядові міжнародні організації, такі як Edelman Trust Barometer та Transparency International, наголошують у своїх дослідженнях на актуальності визначення та необхідності врахування принципу прозорості в діяльності виконавчої влади та пропонують розглядати прозорість, як головний чинник забезпечення довіри громадськості до складних державних інституцій. Згідно з порівняльним міжнародним соціологічним дослідженням рівня довіри «Edelman Trust Barometer», що проводиться щорічно у більш ніж 25 країнах світу комунікаційною компанією Edelman протягом останніх 15 років, по всьому світу спостерігається зниження довіри до державної влади [21]. При цьому у своєму 2010-му Trust Barometer Едельман пропонує новий спосіб для побудови суспільної довіри, який вбачається в побудові тісних взаємовідносин між довірою та прозорістю – суспільні інститути мають взяти багатовимірний підхід до їх взаємодії із зацікавленими сторонами [21].

Постановка завдання. Враховуючи актуальність та значення принципу прозорості в умовах сучасних реформаторських зрушень у сфері державного управління, необхідно відмітити, що спектр можливих контекстів дослідження прозорості є доволі різноманітним, при цьому спеціального вивчення сутності, моделі, структури, факторів та ролі прозорості, як принципу діяльності органів виконавчої влади в Україні, досі не проводилося. Поряд із цим у науковій практиці сформувалося декілька підходів до тлумачення принципу прозорості.

Результати дослідження. Перш за все існує розуміння «прозорості» у зв'язку з правом громадян на доступ до інформації про діяльність органів державної влади. Крім того, в науці адміністративного права сформувався науковий підхід, відповідно до якого принцип прозорості ототожнюють із принципами гласності, прозорості та відкритості, які разом розглядаються, як синонімічні поняття, наділені єдиним змістом. З іншого боку, існує третя група вчених, які вважають, що «прозорість» є більш ширшою за змістом та об'єднує в собі такі категорії, як «прозорість», «відкритість», «гласність», «публічність», «право доступу до публічної інформації», «підзвітність» та інші. Також існує ряд науковців, які розглядають прозорість, відкритість та гласність як окремі, не тотожні поняття, а до категорії прозорості не звертаються взагалі.

Відповідно до першої наукової течії вчені розглядають принцип прозорості крізь призму інституту доступу до публічної інформації. Серед науковців прихильниками такого підходу є: Н.А. Грищенко, Р.А. Стадник, О.В. Щербанюк та інші.

Р.А. Стадник, розглядає відкритість органів влади як принцип законодавства про свободу інформації та зазначає, що принцип максимальної відкритості – це складова частина доступу до інформації, що виявляється, по-перше, в тому, що державні органи зобов'язані розкривати інформацію, по-друге, кожен член суспільства має відповідне право отримувати її [14]. В свою чергу, Н.А. Грищенко головною умовою забезпечення прозорості виконавчої влади вбачає доступ до інформації, який, на думку автора, може бути безпосереднім та опосередкованим [2]. О.В. Щербанюк розглядає конституційно-правовий інститут прозорості, як відкритість органів державної влади, що полягає в визнанні інформації про діяльність органів влади власністю народу [20].

Такий науковий підхід розуміння принципу прозорості є історично першим, адже першим етапом у процесі утвердження відкритості та прозорості державної влади була зміна форми секретності та дискреційності діяльності її органів, закріпленням на законодавчому рівні права доступу до офіційних актів та документів. За останні роки відмічається тенденція зниження кількості вчених, які розглядають принцип прозорості, як спосіб реалізації права доступу до публічної інформації, що пов'язано, в першу чергу, із розвитком самого принципу та розширенням його регулятивного впливу в секторі державного управління.

Окрім доступу до інформації, дуже часто у науковій літературі прозорість не відмежовують від прозорості, відкритості або гласності. Відповідно до другого напрямку,



який склався в наукових колах, вчені прирівнюють прозорість, гласність та відкритість до транспарентності. До представників даного наукового підходу відносяться, серед інших: Д.П. Співак, Б.М. Шевчук, Л.М. Челомбійко, Ю.М. Тодика.

