

Наталія Тимошенко

## ПРОЗОРИСТЬ ЯК ПРИНЦИП МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПОНЯТТЯ, ПАРАМЕТРИ, ДЕТЕРМІНАНТИ ЯКОСТІ

*Мета даної публікації полягає у спробі здійснити аналіз поняття «прозорість» та елементів концептуальної основи для оцінки якості прозорості. У роботі базову увагу зосереджено на питаннях дефініції двох вимірів прозорості, які супроводжують первинне буквальне та фігуральне значення слова: видимість і виводимість. На думку автора, ці первинні виміри є необхідними умовами прозорості.*

**Ключові слова:** прозорість, видимість, виводимість інформації.

Постановка проблеми

Сьогодні одним з пріоритетних напрямків розвитку місцевого самоврядування в Україні є забезпечення більшої відкритості і прозорості його діяльності. Свого часу один із засновників Конституції США Джеймс Медісон стосовно «відкритого врядування» заявив: «Врядування народу без оприлюдненої інформації чи надання засобів щодо її отримання є тільки прологом до фарсу чи трагедії, а можливо – й того, й іншого. Знання завжди зменшує невігластво, а народ, який вважає себе самоврядним, повинен мати силу, яку дає знання» [20]. Актуальність запропонованої теми публікації зумовлена недостатнім станом реалізації принципу прозорості в діяльності органів публічної влади. На жаль, очевидним є факт, що від старої системи правління нам у спадок залишилися неповна прозорість влади, досить високий рівень корупції, залежність засобів масової інформації, проблематичність доступу громадян до повної, всебічної і об'єктивної інформації та інші проблеми, які поки що не дозволяють остаточно стверджувати, що країна знаходиться на шляху сталого і незворотного демократичного розвитку.

Останніми роками в Україні прийнято низку нормативно-правових актів щодо забезпечення відкритості і прозорості в діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, тож нормативна база є досить значною, але її аналіз свідчить про те, що деякі документи носять декларативний характер, а інколи й суперечать один одному. Неунормованість загальних підходів до врегулювання питань стосовно окремих аспектів принципу прозорості місцевого самоврядування може призвести до появи не тільки обмеженого, але й деформованого їх бачення через застосування термінології з неадекватним змістом. Таким чином, в умовах адміністративної реформи, яка наразі триває в Україні й ставить собі за мету зробити публічну владу відкритою, прозорою та підконтрольною громадянам, принцип прозорості щодо її діяльності впроваджується переважно інтуїтивно, що перешкоджає його застосуванню на практиці, в науково-аналітичному опрацюванні. На думку автора, стан реалізації принципу прозорості є одним з основних показників ефективності системи місцевого самоврядування, а вироблення об'єктивних критеріїв його оцінки має реальне практичне значення.

У теорії місцевого самоврядування проблематиці забезпечення принципу прозорості присвячені публікації таких вітчизняних дослідників, як Е. Афо-

нін, О. Суший, Н. Гудима, В. Сergyгін, Є. Тихомирова, О. Хмара та інших. Серед закордонних авторів цьому питанню приділяли увагу К. Худ, Л. Броз, Д. Холліер, П. Розендорф, Д. Кауфман й інші дослідники. Аналізуючи праці науковців, спостерігається усвідомлення значущості принципу прозорості, на якому має базуватися ефективна діяльність органів місцевого самоврядування для забезпечення подальшої імплементації загальносуспільних цінностей реальної демократії. Водночас, саме поняття прозорості, дефініції його вимірів, параметри та детермінанти якості прозорості є практично малодослідженими.

Стосовно дефініції поняття прозорості – чимало авторів почали аналізувати його на власний розсуд як залежну змінну, проте чітко сформульованих визначень цього параметра все ще слід очікувати. Так, у своєму дослідженні професор державного управління Оксфордського університету Крістофер Худ зазначив, що «прозорість скоріше за все буде використана, ніж визначена» [12, с. 193]. На сьогоднішній день вчені не дійшли єдиної думки щодо терміна «прозорість» з наміром встановити його параметри чи виміри. Цей факт не тільки створив значну прогалину в науковій літературі, але й залишив прозорість відкритою для концептуального «розтягування», непереданих та неточних неологізмів (так званих модних виразів у політиці) і значної кількості аналітичних білих плям.

У статті ставиться завдання на основі робіт вчених і дослідників здійснити аналіз поняття прозорості, елементів концептуальної основи для оцінки її якості, зосередити увагу на двох вимірах прозорості – видимості й виводимості, які, на думку автора, є необхідними її умовами.

