



## Ровинська Катерина Ігорівна

доцент кафедри права і законотворчого процесу  
ОРІДУ НАДУ при Президентіві України,  
к.держ.упр., доцент

### **ІНСТИТУТ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД**

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

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

Rovinska Katerina

### **INSTITUTE OF TRANSPARENCY IN THE SYSTEM OF LOCAL GOVERNMENT: INTERNATIONAL EXPERIENCE**

The article is devoted to the complex analysis institute transparency 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.

Keywords: transparency, public authorities, local governments, information.

Ровинская Екатерина Игоревна

### **ИНСТИТУТ ТРАНСПАРЕНТНОСТИ В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ**

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

Ключевые слова: транспарентность, органы государственной власти, место самоуправления, информация.

**Постановка проблеми.** Сучасний етап об'єднання територіальних громад увійшов до активної фази формування та реальних дій, що спонукає до вирішення відповідального питання побудови ефективних та міцних відносин громади з органами управління та самоуправління.

Реформування державного управління – справа не тільки держави, воно потребує активної участі громадян, зокрема, для визначення цілей і завдань реформ, а також тісного партнерства між державними і недержавними секторами [6]. Не можна розраховувати на успіх там, де зусилля з реформування державного управління не збігаються з цінностями та нормами суспільства. Відповідно, необхідні значні зусилля щодо узгодження та синхронізації процесів реформування як держави, так і суспільства. Отже, державне управління все більше спиратиметься на неурядові суспільні інститути, потребуватиме більш тісної їх взаємодії з державою та їх функціональної ефективності [7, с. 5]. Загострюватиметься потреба в подоланні відомчих бар'єрів на шляху координації механізмів надання управлінських послуг населенню, забезпе-

**СПЕЦВИПУСК ДО 20-РІЧЧЯ ОРІДУ НАДУ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТІВІ УКРАЇНИ**

ченні все більшої прозорості та відкритості цього процесу. При цьому проблема прозорості та відкритості (транспарентності) державного управління стає вузловою як для його реформування, так і для підвищення довіри громадян до держави та органів місцевого самоврядування.

Державне управління здійснюється всіма гілками влади, але пріоритет в організації, відповідальність за результат урегульованості соціального, політичного, економічного стану суспільства залишається за виконавчою гілкою влади як такою, що безпосередньо пов'язана з реалізацією широких соціальних інтересів. Прозорість у діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування дає змогу громадянам та їх об'єднанням більш усвідомлено та організовано обстоювати власні інтереси, а рішення влади в такому випадку формуються з урахуванням більш широкого спектра позицій, що існують у суспільстві. Це, в свою чергу, зумовлює суспільну підтримку діяльності влади. Адже перевага відкритої влади, прозорого процесу схвалення рішень полягає в тому, що громадяни так чи інакше стають учасниками вироблення управлінського рішення, а отже, з більшою вірогідністю підтримають його виконання. Коли ж громадяни не розуміють, яким чином з'явилося політичне рішення, наслідки якого вони не вважають сприятливими для себе, вони схильні підозрювати владу в корупції та неефективній роботі.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Аналізуючи документи, створені різними європейськими організаціями, зокрема, Радою Європи, ОБСЄ [8], ЄС [8], необхідно зазначити, що на першому етапі діяльності загальноєвропейських структур транспарентність європейського суспільства трактувалася досить вузько й особлива увага приділялася лише праву на свободу інформації та висловлення думок. На наступних етапах проблематика транспарентності починає розширюватися й охоплює фактично всі її атрибути. У документах європейських організацій кінця ХХ століття йшлося головним чином про такі атрибути транспарентності, як гласність та публічність.

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, Е. Афонін, Н. Грищенко, Н. Гудима, Ю. Нісневич, М. Пашковська Л. Н. Тимофеева, Д. Співак та ін. Проте, здебільшого дослідження вчених стосувалися практичних аспектів забезпечення транспарентності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, тоді як проблематика розкриття сутності транспарентності та формування теоретичних основ дослідження залишаються не достатньо розкритими.