Д.П. Співак, розглядаючи інститут транспарентності у діяльності органів державної влади, оперує поняттями «відкритості» та «прозорості». При цьому відкритість визначається як принцип розвитку системи надання адміністративних послуг, та є суто інформаційною в актах, які стосуються саме забезпечення цієї характеристики публічного врядування, а прозорість є принципом організації державного управління у сфері надання послуг. На думку автора, окремі спроби відокремлення прозорості та відкритості не є достатньо переконливими [13].

У свою чергу Б.М. Шевчук також не розрізняє принципи відкритості та прозорості, говорячи про них як про спільну категорію. Науковець зазначає, що принцип відкритості та прозорості є інструментом забезпечення верховенства права та захисту інтересів суспільства та окремих осіб, передбачає відкритість державного управління для зовнішніх перевірок із будь-яких питань, за винятком національної безпеки [19].

Л.М. Челомбійко, розкриваючи зміст принципу гласності роботи місцевих рад, не бачить різниці між поняттями прозорості, відкритості та гласності і визначає, що принцип гласності знаходить свій прояв у відкритому характері роботи цих органів, їх структурних підрозділів і посадових осіб, у відкритості процесу підготовки і прийняття рішень, а також у можливості отримання широкою громадськістю повної й достовірної інформації про різні аспекти діяльності владних інституцій на місцевому рівні [17 с. 65].

На переконання Ю.М. Тодики, гласності – це конституційно-правовий принцип, відповідно до якого на органи державної влади покладається обов'язок постійного інформування населення про всі сторони життєдіяльності держави та оперативного сприйняття і реагування її органів на звернення і пропозиції з боку громадян. Гласність, на думку автора, – це комплексний принцип, який поєднує в собі вимоги відкритості та прозорості [15 с. 24].

Відповідно до третього підходу, який бере витоки із зарубіжної доктрини адміністративного права і останніми роками набирає обертів у колах вітчизняних адміністративістів, «транспарентність» розглядається як комплексне поняття, яке об'єднує в собі такі категорії, як «прозорість», «відкритість», «гласність», «публічність», «доступ до публічної інформації», «підзвітність» та інші. Представниками такого підходу є: О.В. Крет, Е.А. Афонін, О.В. Суший, Т. Є. Кагановська, Є.О. Романенко, Є.Б. Тихомирова, О.А. Кудіна та інші.

Вітчизняний науковець Є.О. Романенко розглядає транспарентність, як комплексне поняття, до складу якого входять: прозорість діяльності органів державної влади та відкритість, як форма громадської участі у формуванні та реалізації державної політики [11]. Е.А. Афонін та О.В. Суший розглядають відкритість, прозорість та гласність, як самостійні характеристики демократичної виконавчої влади, які органічно поєднуються у транспарентних відносинах [1]. О.В. Крет визначає, що транспарентність державної влади характеризується через поняття відкритості, прозорості, гласності, публічності та підзвітності процесу формування, розвитку та функціонування органів державної влади та процесу прийняття ними рішень [5, с. 4]. Т.Є. Кагановська зазначає, що атрибутивними параметрами категорії «транспарентності системи державного управління» є відкритість, гласність і прозорість [4]. На думку Є.Б. Тихомирова неодмінними сутнісними характеристиками транспарентності є гласність, відкритість, прозорість, публічність та підзвітність [16]. О.А. Кудіна зазначає, що прозорість та відкритість процесу здійснення влади, наявність механізмів залучення до нього громадян, відповідальність та підзвітність як основні принципи співпраці влади та суспільства – все це є складовими транспарентного урядування [6].

З іншого боку, існує ряд учених, які наголошують на відмінності між принципами відкритості, прозорості та гласності, при цьому до категорії транспарентності науковці не звертаються взагалі: Н.В. Гудима, А.О. Чернякова, О. В. Совгіря, Г. С. Лопушняк, Н. М. Мельтюхова, Л. В. Набока, Ю.В. Дідок.

