

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО



Тетяна КАГАНОВСЬКА

декан юридичного факультету
Харківського національного університету
імені В.Н. Каразіна,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України

УДК 342.9

ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ

Від часу проголошення незалежності 1991 року в Україні розпочато системне реформування усіх сфер життя суспільства і галузей народного господарства. Сьогодні двадцятирічний досвід розбудови української державності засвідчує, що успішність процесів модернізації багато в чому залежить від ефективності взаємодії громадськості і системи державного управління. В цьому контексті особливої актуальності набуває налагодження взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів державної влади при виробленні й реалізації оптимальних моделей реформування національних правової, політичної і економічної систем. Однією з організаційних гарантій формування партнерських відносин апарату публічної влади і населення є забезпечення транспарентності системи державного управління в Україні, відкритості управлінських процесів для населення.

Функціонування системи державного управління за своєю сутністю чи не найскладніша форма прояву соціально організуючого потенціалу державної влади. Запорукою ефективності процесів державного управління є, зокрема, тісна взаємо-

дія держави з суспільством, громадськими організаціями, суспільними діячами, лідерами суспільної думки, ініціативними громадянами. У свою чергу, забезпечити її без належної транспарентності діяльності всіх ланок системи державного управління неможливо.

А відтак, актуальне завдання юридичної науки полягає у дослідженні різних аспектів забезпечення транспарентності системи державного управління в Україні. З огляду на важливість її прозорості та доступності для розвитку громадянського суспільства метою статті є висвітлення проблематики досягнення транспарентності в діяльності системи національного державного управління.

Викладені у статті положення формувалися на основі осмислення наукових позицій таких вітчизняних і зарубіжних учених, як Е.А. Афонін, О.В. Суший, О.О. Овсяннікова, Є.Б. Тихомирова, Г.В. Атаманчук, Мартін Ван Кревельд, Дж. Я. Шпігельман та інші. Також джерельним підґрунтям статті стали офіційні аналітичні повідомлення органів державної влади України, рейтингова інформація міжнародних дослідницьких установ тощо.

Розглядаючи окреслену проблему, попередньо зазначимо, що категорія «транспарентність» походить від англійського слова transparent – явний, очевидний. Етимологічно воно утворилось від латинських trans – прозорий, наскрізь та raeo – бути очевидним. У сучасних мовно-юридичних інтерпретаціях транспарентність у більшості випадків вживається у логічному зв'язку з аналізом функціонування органів влади і є оціночною категорією для встановлення рівня відкритості певних відомостей про щось, відсутності секретності, легкості доступу до перевірки достовірності інформації всім бажаним, публічності соціальних, економічних та політичних процесів [1, 39; 2, 6]. На думку відомого зарубіжного науковця Дж. Я. Шпігельмана, транспарентність виникає, коли будь-який вид державної діяльності здійснюється в умовах очевидної самодемонстрації [3, 147].

Фактично вимога транспарентності до влади як такої існувала в тій чи іншій формі завжди на різних історичних етапах формування державності. Так, давні скандинавські хроніки свідчать про те, що задовго до нашої ери перші європейські народності мали традицію публічно перевіряти справедливість розподілу вільних земель вождем своїм підлеглим для ведення господарства [4, 29]. Формування транспарентності як засади діяльності влади пов'язується з виникненням концепції природного справедливого правосуддя і належною правовою процедурою здійснення судочинства у Великобританії та інших європейських країнах у XVII столітті. Разом із тим першою країною, яка затвердила принцип транспарентності для всієї системи державних органів, стала Швеція. У 1766 році королем Густавом III було схвалено Закон «Про свободу видань», який пізніше став частиною прийнятої у 1772 році конституції. Цим документом вперше у світовій історії на законодавчому рівні було скасовано цензуру та закріплено систему публічного характеру офіційних документів владних структур і, відповідно, відкритий характер здійснення державної влади. Цей за-

кон як складова частина конституції держави діє у Швеції й дотепер. У 1949 році його було модифіковано у Закон «Про свободу друку», що гарантує всім громадянам країни свободу отримання інформації про діяльність державних органів влади.