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

**Виклад основного матеріалу.** Представницьку форму влади народ здійснює безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. До відповідних органів повинні обиратись найбільш досвідчені, порядні, професійні й знані представники від громад, які готові витратити власний час, знання і вміння на користь тих, хто їх обрав – виборців. У наш час особлива роль відводиться органам місцевого самоврядування, які уповноважуються людьми вирішувати питання місцевого значення. Як відомо, у статті 38 Конституції України гарантується право громадян брати участь в управлінні державними справами, будучи обраними до органів місцевого самоврядування.

Виборці, обираючи своїх представників до вказаних органів, повинні мати можливість доступу до інформації про діяльність своїх обранців. Це потрібно для того, аби бачити, наскільки у своїй діяльності останні керуються інтересами тих, хто їх «привів» у владу, і чи не зловживають вони не у власних цілях. Знаючи про те, що, будучи в місцевій раді чи її виконавчих органах, той чи інший «слуга народу» зробив корисного для тих, хто його обрав, виборець може зробити усвідомлений вибір на наступних виборах. Оскільки, якщо виходити із загальновідомого вислову «народ має ту владу, на яку заслуговує» (якщо осучаснити – «народ має ту владу, яку обирає»), то на кожному, хто має право голосу, лежить моральна відповідальність за обранців у владі.

У світі нараховується близько 20 країн, у яких принцип транспарентності (прозорості) адміністративно-державного управління, його відкритості для широкого суспільного контролю закріплено на рівні правової норми спеціальним законодавством, що регулює питання оприлюднення інформації адміністративних органів [4, с. 134].

Утвердження інституту транспарентності є багаторічною традицією розвинутих держав з ліберально-демократичним устроєм. Наприклад, вперше це питання було врегульовано на правовому рівні у Швеції ще в 1766 р. з прийняттям закону про свободу видань, потім – у Фінляндії (закон про відкритість публічних документів, 1951 р.), США (закон про свободу інформації, 1966 р.), Данії (закон про доступ до адміністративних документів, 1970 р.), Норвегії (закон про гласність в адміністративному управлінні, 1970 р.), Франції (закон про доступ до адміністративних документів, 1978 р.), Голландії (закон про встановлення правил відкритості адміністративного управління, 1978 р.), Австралії (закон

про свободу інформації, 1982 р.), Канаді (закон про доступ до інформації, 1982 р.), Новій Зеландії (закон про адміністративну інформацію, 1982 р.), Австрії (закон про розкриття інформації федеральних адміністративних органів, 1987 р.), Бельгії (закон про відкритість адміністративного управління, 1994 р.), Республіці Кореї (закон про розкриття інформації публічних органів, 1996 р.). Щоправда, багато з цих законодавчих актів, які діють у цих країнах, упродовж наступних років після їх затвердження змінювалися, коригувалися й удосконалювалися [3].

За результатами дослідження професора Е. А. Афоніна, під «транспарентністю» розуміється базова властивість політичної влади, 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. Запровадження транспарентності влади сприяє вирішенню проблем відповідальності та ефективності державного управління [7, с. 14]. А. Афонін зазначає, що транспарентність є багатозначним функціональним поняттям: це необхідна властивість, умова відповідальності та ефективності державної влади, це і форма взаємодії держави та громадян, яка забезпечує участь громадян у суспільно-політичному житті, спосіб досягнення суспільної злагоди та громадянського консенсусу, ефективний спосіб забезпечення прав громадян, це і інструмент, який забезпечує двосторонній політичний зв'язок між державою та громадянським суспільством «на вході» – соціальне замовлення та «на виході» – зворотній зв'язок і контроль, також це інструмент політичної соціалізації, фактор національної і інформаційної безпеки, крім того, також є маніпулятивною технологією. За сферами поширення транспарентність можна визначити – у державному управлінні та виконавчій владі, в економіці, правоохоронній діяльності, громадянському суспільстві [7, с. 14].