Н.В. Гудима досліджує категорії відкритості та прозорості, як окремі та основні характеристики демократизації державного управління, до категорії транспарентності автор не звертається



взагалі. Науковець зазначає, що відкритість і прозорість виступають, як принципи діяльності органів державного управління, та за своїм змістовим навантаженням у діяльності цих органів мають чітке розмежування, а їх прояви зумовлені відповідними правилами цієї діяльності [3, с. 9].

А.О. Чернякова наголошує на тому, що відкритість не повинна ототожнюватися із прозорістю: прозорість визначається, як принцип організації державного управління у сфері надання послуг, відкритість – як принцип розвитку системи надання адміністративних послуг [18].

О.В. Совгіря аналізує гласність, прозорість та відкритість, як незалежні окремі принципи діяльності уряду [12]. Г.С. Лопушняк визначає принципи прозорості та відкритості, як взаємоузгоджені, але змістовно по-різному наповнені принципи державної соціальної політики [8]. Як зазначають Н.М. Мельтюхова, Л.В. Набока та Ю.В. Дідок, поняття «відкритість» має ширше значення, ніж широкоживаний термін «прозорість», адже передбачає ще два аспекти – «доступність» та «чутливе реагування» [9, с. 26–27].

Висновки. Проаналізувавши наукові підходи до визначення принципу прозорості державного управління, які склалися до цього часу в вітчизняній доктрині адміністративного права, приходимо до висновку, що прозорість розглядається науковцями, як один із головних принципів системи нового сучасного респонсивного управління, як чинник підвищення суспільної довіри та ефективності державного управління. Поряд із цим хотілось би відмітити, що існування декількох підходів до розуміння принципу прозорості в державному управлінні призводить до того, що визначення змісту принципу викликає складність для розуміння. Поряд із терміном «прозорість» використовують терміни «відкритість», «гласність», «підзвітність» та «доступ до інформації». При цьому існування цілого ряду суміжних понять не завжди дозволяє визначити чіткі межі між ними.

Як висновок, відсутність єдиного розуміння принципу прозорості в діяльності органів виконавчої влади на теренах вітчизняної науки адміністративного права є причиною відсутності нормативного закріплення принципу прозорості в нормах чинного законодавства. Сьогодні вітчизняне законодавство, зосереджуючи в собі велику кількість актів, регулюючий вплив яких направлений на забезпечення прозорих відносин влади та суспільства, при цьому закріплює лише базові засади розвитку принципу прозорості, зосереджує в собі безліч суперечностей та колізій, а також невідповідностей певних норм стандартам права ЄС. З огляду на це одним із головних завдань адміністративної науки сьогодні постає необхідність надання єдиного розуміння та такого визначення поняття принципу прозорості в діяльності органів виконавчої влади, яке б належним чином відображало необхідний зміст цього принципу та було здатним забезпечити належним чином механізм його реалізації на практиці правозастосування.

У свою чергу ми пропонуємо розглядати принцип прозорості як комплексний принцип діяльності органів виконавчої влади в Україні. Пройшовши довгу історію становлення від забезпечення простого доступу до публічної інформації до комплексного принципу сучасної доктрини демократичного публічного управління, принцип прозорості є більш ширшим за змістом та не може ототожнюватися з категоріями права доступу до публічної інформації, гласності, прозорості, відкритості або публічності, кожна з яких наділена власним змістом. Більш того, враховуючи цілі, які покликаний виконувати принцип прозорості в сфері публічного управління, ми схильні підтримувати точку зору науковців – представників третьої течії, які визначають прозорість, як багатоаспектну категорію, яка змістовно охоплює та органічно поєднує в собі принципи відкритості, прозорості, гласності, підзвітності та право доступу до публічної інформації.

На нашу думку, принцип прозорості – це саме той принцип, який покликаний забезпечити комунікацію органів та посадових осіб виконавчої влади з населенням шляхом інформування та надання роз'яснення стосовно мети, напрямків, 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. При цьому основними функціями прозорості є: правова визначеність, інформування та контроль (підзвітність).