Поняття прозорості місцевого самоврядування як ознака адміністративної та політичної комунікації між публічною владою та населенням було розроблено в англо-американській соціальній науці, де прозорість перед об'єктом державного управління визначалась поняттями transparency, а відкритість влади для участі в державному управлінні та місцевому самоврядуванні членами суспільства – поняттям openness. Етимологічно воно утворилось від латинських trans – прозорий, наскрізь та raqueo – бути очевидним [1, с. 7]. Як зазначено вище, поняття прозорості у даному контексті має іноземне походження, у зв'язку з цим, у роботі питому вагу приділено аналізу саме іноземних, в першу чергу американських і англійських джерел. Генезис поняття прозорості в організаційній теорії часто пов'язують з працями нобелівських лауреатів Д. Акерлофа, М. Спенса та Й. Штігліца. Вчені застосовують прикметники для опису поняття прозорості, описують його метафорами або корелюють з соціальними цінностями. Сучасні іноземні та вітчизняні науковці також по-різному визначають зазначене поняття у сфері місцевого самоврядування (local government, local self-government або public administration). Так, за визначенням Уоррена Г. Беніса (почесного професора бізнес-адміністрування, засновника та голови інституту лідерства університету Південної Каліфорнії (США), голови консультативної ради центру громадського лідерства школи державного управління імені Д. Кеннеді при Гарвардському університеті), прозорість – це вільний потік інформації всередині організації, а також між організацією та її численними зацікавленими сторонами, включаючи громадськість [6, с. 3]. У спільному дослідженні професора політології університету Нью-Йорка П. Розендорфа та професора політичних наук Єльського університету Д. Раймонда Вріланда

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Мета

Виклад основного матеріалу

Аналіз останніх досліджень і публікацій

«Демократія та поширення даних: вплив політичного режиму на прозорість» прозорість є громадським благом; її визначення – вільний доступ до інформації, тобто, що саме і як уряд здійснює на поточний момент [17, с. 12]. Професор політичних наук університету штату Орегон (США) Р. Мітчелл у своїй праці [16, с. 112] визначає прозорість як поширення регулярної та достовірної інформації.

Щодо вітчизняних джерел, великий тлумачний словник сучасної української мови значення слова «прозорість» визначає як властивість і стан, що характеризується доступністю для сприйняття, зрозумілістю, ясністю, дохідливістю, можливістю легко розгадати, збагнути, явністю, неприхованістю [3, с. 971]. На думку вітчизняних вчених Е. Афоніна і О. Суший, транспарентність – це інструмент, який налаштовує двосторонній політичний зв'язок між державою та громадянським суспільством:

- «зверху» – через забезпечення відкритості та прозорості державної влади, доступності управління державної інформації як для суб'єкта, так і для об'єкта

управління, що набуває свого законодавчого закріплення як право на доступ до інформації – законодавче положення, яким забезпечується ознайомлення громадян з інформацією про діяльність органів влади та можливість участі в державному управлінні;

- «знизу» – як зворотний зв'язок, шляхом рівності прав на отримання інформації, участі громадян у суспільно-політичному житті, їх контролю над діяльністю органів державної влади та управління [1, с. 9].

У сучасній науковій літературі [2, с. 22] прозорість визначають як систематичне висвітлення діяльності органу державної влади, роз'яснення цілей, змісту і механізму реалізації державної політики. Таким чином, значення поняття прозорості найчастіше пов'язано з інформаційною відкритістю соціальних, економічних і політичних процесів. Зарубіжними вченими, які намагалися визначити прозорість, запропоновано широкий діапазон визначень, які відповідають різноманітним цілям їх досліджень (табл. 1).