Складовими транспарентності є нормативний компонент - законодавче закріплення прозорості та відкритості владних інституцій, інституціональний компонент – наявність організаційних структур ((форм, механізмів, процедур як влади, так і громадянського суспільства (двох рівнів: внутрішній – між самими органами влади і зовнішній – між владою і громадянами)) та особистісний компонент – прозорість і відкритість діяльності посадових осіб, що передбачає відповідний рівень політичної культури, етики і професіоналізму.

Серед функцій транспарентності слід визначити просвітницьку, забезпечення політичної участі громадян, громадянський контроль щодо прийняття і реалізації політичних рішень, вільноконкурентну діяльність лідерів та еліт за владу, створення безпечного політичного середовища для опозиційної діяльності, виявлення та профілактика порушень прав людей, захист громадян від нав'язування зверху рішень, та, зокрема, розвиток демократичної громадянськості, становлення інституту демократичної громадянськості [7, с. 22].

О. Крет визначає поняття «транспарентність влади» як відкритість, прозорість, гласність, публічність і підзвітність процесу формування, розвитку та функціонуванню влад різного рівня і процесів прийняття ними рішень [2,

с. 154]. Атрибутивні характеристики транспарентності влади: прозорість подається як технологічна характеристика транспарентності, відкритість – як інституційна характеристика, що передбачає створення можливостей (закріплення норм, правил і принципів), гласність – як інструментальна характеристика, засіб, інструмент підтримки транспарентності, публічність – як спрямованість транспарентності, доступність будь-якої інформації щодо різних соціальних суб'єктів, та підзвітність – як контрольна властивість транспарентності [2, с. 154].

Узагальнюючи характеристику транспарентності, слід зазначити, що транспарентність – це якість предмета, яка робить його легким для розуміння. Своєю чергою, прозорість влади є ознакою зрозумілості, переконливості дій влади громадськості та подальшої відповідної зворотної підтримки, без чого неможливий свідомий та результативний вплив громадськості. Отже, прозорість відображає зрозумілість та обґрунтованість діяльності влади.

Відкритість, на відміну від прозорості, є функціональною характеристикою державної влади та виявляє ступінь безпосередньої участі громадян, активність суспільного контролю громадян над діяльністю органів державного управління, ступінь реального впливу громадян на зміст публічно-управлінської діяльності. Відкритість влади означає її готовність та вміння поділитися цією владою з народом через залучення їх до процесу прийняття управлінських рішень, здійснення влади.

Транспарентність (прозорість) – це обізнаність діями влади, а відкритість – це реальна можливість вплинути на її зміст.

Зараз активну підтримку розвитку транспарентності виказує Кабінет Міністрів України, який удосконалив нормативно-правові акти з питань залучення громадян до участі в управлінні державними справами. Підставою для розроблення цієї постанови стали численні звернення як представників гро-

мадськості, громадських рад, так і органів виконавчої влади щодо необхідності врегулювання суттєвих проблемних питань, що виникали під час формування та діяльності громадських рад протягом 2010–2015 років, необхідності удосконалення процедури проведення органами виконавчої влади консультацій з громадськістю та сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади. Крім того, розроблення відповідного нормативно-правового акту передбачено планом дій з впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» у 2014–2015 роках [10]. Саме такі дії влади підтверджують прагнення побудови демократичної держави не «на папері», а в «реальності».

Головною позитивною тенденцією розвитку транспарентності влади в європейському просторі є процес її інституалізації, що проявляється в існуванні різних форм правової регуляції транспарентності, забезпеченні обов'язковості доступу громадськості до урядових документів та інформації, спеціально створених структурних підрозділах, які збирають, систематизують, поширюють необхідну інформацію про діяльність владних установ, у структурах (посадова особа або структурний підрозділ державного органу), відповідальних за виконання норм закону, створенні віртуальних «офісів» владних структур (порталів і сайтів), участі різних суб'єктів, що ініціюють розвиток транспарентності влади в європейських країнах (міжнародні організації, національні уряди, регіональна і місцева влада, інститути громадянського суспільства) і навіть у спробах символізувати транспарентність влади.