На межі XIX–XX століть ідея транспарентності влади отримує визнання світової спільноти і набуває завершеного політико-юридичного змісту як важлива ознака адміністративної та політичної комунікації між публічною владою і населенням. Сучасне розуміння транспарентності сформувалося в англо-американській соціальній науці, де прозорість перед об'єктом державного управління визначалась поняттям transparency, а відкритість влади для участі в державному управлінні з боку членів суспільства – поняттям openness [5, 7]. Оскільки транспарентність як інформаційний процес є сукупністю відносин, що виникають навколо доступу, передачі та поширення інформації, правотворчі органи створюють норми, спрямовані на регулювання цих відносин. Фактично вони формують відповідний правовий інститут – інститут транспарентності. У юридичній площині, як зазначають Е.А. Афонін та О.В. Суший, транспарентність розглядається як складне правове явище, що утворюється із сукупності правовідносин з приводу доступу різних суб'єктів до потрібної їм інформації з відповідною повнотою, достатністю та достовірністю [5, 8].

На рівні міжнародно-правової нормотворчості інститут транспарентності передбачається в низці міжнародно-правових актів у галузі прав людини здебільшого в контексті встановлення стандартів прозорості у діяльності суду. Приміром, в ст. 14 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права [6] йдеться про інформаційну відкритість судового процесу, а в статтях 5 і 6 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [7] – про обов'язковість інформування судовою владою затриманої особи про підстави арешту та публічність суду.

Формулюючи визначення категорії «транспарентність системи державного

управління», треба враховувати, що зазначений термін характеризує діяльність органів державної влади. При цьому атрибутивними параметрами такої характеристики є відкритість, гласність і прозорість. У вимірі транспарентних відносин прозорість передбачає інформаційне висвітлення конкретних заходів управлінської політики з метою зробити їх зміст зрозумілим, переконливим для громадськості, без чого неможливий свідомий і результативний вплив суспільства на управлінську діяльність. У свою чергу, відкритість передбачає готовність влади залучити до процесу прийняття рішень інститути громадянського суспільства. Гласність передбачає широке інформування про діяльність органів влади всіх рівнів, порядок обрання чи формування відповідних органів, обговорення законопроектів, вирішення різних суперечливих питань. Варто зазначити, що прозорість, відкритість і гласність мають бути взаємоузгодженими та взаємодоповнюючими.

У кожній демократичній державі світу транспарентність системи державного управління залежить від низки складних взаємопов'язаних політико-правових, управлінських, економічних, соціальних чинників. Зокрема, в Україні, як і в інших державах, рівень транспарентності діяльності системи державного управління визначається якістю таких параметрів суспільних відносин, як: наявність належного законодавчого підґрунтя для забезпечення транспарентності функціонування органів державного управління; стан розвитку політичної комунікації у суспільстві та державі; рівень бюрократизації процесів державного управління; рівень корумпованості державного апарату; рівень розвитку форм інформаційної взаємодії суб'єктів державного управління й інститутів громадянського суспільства тощо.

Логічно, що забезпечення транспарентності системи державного управління в Україні багато в чому залежить від повноцінності втілення на практиці зазначених вище засад. Проаналізуємо кожен із наведених сегментів суспільних відносин.

Першою обов'язковою умовою для досягнення належного рівня транспарентності системи державного управління є наявність відповідної законодавчої бази. В межах національного правового поля транспарентність у діяльності системи державного управління України забезпечується на основі дії положень різних актів системи національного законодавства України в сфері обігу інформації та державної служби. Передусім це – положення Конституції України, Законів України «Про державну службу», «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про національну програму інформатизації», «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки», «Про державну таємницю», «Про друковані засоби масової інформації України», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» та інших нормативно-правових актів.