Таблиця 1

Приклади визначень поняття прозорості

№ з/п	Визначення терміна прозорості	Автор визначення терміна, джерело
1	«Відкритий потік інформації»	Буркарт та Леслі Хольцер [10, с. 12]
2	«Збільшений потік своєчасної та надійної економічної, соціальної та політичної інформації, яка доступна для всіх»	Тара Вішванат і Даніель Кауфман [19, с. 3] та Енн Белвер і Даніель Кауфман [5, с. 5]
3	«Оприлюднення інформації інституціями, які мають відношення до її оцінки»	Анн Флоріні [8, с. 5]
4	«Бажання уряду щодо розповсюдження відомостей стосовно політики»	Джеймс Холліер, Пітер Розендорф та Джеймс Раймонд Вріланд [9, с. 3–4]
5	«Прозорість є тим, з якою легкістю громадськість може контролювати уряд»	Лоуренс Броз [7, с. 861]
6	«Точність суспільної інформації»	Хуї Тонг [18, с. 3]
7	«Уряд з фіксованими та опублікованими правилами, на підставі інформації і процедур, які доступні громадськості, та (в деяких випадках) в чітко розмежованих сферах діяльності»	Крістофер Худ [11, с. 83]
8	«Прозорість – це протидія корупції»; «Прозорість – це відкритий уряд та організації»; «Прозорість як складова, як «елемент правильної політики»	Керолін Бол [4, с. 297]
9	«Процедури, механізми та інструменти, спрямовані на гарантування оприлюднення і публікацію відповідної нормативної та інституційної інформації, участь зацікавлених сторін у нормативних рішеннях агенції та процесі прийняття рішення, а також застосування правил, спрямованих на регулювання цілісності та поведінки посадових осіб агенції»	Луїс Андрес, Хосе Луїс Гуаш, Себастьян Азуменді [15, с. 8]
10	«Характеристика відкритості урядів, компаній, організацій та індивідуумів у зрозумілій демонстрації інформаційних правил, планів, процесів та дій»	Мовний посібник боротьби з корупцією неурядової громадської організації Transparency International [21, с. 44]

Таким чином, з наведених вище визначень випливає, що значення, які приписуються прозорості, демонструють високу ступінь дисперсії. Первинне значення прозорості має на увазі стан або якість. На відміну від цього, наведені вище визначення і не передають ці основні параметри, і не погоджуються одне з одним. Між іншим, вони по-різному означають, що прозорістю є «воля» [9, с. 3-4], «жива метафорична субстанція, яка тече» [10, с. 12; 19, с. 3; 5, с. 5], «точність» [18, с. 3] та «здатність» [7, с. 861; 4, с. 297]. Отже, розходження у використанні концепції прозорості сигналізує про відхилення від загального розуміння визначення, іншими словами, про концептуальне розтягнення, яке поступово знищує здатність слова до комунікації в аналітично корисний спосіб. Крім того, що існують різні тлумачення поняття прозорості, науковці не дійшли згоди у питанні, чи є прозорість внутрішньою величиною-самоціллю, чи лише інструментом для досягнення більш фундаментальних цілей публічного управління.

З метою більш детального вивчення поняття прозорості розглянемо його складові. Саме базове слово прозорий має два значення: одне буквальне, вбудоване в семантику світла і зору, та інше – фігуральне, яке означає те, що «легко виводиться». З цих первинних значень виникають два параметри прозорості – видимість та виводимість. Видимість являє собою ступінь інформації щодо її повноти та легкого доступу. Виводимість показує стан інформації стосовно її використання для створення точних висновків, що, в свою чергу, залежить від того, яким чином інформація передається. Отже, поняття представлені як континууми. Оскільки видимість та виводимість являють собою складові прозорості, вони також є поняттями, що перекриваються. Очевидно, що елементи видимості мають безпосереднє відношення до виводимості.

Слід зазначити, що прозорість є властивістю інформації, і якщо інформація не є видимою, то, ймовірно, перше та головне значення базового слова прозорий втрачає власний сенс та значення. Тобто не можна вважати інформацію видимою лише тому, що вона є публічною. Таким чином, знання стосовно того, чи є інформація повною, чи ні – є дилемою. Крім того, видимість інформації містить в собі й іншу характеристику: вірогідність її знаходження (доступ), адже бути видимою не завжди означає бути легко знайденою. Тож, видимість інформації демонструє одну з двох необхідних умов прозорості. Іншою не менш важливою умовою прозорості інформації є виводимість, іншими словами – використання інформації для створення точних висновків (як видимої, так й інформації, про яку невідомо). Зауважимо, що термін виводимість має численні інтерпретації, наприклад: «процес використання фактів, які нам відомі, для отримання фактів, які невідомі. Невідомі факти є предметом досліджень, теорій та гіпотез. Факти, що відомі, отримані з кількісних і якісних відомостей або спостережень» [13, с. 46]. На думку автора, саме виводимість дає змогу працювати з якістю інформації або відомостей. У разі, якщо відомості є недостатньо точними чи приховують вихідну інформацію, ставиться під сумнів здатність дійти з такої інформації висновків, яких можна перевірити, та, в свою чергу, ставиться під сумнів достовірність того, що було зроблено видимим. Неповну, незрозумілу, неточну інформацію не можна перевірити й використати.

Тобто, для того, щоб інформація вважалася прозорою, вона повинна бути не тільки видимою, а й виводимою.