Список використаних джерел:

1. Афонін Е.А., Суший О.В. Транспарентність влади в контексті європейської інтеграції України [Текст]: конс. лекції до короткотермінового семін. у системі підвищення каліф. кадр. / Е.А. Афонін, О.В. Суший. – К.: НАДУ, 2010. – 48 с.
2. Грищенко Н.А. Транспарентність влади: нема патрициїв – нема васалів. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/982/>.
3. Гудима Н.В. Принципи відкритості та прозорості в діяльності органів державного управління України [текст]: автореф. дис. ... канд. наук із держ. управ. / Н.В. Гудима / Ін-т. законод. ВРУ. – К., 2008. – 22 с.
4. Кагановська Т.Є. Проблеми забезпечення транспарентності діяльності системи державного управління України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.visnyknapu.gr.gov.ua/visnyk/pdf/5_2014.pdf.
5. Крет О.В. Інституалізація транспарентності державної влади [текст]: автореф. ... канд. політ. наук, спец.: політичні інститути та процеси / О.В. Крет. – Ч., 2010. – 20 с.
6. Кудіна О.А. Транспарентність влади в Україні: проблеми становлення та чинники забезпечення. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vdufsp_2013_21_23\(4\)_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vdufsp_2013_21_23(4)_8).
7. Лахижа М.І. Модернізація публічної адміністрації: теоретичні та практичні аспекти [Текст]: монографія / М.І. Лахижа. – Полтав. ун-т спожив. кооперації України. – П: РВВ ПУСКУ, 2009. – 289 с.
8. Лопушняк Г.С. Принципи формування та реалізації державної соціальної політики. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2010_1_12.
9. Методичні підходи до організації діяльності з публічного адміністрування [текст]: наук. розробка / Н.М. Мельтюхова [та ін.]; за заг. ред. Н.М. Мельтюхової. – К.: НАДУ, 2011. – 48 с. – С. 26–27.
10. Програма «Інформація для всіх» на 2008–2013 г. г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ifap.ru/ofdocs/unesco/sp813.pdf>.
11. Романенко Є.О. Відкритість та прозорість як структурні рівні транспарентності державного управління та їх комунікативні функції. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/tppd_2014_14_4.pdf.
12. Совгіря О.В. Принципи відкритості, прозорості та гласності діяльності уряду: визначення змісту і співвідношення понять. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.yourfuture.org.ua/ua/pb/2011/2/sovgyria.pdf>.
13. Співак Д.П. Інститут транспарентності у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Polzap_2011_4_48.pdf.
14. Стадник Р.І. Відкритість органів влади в контексті законодавства про доступ до публічної інформації. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2012-2/doc/2/02.pdf>.
15. Тодика Ю.М. Конституційний принцип гласності як гарантія основних прав і свобод громадян / Ю.М. Тодика, В.О. Серьогін // Право України. – 1998. – № 6. – С. 22–24.
16. Тихомирова Є.Б. Транспарентність бюджету України: методики оцінки Держдепартаменту США та міжнародного бюджетного партнерства. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://journals.iir.kiev.ua/index.php/pol_n/article/view/2502.
17. Челомбитько Л.В. Гласність роботи місцевих рад: нормативне закріплення та практика реалізації [Текст] / Л.В. Челомбитько. Проблеми законності: респ. міжвідом. наук. зб. – Х. – 2008. – Вип. 99. – С. 60–66.
18. Чернякова А.О. Публічне управління XXI ст.: від соціального діалогу до суспільного консенсусу. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/conf/2014-2/doc/7/17.pdf>.
19. Шевчук Б.М. Європейські принципи належного врядування та реформа системи органів виконавчої влади в Україні. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.lvivacademy.com/visnik9/fail/Shevchuk_B.pdf.
20. Щербанюк О.В. Принципи транспарентності та гласності як реальні конституційні умови здійснення народовладдя [Текст] / О.В. Щербанюк. – Часопис Київського університету права. – 2013. – № 3. – С. 98–101.
21. 2015 Edelman Trust Barometer. [Electronic resource]. Access mode: <http://www.edelman.com/2015-edelman-trust-barometer/>.