У положеннях зазначених законодавчих актів закріплено такі базові засади розвитку інституту транспарентності, як: механізм реалізації громадянами України права на інформацію, форми взаємодії громадянина і суб'єкта владних повноважень з приводу доступу до публічної інформації, обов'язковість висвітлення результатів діяльності органів державної влади в засобах масової інформації, організаційно-правові основи формування електронного урядування в Україні, визначення категорій інформаційних даних, які становлять державну таємницю і потребують особливого порядку роботи з ними. Однак досвід реалізації інформаційного законодавства в Україні засвідчує, що багато в чому воно є недосконалим. Спостерігаються проблеми з оприлюднення регуляторно-дозвільних актів органів влади на місцях, недоопрацьованим залишається питання щодо кримінальної відповідальності за неоприлюднення змісту регуляторних актів на місцях. До того ж наразі не існує спеціального законодавчого акта, який цілеспрямовано та предметно регламентував би питання власне

забезпечення прозорості органів державної влади і місцевого самоврядування.

Визначальним для прозорості системи державного управління є також стан розвитку політичної комунікації у суспільстві та державі. Прозорість не може бути досягнута поза комунікаціями владних структур з громадськістю: транспарентна взаємодія передбачає активний комунікативний процес, особливостями якого є вільний режим надання достовірної інформації, а також готовність заінтересованих інститутів громадянського суспільства до її отримання та опрацювання [5, 14]. У вузькому розумінні політична комунікація – це процес передачі чи обміну політичною інформацією між політичними інститутами та соціальними групами, які справляють вплив на політику у зв'язку з боротьбою за владу або за її здійснення. Необхідно зауважити, що досвід функціонування різних складових політичної системи України у період з кінця 2013 року до початку 2014 року доводить значну конфліктогенність політичної комунікації суб'єктів політичної системи. Приміром, політичні процеси, що відбувалися під час Революції Гідності, супроводжувалися не лише інформаційним протистоянням провладних і опозиційних політичних сил, а й численними інформаційними атаками опонуючих політичних таборів один на одного. За таких умов знижується рівень культури суб'єктів політичної комунікації, коли зміст інформації про діяльність органів державної влади визначається не об'єктивним станом справ, а потребами суворої політичної боротьби, об'єктивно виникає загроза спотворення і фальсифікації інформації про функціонування системи державного управління. Це перешкоджає прозорості інформації про систему державного управління.

Третньою проблемою забезпечення прозорості системи державного управління є значний рівень бюрократизації роботи суб'єктів державного управління. Традиційно при аналізі й оцінці державного управління відмічається наявність бюрократизму як чинника, що призводить

до надмірного ускладнення управлінських процедур, що, у свою чергу, спричиняє зволікання часом. Останнє явище стало національною ознакою державних апаратів у багатьох країнах світу. Особливо це простежується при розробці заходів, спрямованих на реалізацію внутрішньої і зовнішньої політики.

Національній системі державного управління також притаманний певний рівень бюрократизму, всебічна оцінка якого потребує окремих комплексних досліджень. У будь-якому разі очевидним видається негативний вплив бюрократії на якість процесів державного управління. Як справедливо зазначає Г.В. Атаманчук, негативний вплив забюрократизованого підходу до розробки і прийняття важливих управлінських рішень призводить до торжества формалістики, первинності букви інструкції над сутністю справи, засідателства та паперотворчості [8, 360].

Існує багато прикладів зайвої бюрократизації процесів розробки заходів державної політики у різних сферах життя в Україні. Приміром, в українському суспільстві повсякчас виникає проблема, коли від громадськості приховувалася інформація про стан підготовки регуляторних актів органів державної влади навіть на центральному рівні. Так, за словами міністра Кабінету Міністрів України О. Семерака, в Українському уряді з 2010 року до початку 2014 року від моменту реєстрації проекту до підписання документа проходило 193 дні [9]. В наведеній ситуації об'єктивно неефективним вбачається не лише регулювання таким актом суспільних відносин, а й залучення громадськості до реалізації заходів, передбачених конкретним актом, від чого українське суспільство фактично завжди втрачало. Наразі на рівні Кабінету Міністрів України триває робота над оптимізацією порядку підготовки і введення в дію нормативно-правових актів. Сьогодні встановлено процедуру для прийняття будь-якого документа урядом, тривалість якої не може перевищувати 45 днів.

Наступною важливою проблемою, що визначає ефективність прозорості державної управлінської політики, є

високий рівень корумпованості державного апарату. Корумпованість чиновників завжди передбачає умисне намагання державних службовців приховати від громадськості інформацію про зловживання владою і службовими повноваженнями з метою особистого збагачення. За таких умов говорити про відкритість влади, гласність управлінської політики об'єктивно неможливо.