Кілька слів щодо опосередкування даних. Оцінка опосередкування є питанням розгляду постачальника та типу інформації, яку надано. Вихідними вважають відомості, які є дійсними та близькими до джерела інформації, в найбільш гранульованому вигляді (розрізнені). Поряд з цим опосередкованими є відомості (з джерела інформації), які стали результатом процесу прийняття рішення, технічного чи політичного, або стали єдиним цілим перед тим, як бути наданими громадськості. Доречно зазначити, що забезпечення деяких форм вихідних відомостей є найважливішим атрибутом виводимості. Оскільки вихідні відомості нерідко є недостатньо опосередкованими, це дає змогу посадовим особам «грати» з ними через професійні або політичні мотивації. Так, вихідні відомості легше використовувати повторно, що дає змогу фахівцям і прибічникам відкрити даних трансформувати інформацію у візуалізовані образи та веб-інструменти для представлення більш широкій аудиторії. Звичайно, первинна інформація має недоліки, основним з яких є упередженість відбору, внаслідок чого лише упереджена вибірка інформації стає видимою, спотворюючи загальну виводимість набору даних. Помилки у введенні даних та прогалини у відомостях також зменшують виводимість результатів. Врешті-решт, маніпулювання інформаційними даними є загрозою, яка існує повсюди.

Щодо детермінант якості прозорості, розглянемо динаміку та масштаб прозорості інформації, після чого перейдемо до обговорення того, як якість прозорості визначається силами попиту та пропозиції, що діють на видимість та виводимість. Політична спільнота та науковці популяризували дві концепції прозорості: з боку попиту та пропозиції. Прозорість, яку пропонує уряд та інші організації, є інформацією, оприлюдненою або добровільною, або як засіб дотримання правових зобов'язань. Так чи інакше сьогодні уряди, бізнес-структури та інші типи організацій намагаються відповідати зростаючим вимогам щодо прозорості інформації з боку пропозиції. Для опису прозорості з боку пропозиції використовують термін упереджувальна прозорість [14]. Зазначимо, цей термін фундаментально суперечить факту, що більшість постачальників інформації юридично зобов'язані забезпечувати її прозорість. Йдеться про те, що оприлюднення інформації є добровільною діяльністю, а не питанням відповідності нормативним документам.

Чимало сучасних науковців у своїх працях здійснили спробу проаналізувати якість прозорості інформації через призму пропозиції та попиту, а також евристично використати результати досліджень в області обговорення цього суспільного блага. На нашу думку, інформація, як правило, стає більш видимою, коли попит на неї зростає. Зазвичай найбільшим попитом користуються відомості стосовно гострих поточних проблем пересічних громадян, а саме охорони здоров'я чи безпеки життя, фінансів тощо. Отже, видимість є необхідною умовою для прозорості інформації, але не є достатньою сама по собі. Оцінювання виводимості інформації включає спостереження щодо пропозиції та оцінку того, як саме інформація передається (табл. 2).

Таблиця 2

**Якість прозорості**

<b>Видимість</b>	<b>Виводимість</b>
Керована переважно попитом	Керована переважно пропозицією
Ступінь повноти та простота пошуку інформації (доступ)	Посередництво інформації: без змін, перевірена, спрощена

Зрозуміло, що прозорість видимої інформації обмежена її виводимістю. Видимість і моніторинг інформації довели власну недостатність, саме тому сьогодні здійснюється пошук загальних стандартів для забезпечення ефективної виводимості інформації. На сучасному етапі важливим прибічником прозорості є рух за відкриті дані (open-data movement), який ставить акцент на вихідних даних, підтверджених та спрощених. Його метою є створення візуалізації та додатків, базованих на відомостях, та їх масове розповсюдження. Уряди багатьох країн світу почали приєднуватися до цієї тенденції, забезпечуючи набір відомостей та засобів аналізу. Таким чином, прозорість еволюціонує від попиту на видимість інформації до попиту на її виводимість.

☞ На закінчення публікації сформуємо такі висновки. Доступна інформація є головним будівельним матеріалом демократій, тобто прозорість розсіює непрозорість – перший притулок корупції, неефективності та некомпетентності. Якість прозорості інформації є однією з основ, на яких демократичні системи та їх розвиток існують або занепадають. На думку автора, необхідними умовами прозорості інформації є видимість і виводимість. Видимість представляє собою наявність максимально повної інформації та легкий доступ до неї. Виводимість демонструє стан інформації щодо її використання з метою створення точних висновків для подальшого її пошукання громадськості. Формування в органів місцевого самоврядування здатності належним чином відображати у своїй діяльності суспільні інтереси, потреби та настрої об'єктивно постає одним із пріоритетів подальшого удосконалення публічного врядування в сучасній Україні.