У проекті «Прозора Польща» принцип прозорості передбачав, що будь-яка діяльність, яка фінансується публічним коштом, має бути явною та зрозумілою. Він стосується, по-перше, змісту інформації, що має надаватися громадянам. Органи місцевого самоврядування й управління мають надавати всім зацікавленим громадянам повну інформацію про свою діяльність та важливі для суспільства питання, якими займається місцева влада. Загальнодоступними і зрозумілими для громадян мають бути: головні документи, які регулюють її діяльність (закони, статут, положення, бюджет тощо); інформація про заплановані засідання ради, комісій, інших робочих засідань; графік роботи посадовців і органів влади; інформація про тендери, та їх результати [5].

По-друге, цей принцип визначає форму подання інформації: інформація про важливі для суспільства питання має надаватися громадянам у доступній формі, щоб вони могли висловити свою думку. І по-третє, процес прийняття рішень органами місцевого самоврядування має бути задокументованим протоколами позиції кожного депутата щодо конкретних рішень. Для втілення в життя і перевірки принципу прозорості пропонувалося створювати відповідні Карти послуг, які описували зміст та алгоритм отримання певних послуг від органів місцевого самоврядування (наприклад, ліцензії, матеріальної допомоги, пільг щодо оподаткування).

Наступний принцип має кілька назв, що зустрічаються у польських та українських працях, – принцип нетолерантності до корупції, нетерпимості до корупції, «нульова» терпимість до корупції. Він декларується місцевою владою, а у випадку її виникнення робиться все, щоб довести цей факт, поінформувати про нього й усунути відповідні причини. Для впровадження цього принципу влада, по-перше, вводить етичні норми, яких мають дотримуватися службовці та депутати, зобов'язує уникати ситуацій, наближених до корупційних, та утримуватися від діяльності, котру можна охарактеризувати як неетичну. По-друге, передбачається систематичне та зрозуміле інформування службовців про однозначне ставлення до корупції та такої ж перевірки діяльності службовців і депутатів на предмет існування конфлікту інтересів та порушення антикорупційних норм. По-третє, влада має розробити інструкції на випадок виявлення серед службовців чи депутатів неетичної або корупційної поведінки, які забезпечать прийняття об'єктивних та адекватних дій. Для втілення в життя і перевірки прозорості цього принципу пропонувалося створити відповідний Етичний кодекс.

Третій принцип, який впроваджувався проектом, стосувався громадської участі. Він 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. Стандарти реалізації принципу громадської участі охоплювали методи зв'язків з громадськістю, ознайомлення з громадською думкою; виховну роботу серед дітей та молоді і серед дорослих; співпрацю з громадськими організаціями для вирішення проблем суспільно-економічного розвитку та організації заходів, спрямованих на підвищення рівня знань та свідомості громадян щодо роботи органів публічної влади та корупції. Реалізація цього принципу передбачає обов'язкову розробку і ведення програми співпраці з неурядовими організаціями.

Принцип підзвітності передбачає облік діяльності публічних інституцій і надання повної інформації місцевій громаді з фінансових та організаційних питань їх діяльності. Це стосується місцевого бюджету, звіту про виконання органами місцевої влади завдань відповідно до встановлених, зрозумілих та загальнодоступних норм, інформування всіх, хто бажає перевірити, чи їхні питання було вирі-

шено відповідно до цих норм. Обов'язковим завданням є видання щорічного бюджетного довідника для громадськості «Звідкіля маємо гроші і як їх витрачаємо» [5].

Водночас інститут транспарентності може мати й іншу форму інституції як, наприклад, у Японії. Історичною передумовою для впровадження політики транспарентності в Японії стало зародження на початку 80-х рр. ХХ ст. демократичного руху «громадянських омбудсменів», який відображав протестний настрій громадськості проти корупції в різних сферах суспільного життя, що було обумовлено такими явищами, як аварії на атомних електростанціях, випуск неякісних лікарських препаратів, забруднення навколишнього середовища. Учасники цього руху вимагали від органів державної влади надання об'єктивної інформації про відповідні інциденти, а це, своєю чергою, зумовило прийняття певної нормативно-правової бази забезпечення прозорості системи адміністрування в Японії [1].