Потрібно визнати, що, на жаль, рівень корумпованості державного апарату в Україні був і залишається одним із найвищих у світі. Так, в міжнародному рейтингу рівня поширення корупції, який складає міжнародна організація Transparency International, Україна протягом останніх двох років займає одне з перших місць. У 2013 році в рейтингу з 177 країн світу вона опинилася на 144 місці за рівнем корумпованості разом із Нігерією і Папуа Новою Гвінеєю [10]. На засіданні Кабінету Міністрів України 10 жовтня 2014 року було офіційно констатовано, що за останні двадцять років українське суспільство змушене було терпіти масову корупцію у найвищих керівних органах державної влади [11]. Ефективна протидія цьому явищу в державі – важлива запорука підвищення рівня транспарентності системи державного управління, адже атмосфера довіри до влади, до тих людей, які керують найважливішими суспільними процесами, є гарантією утвердження інститутів демократії та формування громадянського суспільства в нашій державі.

Наступним блоком проблем, що стоять на заваді транспарентності системи державного управління, можна виокремити недоліки форм інформаційної взаємодії суб'єктів державного управління й інститутів громадянського суспільства. На сьогодні найбільш поширені способи проведення консультацій з громадськістю – це громадські слухання, круглі столи, письмові консультації, зустрічі з громадськістю, оприлюднення проектів нормативно-правових актів у мережі Інтернет, Інтернет-конференції, телефонні «гарячі лінії» тощо. Приміром, на рівні Кабінету Міністрів України за роботу з організацією,

проведення методичного забезпечення консультацій з громадськістю відповідає Департамент комунікацій влади та громадськості. При центральних і місцевих органах виконавчої влади утворюються громадські ради – консультативно-дорадчі органи, які на постійній основі забезпечують зворотний зв'язок між громадянами та органами виконавчої влади. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 року № 996 [12] завданнями громадських рад є: сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами, забезпечення врахування громадської думки в процесі підготовки та організації виконання рішень центральних і місцевих органів виконавчої влади, здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади. Проте разом із позитивними аспектами в діяльності громадських рад їх ефективності перешкоджає організаційна залежність від органів державної влади, при яких їх утворено. Відтак, існує загроза «зрощування» персонального складу громадської ради і керівної ланки органів державного управління, що негативно позначається на стані об'єктивності моніторингу інформації про результати діяльності владних інституцій.

Насамкінець зауважимо, що особливо важливою для держави є економічна корисність розвинутого інституту транспарентності. Яскравий приклад тому – фондовий ринок України. Так, за повідомленням прес-служби Міністерства фінансів України, транспарентність фондового ринку є запорукою зростання інвестиційної привабливості країни та створення нової самодостатньої й ефективної інформаційної системи на ринку цінних паперів [13].

З огляду на викладене доходимо висновку, що транспарентність діяльності публічно-владних інституцій сприяє розвитку демократії, громадянського суспільства та активізації суспільного контролю над діяльністю органів влади й управлін-

ня. При цьому проблема транспарентності влади полягає насамперед в її певній новизні для вітчизняної політико-адміністративної практики, традиції відтворення та сприйняття якої сформовано переважно в межах тоталітарного режиму часів СРСР. Забезпечення транспарентності системи

державного управління передусім залежить від розуміння необхідності відкритості влади працівниками державних органів, адже прозорість їхньої діяльності однаковою мірою залежить як від суспільства та суспільного запиту про державну інформацію, так і від власне держави.