#### Література.

1. Транспарентність влади в контексті європейської інтеграції України: конспект лекції до короткотермінового семінару в системі підвищення кваліфікації кадрів / уклад.: Е. А. Афонін, О. В. Суший. – К.: НАДУ, 2010. – 48 с.
2. Комунікація: демократичні стандарти в роботі органів державної влади / За заг. ред. Н. К. Дніпренко. – К.: ТОВ «Вістка», 2008. – 164 с.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [Уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел]. – К.: Ірпінь: ВТФ «Перун», 2001. – 1440 с.
4. Ball Carolyn. What is Transparency // Public Integrity: 11 (4), 2009. – P. 293–307.
5. Bellver Anne and Daniel Kaufmann. Transparenting Transparency: Initial Empyrics and Policy Applications. Initial Draft, 2005. – 73 p.
6. Warren G. Bennis, Daniel Goleman, James O'Toole with Patricia Ward Biederman. Transparency: How leaders create a culture of candor // Jossey-Bass A Wiley Imprint. – San Francisco, 2008. – 144 p.
7. Broz J. Lawrence. Political system Transparency and monetary Commitment Regimes // International Organization: 56 (04), 2002. – P. 861–887.
8. Ann M. Florini. Does the invisible hand need a transparent glove? The politics of transparency // In Annual World Bank Conference on Development Economics. – Washington: D.C., 1999. – 42 p.
9. Hollyer James R., Peter Rosendorff and James Raymond Vreeland. Democracy and Transparency. Journal of Politics. Volume 73, Issue 04. October, 2011, 1191–1205 p.
10. Burkart Holzner and Leslie Holzner. Transparency in Global Change: The Vanguard of the open Society // University of Pittsburg Press, 2005. – 330 p.
11. Hood Christopher. Transparency. In Encyclopedia of Democratic Thought, ed. P. B. Clarke and J. Foweraker. London: Routledge, 2001.

12. Hood Christopher. What happens when trasparency meets blame-avoidance? Public Management Review 9 (2), 2007. – P. 191–210.

13. King Gary, Robert O. Keohane, Sidney Verba. Designing Social Inquiry // Princeton University Press, 2001. – 300 p.

14. Michener Greg, Bersch Katherine. Conceptualizing the Quality of Transparency // Public Administration Research and Theory, July, 2011 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://transparentar.org/wp-content/uploads/2011/09/Michener-Bersch-Transparency.pdf>.

15. Andres Luis, J. Luis Guasch and Sebastian Lopez Azumendi. Regulatory Governance and Sector Performance: Methodology and Evaluation for Electricity Distribution in Latin America [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://papers.ssrn.com/so13/papers.cfm?abstract\\_id=1089265](http://papers.ssrn.com/so13/papers.cfm?abstract_id=1089265).

16. Mitchell Ronald B. Sources of Transparency: Information Systems in International Regimes // International Studies Quarterly 42 (1), 1998. – P. 109–130.

17. D. Peter Rosendorf, James Raymond Vreeland. Democracy and Data Dissemination: The Effect of Political Regime on Transparency // Version 7, June, 2006. – 46 p.

18. Tong Hui. Disclosure standards and market efficiency: Evidence from analysts' forecasts // Journal of International Economics, May, 2007. – P. 222–241.

19. Vishwanath Tara and Daniel Kaufmann. Towards Transparency in Finance and Governance // Washington, D.C.: World Bank Institute, 1999. – 30 p.

20. Weybright Ch. James Madison and open government // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://berrystreetbeacon.wordpress.com/2007/12/31/james-madison-and-open-government>.

21. Trasparency International. The Anti-Corruption Plain Language Guide / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://tischool.it/wp-content/uploads/2011/02/TI\\_Plain\\_Language\\_Guide\\_280709.pdf](http://tischool.it/wp-content/uploads/2011/02/TI_Plain_Language_Guide_280709.pdf).

УДК 352:332.122

*В'ячеслав Шарий*

## СТРАТЕГІЯ САМОВРЯДНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІЙ В УКРАЇНІ

*У статті здійснено порівняння алгоритмів муніципального стратегічного планування у США та Канаді. Проаналізовано особливості вироблення та впровадження у практику місцевого самоврядування методики стратегічного самоврядного управління розвитком територій в Україні.*

**Ключові слова:** територіальна громада, стратегічне планування, розвиток територій, методика стратегічного управління.

☞ Стратегічне планування є обов'язковою складовою системного підходу до місцевого самоврядування. Територіальна громада (територіальне утворення) як