Аналізуючи досвід реалізації політики транспарентності Японії, слід зазначити, що тут «принцип прозорості повною мірою не поширюється на всю систему адміністративно-державного управління, оскільки широко розвинена система корпорацій, яка фактично виконує адміністративні функції, формально є незалежною від уряду юридичною особою». Структурними елементами такої системи корпорацій є спеціальні публічні корпорації як залежні, так і незалежні від держави. У 2001 р. у результаті запровадження адміністративної реформи було проведено реорганізацію центральних міністерств та управлінь, у результаті чого створено близько 120 «незалежних адміністративних інститутів», а вже на кінець 2012 р. їх кількість досягла 10 500 тис., на які фактично не поширювалась дія принципів політики транспарентності [1].

Технологія політики транспарентності Японії передбачає чітке ранжування інформації, яка може бути надана або яка ні за яких обставин не буде надана на запит громадян.

#### **Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.**

Аналіз нормативно-правової бази інституалізації транспарентності влади дозволив констатувати, що, хоча у розвинених державах сьогодні вже сформувався правовий механізм забезпечення транспарентності державної влади, унормування транспарентності влади в Україні лише починається. Чинне законодавство України містить лише окремі відповідні норми, які теж потребують удосконалення. Саме тому в Україні активно розробляються альтернативні проекти законодавчих актів щодо забезпечення транспарентності суб'єктів владних повноважень і створення механізмів реалізації права кожного громадянина на доступ до владної інформації. Прийняття спеціального закону щодо забезпечення транспарентності діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування дозволить зробити діяльність влади прозорішою, зрозумілішою та доступнішою, а отже, підвищить ступінь довіри громадян до неї.

Інституалізація транспарентності влади в Україні як процес формування інституцій, формальних і неформальних норм та правил, спрямованих на підвищення ефективності діяльності органів влади та функціонування громадянського суспільства, проявляється у набутті певних упорядкованих форм забезпечення транспарентності не лише на рівні центральних органів влади, а й на регіональному та місцевому рівнях.

#### **Література.**

1. Анисимцев Н. Транспарентность административно-государственного управления: японский вариант / Н. Анисимцев // Проблемы теории и практики управления : междунар. журн. – 2001. – №6. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [www.ptpu.ru/archive.htm](http://www.ptpu.ru/archive.htm).
2. Крет О. В. Институалізація транспарентності влади в Україні: громадська компонента / О.В. Крет // Науковий вісник. – Одеський державний економічний університет. – 2010. – № 6 (107). – С. 154–163.
3. Міжнародний досвід регулювання принципу транспарентності (відкритості) влади та управління // «Академія» Аналітичний центр. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.academia.org.ua/?p=999>.
4. Пашковська М. Поняття транспарентності в сучасній науці «державне управління» / М. Пашковська // Ефективність державного управління : збір. наук. пр. – 2013. – Вип. 34 – С. 135–143.
5. Реализация Программы «Прозрачная Польша» в Стшеллинском повяте / Местное самоуправление – польский опыт [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.civicportal.org/biblioteka/main.html>.
6. Співак Д. П. Інститут транспарентності у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування / Д. П. Співак // Політологічні записки. – 2011. – № 4. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Polzap\\_2011\\_4\\_48.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Polzap_2011_4_48.pdf).
7. 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.

8. Frantzich S. E. Citizen Democracy: Political Activists in a Cynical Age / S. E. Frantzich. - Lanham, Md. : Rowman & Littlefield Publishers, 2009. – 235 p.

9. Młodzi w przejrzystej Polsce. – Urząd Miasta w Dzierżoniowie [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ceo.org.pl/portal/mpp\\_dokument?docId=45101](http://www.ceo.org.pl/portal/mpp_dokument?docId=45101).

10. Про затвердження плану дій із впровадження Ініціативи «Партнерство» Відкритий Уряд» у 2014 - 2015 роках // Розпорядження Кабінету Міністрів від 26 листопада 2014 р. № 1176-р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://civic.kmu.gov.ua/consult\\_mvc\\_kmu/news/article/show/2263](http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/news/article/show/2263).