Список використаних джерел:

1. Тихомирова Є.Б. Транспарентність і відкритість діяльності влади та шляхи їх забезпечення в Україні / Є.Б. Тихомирова // Наукові записки Національного університету «Києво-Могилянська академія»: наукове видання. – К.: Києво-Могилянська академія, 2002. – Т. 20. Політичні науки. – 71 с.
2. Овсяннікова О.О. Транспарентність судової влади: моногр. / О.О. Овсяннікова. – Х.: ФІНН, 2010. – 336 с.
3. Spiegelman J.J. The Principle of Open justice: A Comparative Perspective / J.J. Spiegelman // UNSW Law Journal. 2206. – Volume 29(2).
4. Кревельд Мартин Ван. Расцвет и упадок государства / Мартин Ван Кревельд; пер. с англ.; под ред. Ю. Кузнецова, А. Макеева. – М.: Ирисэн, 2006. – 544 с.
5. Афонін Е.А. Транспарентність влади в контексті європейської інтеграції України: концепт лекції до короткотермінового семінару в системі підвищення кваліфікації кадрів / Е.А. Афонін, О.В. Суший. – К.: НАДУ, 2010. – 48 с.
6. Блатова Н.Т. Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года: учеб. пособ. / Н.Т. Блатова, Г.М. Мелков // Международное право в документах. – М., 2002. – С. 117–134.
7. Блатова Н.Т. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года: учеб. пособ. / Н.Т. Блатова, Г.М. Мелков // Международное право в документах. – М., 2002. – 824 с.
8. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления / Г.В. Атаманчук. – М.: Омега-Л, 2010. – 525 с.
9. Інтерв'ю міністра Кабінету Міністрів України Остапа Семерака інформаційному агентству «Укрінформ» від 8 травня 2014 року // Урядовий портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247280901
10. Corruption Perceptions Index // <http://www.transparency.org/cpi2013/results>
11. Вступна частина засідання Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2014 року // Урядовий портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247670105
12. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 84. – Ст. 2945.
13. Мінфін: Транспарентність фондового ринку є запорукою зростання інвестиційної привабливості країни // Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України від 31 січня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [phttp://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247015804](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247015804)

Тетяна КАГАНОВСЬКА

ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ

Визначаються шляхи досягнення належного рівня транспарентності системи державного управління в Україні. Обґрунтовується авторський підхід до окресленої проблеми,

відповідно до якого зміст цієї характеристики органів державної влади визначають три взаємопов'язані атрибутивні компоненти: відкритість, гласність і прозорість. Проведено системний аналіз факторів, що призводять до неналежного стану транспарентності суб'єктів системи державного управління. Особливу увагу акцентовано на тому, що оптимальний рівень транспарентності діяльності публічно-владних інституцій сприяє розвитку демократії, громадянського суспільства та активізації суспільного контролю над діяльністю органів влади й управління в Україні.

Ключові слова: транспарентність; гласність; відкритість; державне управління; органи державної влади; інформація; Кабінет Міністрів України; державна політика.

Татьяна КАГАНОВСКАЯ

ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ TRANSPARENTНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ УКРАИНЫ

Определены пути достижения надлежащего уровня транспарентности системы государственного управления в Украине. Обоснован авторский подход к этой проблеме, в соответствии с которым содержание этой характеристики органов государственной власти определяют три взаимосвязанные атрибутивные компонента: открытость, гласность и прозрачность. Проведен системный анализ факторов, приводящих в ненадлежащее состояние транспарентность субъектов системы государственного управления. Особое внимание акцентировано на том, что оптимальный уровень транспарентности деятельности публично-властных институций способствует развитию демократии, гражданского общества и активизации общественного контроля над деятельностью органов власти и управления в Украине.

Ключевые слова: транспарентность; гласность; открытость; государственное управление; органы государственной власти; информация; Кабинет Министров Украины; государственная политика.

Tetiana KAGANOVSKA

PROBLEMS OF TRANSPARENCY PROVISION OF ACTIVITY OF THE SYSTEM OF STATE ADMINISTRATION IN UKRAINE

The article defines the ways to achieve an appropriate level of transparency of public administration in Ukraine. The authors' approach to the problem, according to which the contents of the characteristics of public authorities define three interrelated attributive components: transparency, publicity and openness. The article provides a systematic analysis of the factors leading to improper condition of transparency of public administration. Particular attention is accented on the fact that the optimal level of transparency of public institutions of power contributes to the development of democracy, civil society and enhancing public control over the activities of government and governance in Ukraine.

Keywords: transparency; publicity; openness; governance; public authorities; information; The Cabinet of Ministers of Ukraine; government policy.

